

273 P NP DM116
Développement durable de l'industrie des gaz
de schiste au Québec
6212-09-001

Madame Monique Gélinas
Coordonnatrice du secrétariat de la commission sur le gaz de schiste
Bureau d'audiences publiques en environnement
575, rue Saint-Amable
Bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6

11 novembre 2010

Mémoire d'Ernst & Young portant sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec dans le cadre du mandat confié au Bureau d'audiences publiques en environnement

Madame,

Ernst & Young s.r.l./s.e.n.c.r.l. ("Ernst & Young") vous présente son mémoire qui dépeint son point de vue sur le développement durable des gaz de schiste au Québec.

Présentation d'Ernst & Young

Ernst & Young est un chef de file mondial des services de certification et fiscalité, services transactionnels et services consultatifs. À l'échelle mondiale, les 141 000 membres de notre personnel sont unis par nos valeurs partagées et un engagement indéfectible envers la qualité. Nous nous distinguons en aidant nos gens, nos clients et nos collectivités à réaliser leur potentiel.

C'est ainsi qu'Ernst & Young se penche, ici comme ailleurs, sur les besoins énergétiques et le développement durable.

Notre intérêt dans le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec

En tant que Société d'envergure internationale, Ernst & Young s'intéresse également à tout ce qui se passe dans le monde et l'une de ses préoccupations est l'autonomie en matière d'énergie. Dans un contexte où nous voyons des gouvernements et des entreprises d'un peu partout dans le monde se donner les moyens d'évaluer le potentiel de nouvelles sources d'énergie et de les exploiter tout en gérant les risques lorsque cela en vaut la peine, nous nous intéressons aux projets qui pourraient être source de richesse pour le Québec.

Les informations disponibles actuellement sur la question des gaz de schiste ne nous permettent pas d'être en mesure d'en évaluer le véritable potentiel. Néanmoins, nous désirons que le Québec se donne les moyens d'évaluer les possibilités et d'élaborer des méthodes de gestion des risques dans le respect de tous les intéressés. Le dialogue nous semble la meilleure avenue. Notre mémoire témoigne donc de notre ardent désir de voir une plus grande ouverture et l'émergence d'un débat structuré autour de la question du développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

Les possibilités

La prospection du gaz naturel au Québec n'est pas un phénomène nouveau. Bien qu'active depuis plusieurs années, l'industrie en est encore à définir le potentiel actuel de l'exploitation des gaz de schiste. Jusqu'à ce jour, seuls 28 puits¹ ont été forés dans la poursuite de cet objectif. L'exploration et encore moins l'exploitation à grande échelle ne peuvent être envisagées avant plusieurs années. Ainsi, à notre avis, le débat actuel est à point nommé. Le moment choisi de l'élaboration de positions et éventuellement des lois et règlements est aligné sur l'endroit où se situe cette industrie naissante, le Québec.

Ernst & Young croit fermement en l'importance de se donner la chance d'évaluer le potentiel de cette industrie, source possible de richesse pour la province. Actuellement, le gaz naturel est importé de l'Ouest canadien, ce qui représente 2 milliards de dollars par année². Cet achat de l'extérieur de la province pourrait être remplacé par une source locale, ce qui contribuerait davantage à l'économie du Québec. Bien que le potentiel réel de cette richesse ne soit pas encore établi, le débat actuel semble présumer que le développement de cette industrie est un fait accompli. Il n'en est rien; le très faible nombre de puits d'exploration installés jusqu'à ce jour et les données restreintes sur le véritable potentiel de la ressource ne suffisent certes pas pour parler d'une industrie établie. La poursuite des travaux d'exploration est donc nécessaire pour continuer d'évaluer ce potentiel et les possibilités qui pourraient en découler.

Les préoccupations et pistes de solutions

Toute possibilité ne vient pas sans risque. Dans le cas des gaz de schiste, de nombreuses questions environnementales, sociales et économiques ont été soulevées. Certaines ont été largement débattues sur la place publique ces dernières semaines : Quelles mesures peuvent être mises en place pour protéger l'environnement? Les techniques de forage sont-elles sécuritaires? À combien est évaluée cette richesse? Qui en profitera? Comment compenser les populations locales pour les inconvénients? Combien d'emplois seront créés? À notre avis, ces préoccupations sont légitimes. Des préoccupations semblables ont déjà été exprimées dans toutes les régions où l'exploitation des gaz de schiste a été envisagée ces dernières années. Différentes pistes de **solutions** sont élaborées, ici et ailleurs. Nous croyons qu'il est de loin préférable de travailler ensemble à trouver les réponses à ces questions plutôt que de se fermer au dialogue et d'empêcher la poursuite de l'exploration, étape nécessaire à la cueillette d'information permettant d'évaluer avec plus de précision la richesse.

