



Fédération des chambres
de commerce du Québec | **fccq**

Mémoire sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent

Position de la FCCQ dans le cadre de la consultation publique du
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Mai 2014

555, boul. René-Lévesque Ouest
Bureau 1100
Montréal (Québec) H2Z 1B1
Tél. (514) 844-9571 téléc. (514) 844-0226

■
fccq.ca

Table des matières

Préambule.....	1
1. Rappel de la position de la FCCQ et des principales étapes visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec.....	2
2. Enjeux économiques liés au développement de cette industrie et impacts des différentes actions gouvernementales et du présent projet de loi sur les entreprises	7
3. Les gaz de schiste ailleurs au Canada et dans le monde	15
4. Conclusion	20

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ ou la Fédération) est l'ardente défenseure des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques et favorise ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec. La FCCQ est la porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence au Québec, qu'il s'agisse de médias ou d'intervenants économiques ou politiques. Grâce à son vaste réseau de près de 150 chambres de commerce, elle représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et partout au Québec.

La Fédération s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre, qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec, en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, haut et fort, auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le 6 février 2013, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, M. Yves-François Blanchet, annonçait qu'il confiait au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) la réalisation d'une consultation élargie qui s'appuie sur les travaux du comité d'évaluation environnementale stratégique (EES) sur le gaz de schiste. Afin d'apporter une contribution au bon déroulement des travaux du BAPE, la Fédération présente son mémoire qui porte principalement sur les éléments suivants :

- Le rappel de la position de la FCCQ et des principales étapes visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec;
- Les enjeux économiques liés au développement de cette industrie et les impacts des différentes actions gouvernementales sur les entreprises;
- Les gaz de schiste ailleurs au Canada et dans le monde.

1. Rappel de la position de la FCCQ et des principales étapes visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec

1.1. Rappel de la position de la FCCQ

Les dernières interventions de la Fédération sur l'industrie des gaz de schiste au Québec remontent à la consultation publique, sur le plan de la réalisation de l'EES, et à la consultation sur le récent projet de loi 37 qui est finalement mort au feuillet. Vous ne serez certainement pas surpris d'apprendre que nous avons appuyé le développement de cette industrie et que nous l'appuyons toujours. La FCCQ avait notamment insisté sur le besoin de documenter les aspects économique, environnemental et social liés au développement de cette industrie. La Fédération demande donc au BAPE de recommander au gouvernement ce qui suit :

- **considérer également et équitablement le volet économique par rapport aux volets environnemental et social, soit les trois volets du développement durable, et de tenir compte de l'impact de ses décisions sur les entreprises.**

La Fédération était encouragée par le fait que le plan de réalisation de l'EES prévoyait analyser les questions économiques en profondeur. Par le passé, la FCCQ a dénoncé l'absence d'analyses coûts-avantages et de retombées économiques lors de consultations publiques, études qui permettent de quantifier les divers paramètres à considérer lors d'un examen de projet. Le plan de réalisation prévoyait de telles études, ce qui était une bonne nouvelle à ce moment-là. Il sera question, plus loin dans ce mémoire, que ces documents n'atteignent pas une qualité adéquate et une quantification correcte des paramètres, et que le BAPE devrait considérer ces aspects dans ses recommandations au gouvernement.

De plus, et comme traité plus loin dans ce mémoire, la Fédération démontrera que le gouvernement du Québec n'a pas été en mesure, après tout ce temps :

- de doter le Québec d'une loi sur les hydrocarbures;
- de présenter des résultats scientifiques, provenant de projets de démonstration d'exploration et de valorisation, réalisés selon des normes strictes, encadrés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et

le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), et tirer des enseignements de ceux-ci;

- de chiffrer correctement les retombées économiques potentielles de cette industrie;
- de détenir une étude avantages-coûts complète.

Le volet économique se trouve d'ailleurs dans la définition de la mission du BAPE, qui consiste à éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique.

Pour l'aspect environnemental, la Fédération a toujours souhaité que la quantité *nette* d'émissions de gaz à effet de serre (GES) soit calculée du point de vue d'une société qui tienne compte de l'aspect continental de l'industrie des gaz de schiste, ainsi que des substitutions énergétiques possibles qui pourraient avoir un impact positif sur les émissions dans tout le nord-est américain et sur la planète. Si les groupes environnementaux réclament que le Québec doit faire sa part pour réduire les émissions planétaires de GES, ils doivent aussi considérer l'apport de cette industrie dans sa globalité, et non seulement examiner l'extraction de la ressource. De plus, une étude de SNC-Lavalin Environnement¹ nous apprend que l'industrie des gaz de schiste, au Québec, émettrait 41,6 % moins de GES que l'industrie conventionnelle du gaz naturel albertain. En effet, en comparant la construction, le forage et le démarrage; la collecte de gaz; le traitement du gaz; l'enlèvement du CO₂; le transport par pipeline; l'entreposage; la distribution et l'utilisation finale, c'est 9 972 508 tCO₂ par année, par rapport à 17 065 978 tCO₂ par année, qui seraient émises. La FCCQ demande donc au BAPE ce qui suit :

- **examiner le volet environnemental du développement de l'industrie des gaz de schiste sous l'angle de l'aspect continental de l'industrie, ainsi que des substitutions énergétiques possibles qui pourraient avoir un impact positif sur les émissions dans tout le nord-est américain et sur la planète, et de recommander au gouvernement d'en faire autant avant de prendre des décisions.**

Ce sujet sera repris plus loin, à la question de l'impact de l'industrie sur la réduction des GES aux États-Unis.

¹ http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DB43_Bilan%20préliminaire%20comparatif%20des%20GES%20-%20gaz%20de%20schiste%20vs.%20source%20conventionnelle%20en%20Alberta.pdf

Pour ce qui est des considérations sociales, la FCCQ souhaitait que le gouvernement détermine, avec les municipalités locales et les MRC, des moyens et des outils en matière d'aménagement durable du territoire, en utilisant ceux qui existent déjà dans d'autres cadres, tels que dans la filière éolienne et l'industrie porcine. La Fédération invitait aussi le gouvernement à la prudence dans sa présentation de l'instance municipale comme pôle de gouvernance², approche qui pouvait mener le gouvernement à modifier la sienne à l'égard du milieu municipal et à définir le rôle des ministères et organismes comme de simples accompagnateurs, et non plus comme des décideurs, ce à quoi s'opposait et s'oppose toujours la FCCQ. La Fédération demande donc au BAPE ce qui suit :

- **recommander au gouvernement qu'il demeure l'unique décideur en matière de développement de l'industrie des gaz de schiste, et qu'il intègre et implique les municipalités à l'intérieur des instances, avec les outils déjà disponibles comme par exemple dans le secteur éolien.**

Selon la FCCQ, la sphère économique est présentement évacuée du débat public et peu considérée dans le présent mandat du BAPE, où seulement quelques documents traitent de considérations économiques. Cela fait en sorte de laisser toute la place à l'environnement et à l'acceptabilité sociale lorsqu'il est question de développement durable. Un débalancement entre les trois volets du développement durable est notable, empêchant du même coup leur cohabitation harmonieuse. Dans l'expression *développement durable*, il y a le mot *développement* et non le mot *arrêt*.

1.2. Rappel des principales étapes visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec

Depuis le mois d'août 2010, le gouvernement du Québec a multiplié les interventions visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec. Cela a eu pour conséquence de créer un quasi-moratoire sur les activités d'exploration et de valorisation des gaz de schiste et de priver le Québec d'investissements et de retombées économiques provenant des entreprises œuvrant dans ce secteur d'activité. Ces entreprises ont été grandement fragilisées, ayant investi de bonne foi et selon les règles du jeu de l'époque des sommes importantes dans l'exploration au Québec.

² Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, page 40.

Revoyons les principales étapes visant à encadrer et à évaluer l'impact du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec, afin de se faire une idée du contexte global dans lequel les entreprises visées se situent et ce qu'elles ont traversé comme épreuves.

- 29 août 2010 : Québec fait appel au BAPE;
- 7 septembre 2010 : le BAPE entame ses audiences;
- 14 septembre 2010 : première séance d'information publique par l'industrie;
- 21 septembre 2010 : deuxième séance d'information publique par l'industrie;
- 25 septembre 2010 : annonce par l'industrie de sa volonté de changer le format de la campagne d'information publique;
- 5 octobre 2010 : début des audiences du BAPE;
- 8 mars 2011 : rapport du BAPE, avec comme principale recommandation d'avoir une EES durant laquelle l'exploration gazière pourrait se poursuivre, mais la fracturation hydraulique serait interdite, sauf pour faire des expériences scientifiques dans le cadre de cette EES;
- 14 mars 2011 : l'industrie accepte les recommandations du BAPE;
- 16 mars 2011 : annonce de la ministre Normandeau que toutes les opérations de fracturation dans les domaines pétrolier et gazier, au Québec, seront dorénavant assujetties à l'EES, et que les travaux de fracturation ne seront autorisés que pour les besoins de développement de connaissances scientifiques de l'évaluation environnementale, et ce, jusqu'à la fin de l'EES;
- 17 mars 2011 : hausse des redevances et des autres frais afférents à la détention d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain dans le budget provincial;
- 12 mai 2011 : présentation du projet de loi 18 (qui a été adopté le 13 juin 2011), limitant les activités pétrolières et gazières dans la partie du fleuve Saint-Laurent, située en amont de l'île d'Anticosti et sur les îles se trouvant dans cette partie du fleuve. Cette loi révoquait, sans compensation, les droits miniers couverts par la loi. Par ailleurs, cette loi prévoyait que le titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain serait exempté d'exécuter les travaux requis durant la période prévue à la loi, et que la période de validité des permis serait suspendue durant cette même période;
- 26 mai 2011 : début du mandat du comité EES pour une durée d'environ deux ans;
- 6 février 2013 : le ministre du MDDEFP, M. Yves-François Blanchet, annonce qu'il confiera au BAPE la réalisation d'une consultation élargie qui s'appuiera sur les travaux du comité EES;

- 15 mai 2013 : dépôt du projet de loi 37 qui prévoit un moratoire maximal de cinq ans pour interdire les forages, les opérations de fracturation et les essais d'injectivité destinés à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste, sur le territoire des municipalités situées principalement dans les basses terres du Saint-Laurent;
- 17 février 2014 : dépôt du rapport présentant une synthèse des études réalisées dans le cadre de l'EES.

Cette interminable saga n'est pas sans rappeler celle que nous avons vécue avec l'industrie minière. La création de richesse est de plus en plus difficile et incertaine au Québec. Dans le concept de développement durable, l'acceptabilité sociale, l'environnement et l'économie doivent être considérés sur un même pied. Cependant, dans le cadre du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec, il est clair que le volet économique a été délaissé au détriment des deux autres.