Nous présentons ci-après certaines des préoccupations exprimées autour des gaz de schiste, avec des pistes de solutions. L'exercice ne se veut pas exhaustif, mais plutôt une indication que le dialogue et l'ouverture de tous les intéressés nous permettraient d'aller de l'avant et d'être en mesure d'évaluer la possibilité tout en contrôlant les risques.

Phase d'exploration

L'exploration des ressources de gaz naturel, comme toute autre activité industrielle, influe sur l'environnement. Le gouvernement du Québec reconnaît l'existence des risques dans le développement de toute industrie et ne privilégie pas l'approche d'accepter des projets d'amblée qui ne présentent aucun risque pour l'environnement (voir le principe de précaution énoncé dans la Loi sur le Développement durable du Québec³). Pour cette industrie, les impacts diffèrent selon la phase d'activité, soit celle d'exploration ou celle d'exploitation.

¹ *Le développement du gaz de schiste au Québec, Document technique*, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 15 septembre 2010.

² *Idem*.

³ L.R.Q. c. D-8.1.1. - Chap. 2, Section 1, Article 6 j), Principe de précaution.

Pour la première phase, soit celle d'exploration, qui est évaluée en mois, les plus grandes préoccupations recensées sont celles associées à la qualité de l'eau souterraine et de surface, à l'utilisation de la ressource en eau aux fins d'exploration, et aux incidences sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et au transport d'équipement. Les avantages : la création d'emplois directs ou indirects et l'émergence de fournisseurs locaux au service de cette industrie.

Certains points soulevés et des pistes de solutions sont présentés ci-dessous :

- ▶ Les risques d'impacts environnementaux ont été largement soulevés. Les risques liés aux activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste peuvent être atténués. L'utilisation des techniques de forage et de fracturation qui protège au maximum l'environnement est souhaitable pour toutes les parties en cause, autant pour l'industrie, les gouvernements, que les citoyens. Diverses études⁴ sont en cours présentement pour évaluer de manière rigoureuse les meilleures techniques et pour proposer des améliorations au besoin.

Il nous apparaît donc opportun de suivre le développement et les recommandations formulées dans ces études en provenance de l'extérieur. Au besoin, des études complémentaires pourraient être effectuées pour évaluer certains aspects propres au Québec. Mais, en général, des résultats sont prévus sous peu en provenance d'autres juridictions⁵. L'utilisation des résultats de ces études nous permettrait d'éviter d'avoir à refaire des études réalisées ailleurs et de cibler nos efforts sur les points manquants.

Outre les études techniques, il nous semble que l'approche retenue par le Québec de partager les connaissances réglementaires acquises dans d'autres juridictions est louable. Le désir exprimé récemment par les représentants des ministères de l'Environnement fédéral et provincial d'augmenter leur collaboration nous semble également de bon augure.

Les transferts de connaissances seraient utiles non seulement pour le développement de la réglementation adaptée, mais également pour le suivi de l'industrie (connaissances réglementaires, mais également techniques pour les fonctionnaires chargés de veiller à l'application des règlements).

- ▶ Les impacts des activités d'exploration seront ressentis de manière plus importante par la population des municipalités locales. Entre autres, les municipalités doivent composer avec les demandes des sociétés d'exploration pour l'approvisionnement en eaux. Elles pourraient également assumer les frais associés au traitement des eaux de forage. Cependant, cette réalité n'est pas bien différente du développement de certaines industries ou des explorations minières, qui existent au Québec depuis fort longtemps, et pour lesquelles des solutions acceptables pour toutes les parties ont été élaborées. Il nous semble qu'il soit possible de développer un modèle de fonctionnement et de partage de la ressource en eau qui soit équitable.

Dans le même ordre d'idée, les questions des assurances en cas d'incidents ou des baisses de valeurs de propriétés sont légitimes et devraient être ouvertement abordées afin de trouver des solutions équitables et rassurantes. Encore un fois, la revue des systèmes de compensation mis en place dans d'autres juridictions pourrait apporter des éclairages sur cette question.

- ▶ L'attribution des permis d'exploration est déjà amorcée depuis de plusieurs années. Compte tenu que l'accessibilité des gaz de schiste a grandement évolué au cours des dernières années, il pourrait être opportun de se pencher sur le système actuel d'attribution. De nombreux exemples des approches pratiquées dans d'autres juridictions sont disponibles et pourraient être utiles afin de baliser nos pratiques.