À titre illustratif, le volet économique n'a accaparé que 35 des 323 pages (10,8 %) du premier rapport du BAPE, portant sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec, et 58 pages (18,0 %) si l'on compte les chapitres qui décrivent l'industrie et ses activités. Et encore, en date du 1^{er} mai 2014, seulement trois des 91 documents et annexes, déposés par les personnes-ressources dans le cadre du présent mandat du BAPE, abordaient la question économique. De plus, durant les 11 jours d'audience sur la première phase du présent mandat, la pertinence économique de l'industrie a été abordée pendant seulement deux jours. Selon la Fédération, nous sommes loin d'une attention adéquate sur le volet économique par rapport aux volets environnemental et social.

Pendant que le Québec continue de tergiverser, les États américains et d'autres provinces canadiennes s'enrichissent en valorisant leurs gaz de schiste. Qui plus est, les Américains ont réduit, de façon marquée, leurs émissions de GES grâce à la valorisation de leurs gaz de schiste. Il y a vraiment de quoi faire réfléchir! La Fédération demande donc au BAPE de faire des recommandations au gouvernement relativement à ce qui suit :

- **doter rapidement le Québec d'une loi sur les hydrocarbures, moderne et efficace, basée sur les meilleures pratiques et qui soit claire, réaliste et équitable.**

2. Enjeux économiques liés au développement de cette industrie et impacts des différentes actions gouvernementales et du présent projet de loi sur les entreprises

2.1 Poursuite de l'exploration et réalisation de projets de démonstration

Le premier rapport du BAPE, daté du 8 mars 2011, recommandait de réaliser une EES durant laquelle l'exploration gazière pourrait se poursuivre, mais la fracturation hydraulique serait interdite, sauf pour faire des expériences scientifiques dans le cadre de cette EES. L'industrie était en accord avec cette recommandation, car elle y voyait enfin l'opportunité que les citoyens puissent juger de l'avenir de cette industrie sur des faits et avec une rigueur scientifique, et non sur des affirmations de pseudo-experts.

Aux États-Unis, l'*Environmental Protection Agency* a lancé une série d'études³ pour développer une connaissance approfondie sur l'impact potentiel de la fracturation hydraulique. Les ressources d'eau potable, les produits chimiques utilisés, le comportement géologique lors de l'injection, les eaux usées ainsi que le traitement de ces dernières sont ainsi scrutés à la loupe. Les travaux comprennent une révision des données existantes, des études de cas sur le terrain, partout aux États-Unis, des études en laboratoire en environnement contrôlé, de la modélisation ainsi que des tests toxicologiques. Ces études sont faites conjointement avec l'industrie et les groupes environnementaux, et les résultats scientifiques seront tous soumis à un processus rigoureux de révision par les pairs.

Qu'a-t-il été fait, ici? Rien, sauf l'EES. Il aurait fallu, dès le début des travaux du comité EES, faire la même chose. Trois précieuses années ont été perdues. Le MERN et le MDDELCC profiteraient aussi beaucoup du gain d'expertise à encadrer ces projets de démonstration, ce qui leur servirait lorsque l'industrie prendra finalement son envol. La Fédération a également demandé, à maintes reprises, la création d'un guichet unique pour l'obtention de permis et de certificats d'autorisation dans le cas de projets majeurs. La FCCQ croit encore à la pertinence de cette demande et souhaite que le BAPE recommande au gouvernement ce qui suit :

- **développer des projets de démonstration, de concert avec les entreprises œuvrant au sein de cette industrie, afin d'obtenir des données scientifiques qui permettront de valider ou d'invalider les calculs et les conclusions des études théoriques actuelles, de même que faire valider les hypothèses, concernant le potentiel et la disponibilité de la ressource, et les scénarios de développement de l'industrie;**

³ http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/hf_study_plan_110211_final_508.pdf

- **créer un guichet unique pour l'obtention de permis et de certificats d'autorisation dans le cas de projets majeurs.**

2.2 Retombées économiques et création d'un bureau d'analyse économique

La Fédération a été surprise de constater à quel point l'étude de retombées économiques du MDDELCC⁴ était frileuse et refusait de se commettre sur le niveau de retombées économiques de cette industrie au Québec. La conclusion de l'étude est la suivante :

« ...dans la mesure où les angles d'analyse, les méthodes d'évaluation et les hypothèses de base servant à l'évaluation des impacts du développement de l'industrie du gaz de schiste dans les basses terres du Saint-Laurent diffèrent, la comparaison des retombées économiques entre les études, dans le but d'en tirer des valeurs moyennes, s'avère périlleuse, voire vaine. »

Comment voulez-vous soupeser les avantages économiques d'un projet par rapport aux inconvénients sociaux et environnementaux si le gouvernement refuse de mettre un chiffre sur ces avantages? Comment espérer que le critère économique puisse un jour être considéré à juste titre au Québec, sur un pied d'égalité avec les préoccupations sociales et environnementales, avec la frilosité démontrée par la Direction de l'analyse et des instruments économiques du MDDELCC?

Si le gouvernement ne veut pas utiliser uniquement les chiffres avancés par SECOR/KPMG⁵, IHS⁶ ou Anthony Mersich du *Canadian Energy Research Institute*⁷, la Fédération recommande au BAPE de proposer au gouvernement ce qui suit :

- **créer rapidement une agence d'analyse économique indépendante qui aurait pour mission de chiffrer systématiquement les coûts et les bénéfices liés aux retombées économiques découlant de projets présentés aux autorités gouvernementales.**

La FCCQ suggère, depuis plusieurs années, la mise sur pied d'une telle agence. Cette demande est toujours restée lettre morte. Elle aurait l'avantage de :

- apporter des informations neutres et objectives dans le débat public;

⁴ http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/Rapport-etude-EC3-1_MDDEFP.pdf

⁵ SECOR. Évaluation des retombées économiques du développement des shales de l'Utica, rapport final, mai 2010.

⁶ IHS. Economic Impact Assessment of Shale Gas Extraction in Quebec, rapport final, février 2011.

⁷ MERSICH, Anthony. Potential Economic Impacts of Developing Quebec's Shale Gas, Canadian Energy Research Institute, study no 132, mars 2013.

- mettre en lumière et contrecarrer des affirmations qui ne reposent pas sur des faits ou des données crédibles;
- donner des arguments aux membres du gouvernement qui ne proviendraient pas de l'industrie et avoir le recul nécessaire afin de se prononcer sur des retombées économiques;
- combattre les prises de position idéologiques et minoritaires et détenir les outils pour pouvoir refuser de donner suite à des demandes farfelues.

Si le Québec s'est doté de bureaux d'examen indépendants avec la Régie de l'énergie, pour les questions énergétiques, et la Commission de protection du territoire agricole du Québec, pour les terres agricoles, pourquoi en serait-il autrement pour une question d'importance comme le développement économique? L'agence pourrait ainsi contribuer aux démarches du BAPE qui doit prendre en compte l'analyse économique, au même titre que les préoccupations sociales et environnementales dans une approche de développement durable. Le BAPE pourrait compter sur des données plus complètes à intégrer dans ses analyses et allant au-delà des seules informations fournies par les promoteurs, jugées non crédibles par les opposants. Ainsi, une base de comparaison entre les données des promoteurs et celles du BAPE serait mise sur pied, ce qui viendrait enrichir le débat.

À ce titre, en l'absence d'une agence d'analyse économique indépendante et considérant que la Direction de l'analyse et des instruments économiques du MDDELCC n'arrive pas à chiffrer les retombées économiques, la Fédération recommande au BAPE ce qui suit :

- **utiliser les études de retombées économiques réalisées par des entreprises privées, puisque celle du MDDELCC, demandée par le gouvernement, n'est pas concluante à ce sujet.**

2.3 Analyse coûts-avantages

La Fédération a constaté que l'étude coûts-avantages, commandée par le comité EES, était très incomplète. Les auteurs soulignent les limites méthodologiques de leur étude⁸, en mentionnant l'absence de plusieurs données importantes ou la présence de données incomplètes, dont : l'étude portant sur les détails des coûts privés, publics et totaux; l'étude portant sur les projections financières pro forma d'un projet type de gaz de schiste, incluant la phase de fermeture et de suivi; l'étude portant sur les retombées économiques, notamment en termes de création d'emplois; et l'étude portant sur les externalités.

⁸ http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/12/Rapport-etudes-EC2-1-EC2-2-EC2-4_Genivar.pdf

Le manque de données détaillées des coûts, pour la phase d'exploitation, a nécessité des hypothèses importantes; certaines divergences existaient entre les données exogènes, relatives à la description du projet type, et des scénarios de développement, comme formulés à travers différentes études réalisées pour le comité EES. La question que la Fédération se pose est la suivante : pourquoi être allée précipitamment avec une étude coûts-avantages, alors qu'en attendant quelques mois supplémentaires, l'entreprise responsable de l'étude aurait pu obtenir les données pour faire un travail convenable? Cette entreprise a donc fait ce qu'elle pouvait avec un manque flagrant d'information.

Le BAPE ne peut prétendre pouvoir prendre une décision éclairée sur la base de cette étude, alors que la marge d'erreur associée aux chiffres qui s'y trouvent est importante, à cause des nombreuses hypothèses qui ont dû être faites. Des projets de démonstration d'exploration et de valorisation, réalisés selon les normes les plus strictes et encadrés par le MDDELCC et le MERN, auraient grandement contribué à l'élaboration d'hypothèses de calculs avec des chiffres réels, plutôt que de travailler sur des hypothèses très approximatives qui ne peuvent satisfaire au critère de rigueur scientifique.

Au risque de se répéter, en l'absence d'une étude avantages-coûts rigoureuse et complète, la FCCQ juge que le BAPE devrait recommander au gouvernement ce qui suit :

- **terminer l'étude coûts-avantages, selon les règles de l'art, avec toutes les données nécessaires pour y parvenir.**