⁴ Notons entre autres l'étude *Supplemental Generic Environmental Impact Statement on The Oil, Gas and Solution Mining Regulatory Program - Well Permit Issuance for Horizontal Drilling and High-Volume Hydraulic Fracturing to Develop the Marcellus Shale and Other Low-Permeability Gas Reservoirs*, menée par le NYS Department of Environmental Conservation, Division of Mineral Resources, Bureau of Oil & Gas Regulation ainsi que celle menée par l'Environmental Protection Agency sur le "fracking", EPA Hydraulic Fracturing Research Study, dont les résultats devraient être disponibles en 2012.

⁵ *Idem*.

- ▶ La création d'emplois dans une industrie naissante nous apparaît comme une bonne nouvelle, considérant le transfert de nombreux emplois industriels ou manufacturiers vers d'autres économies. Les chiffres varient entre quelques centaines et quelques milliers d'emplois générés, selon les estimations des ressources, et ce, pour une période de quelques années. Cette création d'emplois dans un domaine en émergence à l'échelle mondiale pourrait éventuellement aider notre main-d'œuvre et nos entreprises qui seraient appelées à exporter notre savoir faire vers d'autres régions qui envisagent de développer ce potentiel, comme en Europe ou en Asie.
- ▶ L'industrie pourrait se doter d'un cadre de gestion qui favorise les retombées locales. Son développement se trouverait ainsi plus intégré aux activités économiques du Québec. Cela pourrait se traduire par des politiques internes qui favorisent l'approvisionnement local ou par la création de programmes de développement de la main-d'œuvre spécialisée locale. Ces pratiques ne seraient pas spécifiques à cette industrie puisqu'elles sont développées et appliquées depuis de nombreuses années par diverses entreprises minières, entre autres.

Phase d'exploitation

Lorsque les puits sont complétés, la seconde phase, celle d'exploitation, commence et peut durer quelques décennies. Les principaux impacts soulevés se rapportent aux questions d'émissions atmosphériques. Certains sont liés à l'augmentation de la production locale d'émissions de GES associés à l'extraction de la ressource. Par contre, d'autres avantages peuvent également découler de cette exploitation, comme la diminution des émissions de GES associées à l'utilisation d'une ressource locale et le potentiel de remplacement du charbon par le gaz naturel dans certaines centrales thermiques. De plus, c'est durant cette phase, que les avantages économiques se concrétisent, avec les redevances et les autres avantages associés à la vente de cette ressource.

Certains points soulevés et des pistes de solutions sont présentés ci-dessous :

- ▶ L'exploitation de cette ressource émettra des GES, ce qui va dans le sens contraire des objectifs de diminution exprimés par le gouvernement du Québec. Cette augmentation des GES en provenance de cette industrie devra se traduire en objectifs de réduction plus importants pour les autres industries si le gouvernement du Québec veut respecter ses engagements.

Cependant, si la production est suffisante et que le gaz naturel est exporté vers des régions comme carburant de remplacement au charbon dans les centrales thermiques, par exemple, l'exploitation de cette ressource pourrait avoir un impact positif sur la qualité de l'air en diminuant les émissions de GES à l'échelle mondiale. Cette notion est présentée avec plus de détails dans le document réalisé par Equiterre⁶.

De plus, la possibilité de remplacer une partie des GES associés au transport pourrait être mieux évaluée. En effet, le domaine du transport contribue jusqu'à 40%⁷ du total des émissions de GES au Québec. Présentement, la priorité est accordée au développement de véhicules électriques pour remplacer les moteurs à essence. Cependant, l'introduction de véhicules propulsés au gaz naturel pourrait permettre de laisser le temps à l'infrastructure et aux technologies de transport électrique de se développer au Québec.

- ▶ Le système de redevance actuel semble être en voie d'être revu, selon les indications du ministère des Ressources naturelles⁸. Nous croyons qu'il est opportun d'évaluer comment notre système se compare à celui

⁶ *Quelles places pour le gaz de schiste dans la lutte aux changements climatiques ?* Equiterre, septembre 2010.

⁷ *Le Québec et les changements climatiques - Quelle cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020?* Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, octobre 2009.

⁸ « Les redevances sur les gaz de schiste vont augmenter », a annoncé la ministre des Ressources naturelles et de la Faune, Nathalie Normandeau, au journal *Les Affaires*, 5 octobre 2010.

d'autres juridictions, tout en considérant les conditions particulières des gisements d'ici. Lorsque le potentiel de cette ressource sera mieux connu, les paramètres d'ajustement adéquats pourront être mieux évalués.