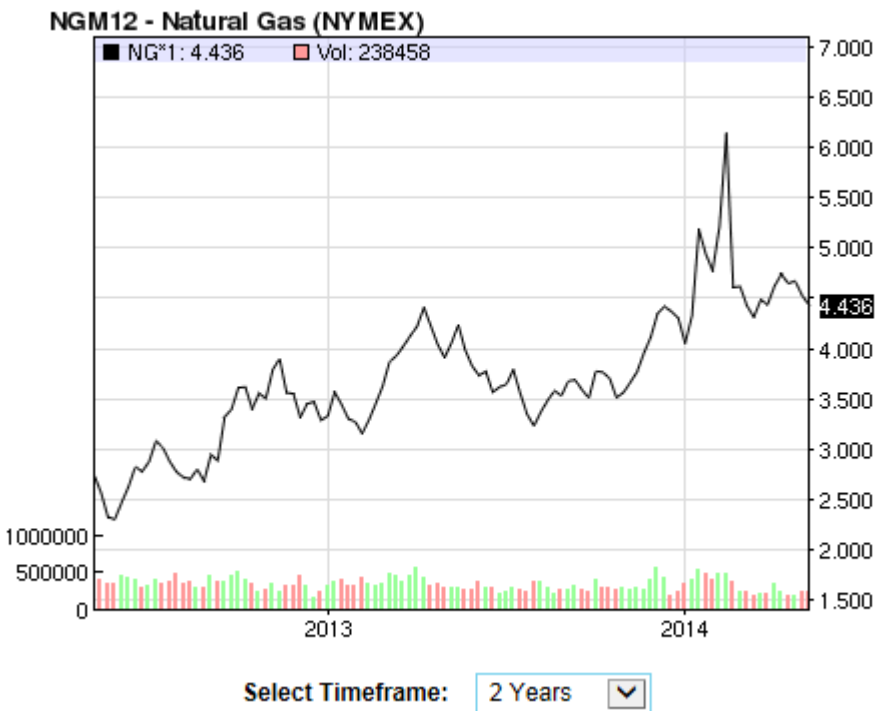
Selon la Fédération, le BAPE n'a pas toutes les données en main pour soupeser les avantages économiques par rapport aux données sociales et environnementales. Les activités devant cependant suivre leurs cours, la Fédération demande au BAPE d'aussi recommander au gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec des projets de démonstration d'exploration et de valorisation réalisés selon les normes les plus strictes afin, justement, de documenter adéquatement les divers paramètres avec des données servant à la réalisation de l'analyse coûts-avantages.

2.4 Hausse du prix du gaz naturel

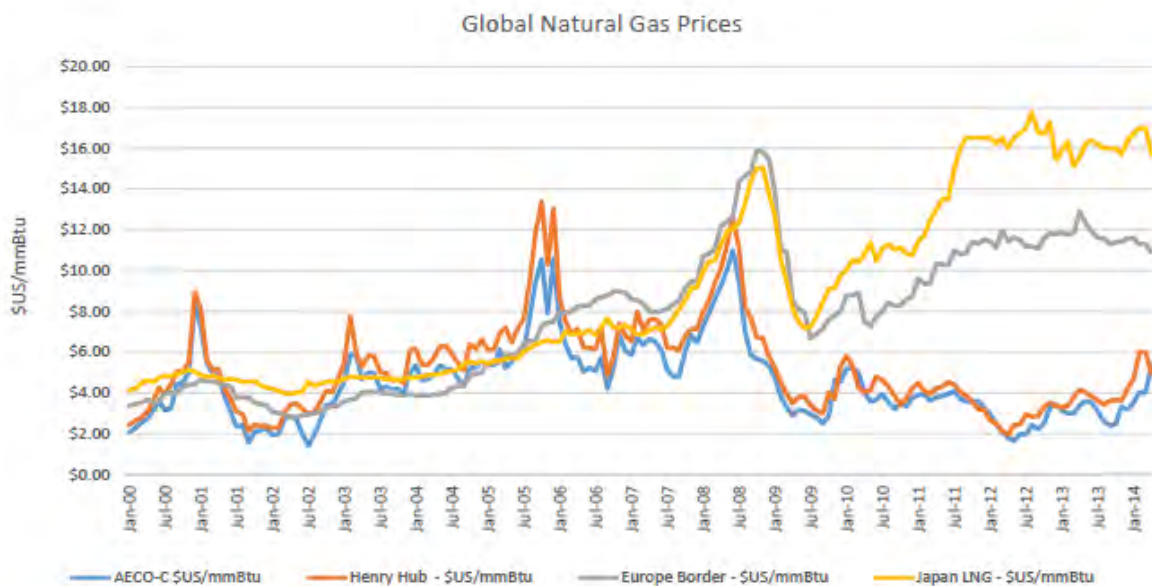
Même si ce n'est pas une hausse significative, le prix du gaz naturel a augmenté récemment, comme le démontrent les graphiques suivants, provenant du NYMEX⁹ et du *Canadian Gas Association*¹⁰ :

⁹ <http://www.nasdaq.com/markets/natural-gas.aspx?timeframe=2y>

¹⁰ <http://www.cga.ca/wp-content/uploads/2011/02/Chart-4-Global-Natural-Gas-Prices2.pdf>



Dans le premier graphique, une légère tendance à la hausse semble s'installer depuis deux ans pour le marché à terme (communément appelé « futures »), avec quelques pointes de volatilité, surtout attribuables aux contraintes physiques des réseaux de distribution dans le nord-est américain.



Source: US Federal Reserve, World Bank, CGA

Dans le second graphique, qui s'étend sur une durée de 14 ans, il est constaté que les prix n'ont toujours rien à voir avec ceux de 2008 qui précédaient la crise financière et l'arrivée massive des gaz de schiste en Amérique du Nord. Toutefois, la légère tendance récente du premier graphique se confirme, surtout l'écart grandissant de prix avec les marchés européen et japonais, laissant entrevoir une possible rentabilité pour la liquéfaction de gaz naturel nord-américain pour fins d'exportation. Si ce scénario se réalise, il est plausible d'envisager qu'une hausse des prix nord-américains se produise. De plus, la ré-industrialisation des capacités manufacturières aux États-Unis, due aux faibles prix du gaz naturel depuis quelques années, pourrait aussi amener des pressions à la hausse sur les prix nord-américains du gaz naturel. Ces phénomènes pourraient donc venir chambouler considérablement l'analyse que l'on fait pour l'avenir de cette industrie au Québec. La Fédération souhaite donc que le BAPE recommande au gouvernement ce qui suit :

- **tenir compte qu'il est réaliste d'envisager une hausse, au cours des années à venir, du prix du gaz naturel dans son analyse liée à l'exploration et à la valorisation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent.**

2.5 Impacts des différentes actions et décisions gouvernementales sur les entreprises

Entre le 29 août 2010 et le 26 mai 2011, soit les dates où le gouvernement a respectivement fait appel au BAPE et au comité EES, *Questerre Energy Corporation* a perdu environ 65 % de sa valeur boursière. *Junex a*, quant à elle, perdu environ 52 % de sa valeur boursière. Pour *Gastem*, c'est environ 38 % de sa valeur boursière qui s'est envolée en fumée. Les pertes d'emplois ont probablement suivi la même tangente. Il sera impossible, pour ces entreprises, d'aller chercher de l'argent sur les marchés afin de poursuivre leurs activités si un nouveau moratoire s'imposait.

Il n'est pas nécessaire de chercher longtemps pour comprendre les raisons pour lesquelles les Québécois sont moins entrepreneurs que dans les autres provinces. L'intervention gouvernementale dans l'économie fait que la prévisibilité pour les investisseurs n'est pas possible, et que ces derniers préfèrent investir leur argent ailleurs. Comment voulez-vous convaincre des investisseurs de se commettre ici, avec des montants importants, et pour longtemps, alors que les règles du jeu, dans les secteurs miniers et des gaz de schiste, sont soit désuètes, soit inexistantes, ou qu'elles changent tous les six mois?

Selon la Fédération, le BAPE devrait recommander au gouvernement ce qui suit :

- **se pencher sur les meilleures pratiques qui ont lieu ailleurs afin de minimiser les impacts indésirables sur les entreprises.**

Les entreprises de ce secteur désirent un cadre législatif et réglementaire qui serait applicable, clair, stable et efficace. La prévisibilité des règles du jeu, dans des secteurs d'activité comportant déjà des risques commerciaux importants, est primordiale pour les investisseurs. Ce fait devrait être considéré par le gouvernement avant de poser un autre geste qui risquerait de miner encore davantage la réputation du Québec sur la scène internationale.

2.6 Impact du désengagement du gouvernement comme accompagnateur dans les projets

La Fédération croit que le gouvernement devra se pencher sur son désengagement récent comme accompagnateur dans le développement de projets économiques. Un exemple patent est le processus de consultation publique, si important pour l'acceptabilité sociale de projets. Le gouvernement doit accompagner les promoteurs en mettant en place un cadre qui permettra à la population locale d'être entendue et d'émettre des idées. Une entreprise ne devrait pas être laissée à elle-même pour faire ce travail et, encore plus, si elle est étrangère à l'environnement d'affaires qui prévaut au Québec. Pensons à la consultation publique de l'industrie gazière pour s'en convaincre. Il est difficile d'obtenir une acceptabilité sociale lorsque le processus de consultation n'est pas clairement défini à l'avance. La FCCQ demande au BAPE ce qui suit :

- **faire des recommandations au gouvernement afin qu'il redéfinisse son mode d'accompagnement des promoteurs, surtout lors de la création de nouvelles industries, pour ne pas les laisser seuls lors la délicate étape de consultation des citoyens, ainsi que pour l'obtention des nombreuses autorisations.**

Cela pourrait prendre la forme d'un processus de pré-consultation au cours duquel le promoteur aurait une période de temps allouée pour expliquer son projet; les citoyens, directement interpellés par le projet et habitant à proximité de celui-ci, auraient une période de temps allouée pour poser leurs questions. Ainsi, les préoccupations de la population locale seraient considérées, et les groupes d'intérêt ne monopoliseraient pas les discussions.

La FCCQ vient de souligner les divers enjeux économiques liés au développement de cette industrie et les impacts des différentes actions gouvernementales sur les entreprises. La question que la Fédération se pose est la suivante : si le gouvernement du Québec souhaite réellement améliorer sa balance commerciale et réduire son déficit avec du pétrole québécois, pourquoi en serait-il autrement avec le gaz de schiste? Le gaz de schiste a même l'avantage additionnel de pouvoir contribuer à l'amélioration du bilan environnemental par le déplacement du pétrole, dans certaines niches ou applications. La Fédération demande donc au BAPE ce qui suit :

- **recommander au gouvernement d'appuyer l'exploration et la valorisation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent.**

3. Les gaz de schiste ailleurs au Canada et dans le monde

3.1 Colombie-Britannique

Cette province s'est dotée d'une stratégie gouvernementale pour le gaz naturel et d'une seconde stratégie spécifique pour le gaz naturel liquéfié. Selon les chiffres gouvernementaux¹¹, les investissements de l'industrie, en Colombie-Britannique, ont presque quadruplé entre 2000 et 2010, augmentant de 1,8 à 7,1 G\$. La production a augmenté de 42 % entre 2009 et 2010, la plus grande progression annuelle de l'histoire de la province. Le secteur du gaz naturel est devenu un des piliers de l'économie de la Colombie-Britannique, un des plus gros employeurs et la source de revenus la plus importante provenant des ressources naturelles.