- ▶ La création d'un fond de développement durable par l'industrie, tel qu'il a été mis de l'avant en Norvège (Norway's Petroleum Fund) ou en Alberta (Heritage Fund) pour l'exploitation de leurs ressources naturelles, pourrait permettre de bénéficier des retombées pour la province. La création d'un tel fond pourrait diminuer la crainte de voir l'exploitation favoriser en grande partie les sociétés externes à la province.
- ▶ La réglementation québécoise actuelle stipule que les ressources présentes dans le sous-sol appartiennent à l'État et non au propriétaire du terrain. Cela diffère de la situation qui prévaut aux États-Unis, où les propriétaires des terres situées au-dessus de la ressource peuvent conserver une part des redevances payées par les sociétés d'exploitation. L'absence d'un système de compensation bien défini pour les populations locales, qui ressentent le plus d'impacts directs des activités d'exploitation, ne suscite pas leur enthousiasme. Un dialogue ouvert et le développement de systèmes compensatoires adéquats seraient souhaitables pour toutes les parties visées.
- ▶ Les prises de position financières par des sociétés de financement québécoises dans les entreprises d'exploitation des ressources permettraient d'accroître et de diversifier les retombées locales. L'investissement dans les entreprises d'exploitation des ressources, telles que les compagnies minières, fait déjà partie des objectifs exprimés dans le plan d'action de la Société générale de financement du Québec⁹.

Un cadre de réflexion

L'élaboration d'une stratégie de développement durable, y compris un processus d'évaluation de la performance et un mécanisme de communication de cette information, pourrait être pertinente. Un comité indépendant pourrait être mis sur pied pour permettre un dialogue ouvert entre les principaux intéressés et ainsi être en mesure d'être transparent vis-à-vis de l'évolution ou de l'atteinte des différents objectifs.

Le dialogue respectueux, plutôt que le conflit, permettrait d'abord et avant tout aux principaux intéressés de bien comprendre les enjeux et de trouver des solutions les mieux adaptées. Le Québec est reconnu comme un chef de file mondial pour son approche de gestion intégrant le développement durable. Voilà une belle occasion de mettre en pratique à grande échelle cette approche.

Ernst & Young reconnaît que la prise de décision dans une telle situation peut être complexe. Cependant, l'analyse structurée de la situation avec un accent sur l'élaboration de solutions conjointes est possible. Il nous semble que l'approche d'élaboration d'une stratégie dans un contexte de développement durable confère un cadre structurant pour cette démarche. Entre autres, la création d'un comité indépendant qui permettrait l'établissement d'objectifs et la communication sur l'évolution et l'atteinte de ces objectifs nous semble une avenue intéressante pour tenir compte des préoccupations des différents intéressés. Nous rappelons que la grande majorité des préoccupations exprimées au sujet des gaz de schiste sont similaires à celles soulevées dans d'autres juridictions. En regardant ce qui est développé ailleurs, nous sommes déjà en mesure de voir que des solutions sont possibles.

La position d'Ernst & Young

Ernst & Young désire que le développement durable des gaz de schiste au Québec se poursuive. De fait, nous désirons que le Québec se donne les moyens d'évaluer correctement les possibilités de richesse qui pourraient découler de cette nouvelle industrie. Compte tenu du peu d'information actuellement disponible pour répondre à cette question, nous sommes d'avis que l'exploration doit se poursuivre afin d'être en mesure d'obtenir les données requises pour y répondre.

⁹ <http://www.sqfqc.com/fr/groupe-investissement/mines-metallurgie/index.htm>, consulté le 4 novembre 2010.

Nous sommes cependant bien conscients que toute possibilité n'est pas sans risque. Ces inquiétudes, exprimées par plusieurs intervenants dans les dernières semaines, ne doivent pas être ignorées. Les préoccupations environnementales, économiques et sociales associées au développement d'une industrie d'exploitation du gaz naturel sont légitimes, mais ne sont pas uniques au Québec. D'autres juridictions se sont penchées sur ces questions, ont évalué ou sont en voie d'évaluer la situation et le développement des cadres de meilleures pratiques. Nous sommes convaincus que le Québec, qui s'est doté d'une loi sur le Développement durable reconnue à l'échelle mondiale, est en excellente position pour être en mesure d'intégrer le développement économique dans le respect de l'environnement et à l'avantage de sa population.

Présenté par

Ernst + Young S.R.L./S.E.N.C.R.L.

Sonia Lacombe, M.Sc., MBA, géo
Leader, Changements climatiques et développement durable
800 René-Lévesque Ouest
19e étage
Montréal, Québec
H3B 1X9

514.875.6060

www.ey.com