La province a prévu un premier terminal d'exportation de gaz naturel liquéfié à Kitimat, d'ici 2015, et trois au total d'ici 2020¹². Il s'agit alors d'exportation, donc d'argent neuf qui entrera en Colombie-Britannique et qui améliorera la balance commerciale. Pour ce qui est des redevances, la province a reçu en 2006 2,14 G\$ provenant des secteurs pétrolier et gazier¹³ et les revenus totaux pourraient atteindre entre 130 et 180 G\$ entre 2011 et 2038 pour les seuls projets de gaz naturel liquéfié¹⁴.

La première ministre, Christy Clark, a déclaré, lors d'une entrevue télévisée en fin d'année, que la Colombie-Britannique va faire sa plus grosse contribution de son histoire, au Canada, si le développement des immenses réserves de gaz naturel estimées à 150 ans se concrétise. Selon elle, l'industrie des gaz de schiste pourrait créer jusqu'à 100 000 emplois, et les redevances contribueront à diminuer, voire éliminer la dette de la province. Deux récentes études confirment par ailleurs le régime fiscal compétitif de la Colombie-Britannique¹⁵ et le potentiel de création d'emplois¹⁶ pour des projets de gaz naturel liquéfié. C'est ce que la Fédération appelle être « *open for business!* ».

Cette province est reconnue pour être l'une des plus vertes au Canada, notamment avec sa taxe sur le carbone. Pourtant, la première ministre n'hésite pas une seule seconde à appuyer l'industrie des gaz de schiste, car elle considère que les avantages sont supérieurs aux inconvénients. Pourquoi en serait-il autrement au Québec?

¹¹ <http://www.britishcolumbia.ca/invest/industry-sectors/natural-gas.aspx>

¹² http://www.gov.bc.ca/ener/popt/down/liquefied_natural_gas_strategy.pdf

¹³ <http://www.empr.gov.bc.ca/OG/oilandgas/Pages/default.aspx>

¹⁴ http://www.empr.gov.bc.ca/OG/Documents/Grant_Thornton_LNG_Revenue.pdf

¹⁵ <http://www.empr.gov.bc.ca/OG/Documents/Summary%20Competitiveness%20Analysis%20Report%20-%202018%20February%202014.pdf>

¹⁶ http://www.empr.gov.bc.ca/OG/Documents/Grant_Thornton_LNG_Employment_Impacts.pdf

3.2 Alberta

L'Alberta produit environ 70 % de tout le gaz naturel au Canada. La province est le troisième plus gros producteur mondial de gaz naturel et le deuxième plus gros exportateur. Les secteurs pétrolier et gazier albertains produisent environ le quart de tout le produit intérieur brut (PIB) de la province et emploient, directement et indirectement, environ 275 000 personnes. Ils représentent presque 70 % des exportations de l'Alberta¹⁷.

Pour ce qui est des redevances, la province a reçu plus de 7,6 G\$, en 2012-2013, provenant des secteurs pétrolier, gazier et du territoire, soit environ 20 % des revenus totaux du gouvernement. Le secteur du gaz naturel a contribué, à lui seul, pour environ 954 M\$ de ce total, soit 2,5 % des revenus gouvernementaux totaux de la province. En 2012, les clients résidentiels albertains ont, quant à eux, payé leur gaz naturel 31,6 % de moins que la moyenne canadienne.

C'est la régie de l'énergie albertaine qui a la responsabilité d'évaluer le potentiel des ressources de gaz de schiste dans cette province. Ce fait est intéressant et pourrait donner des idées au gouvernement du Québec, qui a, lui aussi, une régie de l'énergie. Cela permettrait au moins d'établir le potentiel québécois de façon neutre et crédible, comme en Alberta. La Fédération demande donc au BAPE ce qui suit :

- **recommander au gouvernement que l'établissement des ressources de gaz de schiste potentielles soit fait par la Régie de l'énergie, afin de dépolitiser cet aspect lié au développement de l'industrie.**

L'Alberta utilise la technique de la fracturation hydraulique depuis 50 ans, quoique la technique de fracturation horizontale soit plus récente. Plus de 174 000 puits ont été exploités grâce à la fracturation hydraulique, dont 1 622 en 2012, soit légèrement plus que les 31 puits québécois. Les agriculteurs côtoient des puits de gaz naturel depuis des décennies et touchent des redevances payées par les entreprises pour l'utilisation d'un coin de leurs terres. Aux dernières nouvelles, aucun cataclysme ne s'est produit dans cette province. Si les gaz de schiste sont bons pour l'économie de l'Alberta, pourquoi en serait-il autrement pour l'économie du Québec?

¹⁷ <http://alberta.ca/industryandeconomy.cfm>

3.3 États-Unis

En 2005, on comptait, aux États-Unis, quelque 15 000 puits de gaz de schiste en activité. Cinq ans plus tard, à la fin de 2010, leur nombre passait à près de 500 000. La production représentait plus de 27 % de tout le gaz naturel produit aux États-Unis, en 2010, proportion qui devrait passer à 43 % en 2015. Selon une étude réalisée par l'*IHS Global Insight*¹⁸, les emplois liés à cette industrie étaient de plus de 600 000 en 2010. La contribution de l'industrie au PIB, en 2010, était de près de 77 G\$ US. Au cours des 25 prochaines années, les municipalités, les États et le gouvernement fédéral devraient toucher plus de 933 G\$ US en impôts fonciers, taxes et recettes fiscales de toutes sortes. Selon l'*America's Natural Gas Alliance*, les bas prix actuels du gaz naturel devraient faire économiser environ 926 \$ US, par année, aux clients résidentiels.

Alors que les multinationales manufacturières américaines transféraient des capacités de production à l'étranger depuis quelques décennies, elles les rapatrient en force à cause du faible coût, de la sécurité et de la grande disponibilité d'approvisionnement du gaz naturel. Selon l'*American Chemistry Council*, une augmentation de 25 % de l'offre d'éthane (un dérivé du gaz naturel) pourrait amener des investissements dans l'industrie chimique de plus de 16 G\$ US, ce qui permettrait de créer plus de 400 000 emplois dans l'ensemble de l'économie, en plus de fournir plus de 4,4 G\$ US en recettes fiscales aux municipalités, aux États et au gouvernement fédéral. La *National Association of Manufacturers* estime que le gaz de schiste et les prix du gaz naturel aideront les fabricants américains à créer plus d'un million d'emplois d'ici 2025, grâce à des économies sur les dépenses en gaz naturel de plus de 11,6 G\$ US. L'industrie des gaz de schiste est donc un des principaux facteurs de la relance de l'économie américaine.

Au plan environnemental, l'électricité produite à partir de centrales au charbon a chuté de 53 %, en 1993, à 42 %, en 2011, alors que la production d'électricité provenant du gaz naturel est passée de 13 à 25 % au cours de la même période et devrait atteindre 30 % d'ici 2040. Le *2014 Climate Report*, paru en janvier, indique que la législation à venir, pour limiter les émissions de GES des centrales de production d'électricité, devrait favoriser la conversion de vieilles centrales en faveur du gaz naturel. Ceci pourrait aider significativement les États-Unis à atteindre leur cible de réduction des émissions de GES de 17 %, d'ici 2020, par rapport au seuil de 2005. Le gaz de schiste est donc une clé à la réduction des émissions de GES dans le nord-est américain et contribue aux efforts planétaires de réduction des émissions.

¹⁸ <http://www.pipelineandgasjournal.com/shale-gas-supports-more-600000-american-jobs-study-says>

Par ailleurs, plusieurs industries du Québec sont de fortes consommatrices de combustibles, notamment les industries sidérurgiques et de la cimenterie. Leurs procédés de production sont ainsi faits. Ces entreprises auront toujours le choix de devenir plus responsables au plan environnemental lorsque, c'est possible et que la technologie le permet, afin de migrer vers d'autres types de formes énergétiques. Elles pourraient ainsi remplacer la combustion du mazout lourd et du charbon par du gaz naturel, lorsque disponible et là où il serait disponible. Ainsi, non seulement le Québec verrait diminuer ses émissions de GES, mais également ses émissions d'autres particules et polluants atmosphériques. La substitution énergétique est certainement envisageable dans les divers scénarios qui devront être étudiés par le BAPE, comme elle l'est aux États-Unis.

Finalement, en ce qui concerne les études liées au développement de l'industrie des gaz de schiste, les groupes environnementaux américains financent leurs propres études en parallèle des efforts faits en ce sens par l'*Environmental Protection Agency*. À titre illustratif, l'*Environmental Defense Fund*¹⁹ a fait paraître la première de 16 études, celle-ci réalisée conjointement avec l'*Université du Texas à Austin*, où l'examen de 190 puits, partout aux États-Unis, a permis de conclure que les émissions de méthane, provenant des nouveaux puits en préparation pour la production, étaient contrôlées et captées à au moins 98,5 %. Ce fait a surpris l'expert scientifique de l'*Environmental Defense Fund*, Steven Hamburg. Il y aurait donc moins péril en la demeure que ce que de pseudo-experts laisseraient entendre. Si les États-Unis peuvent explorer et valoriser les gaz de schiste en respectant des principes et des règles strictes au plan environnemental, pourquoi devrions-nous agir différemment au Québec?

3.4 Union européenne

L'Union européenne²⁰ vient d'adopter, le 22 janvier 2014, une recommandation qui contribue à apporter de la clarté et de la prévisibilité aux gouvernements, à l'industrie et aux citoyens, en regard de la valorisation des gaz de schiste. En effet, l'Union européenne invite ses pays membres à suivre des principes lorsqu'ils adoptent des législations pour encadrer l'industrie des gaz de schiste, à savoir :

- que l'évaluation des risques démontre que la fracturation hydraulique à haut débit n'entraîne la libération directe d'aucun polluant dans les nappes phréatiques;

¹⁹ <http://www.edf.org/methaneleakage>

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm

- que les installations, pour exploiter le gaz de schiste, soient construites de manière à éviter des fuites à la surface et des déversements dans le sol, l'eau ou l'air;
- que les évaluations d'impact sur l'environnement soient menées avec un maximum de transparence, ce qui implique la divulgation publique et obligatoire des produits chimiques utilisés durant la fracturation hydraulique.

Le Royaume-Uni, le Danemark, la Pologne et la Roumanie développent des projets d'exploration. Si l'Union européenne vient de donner son feu vert à la valorisation des gaz de schiste, pourquoi devrait-il en être autrement au Québec?

La Fédération demande donc au BAPE de recommander :

- **que le gouvernement examine les redevances, la création d'emplois et les retombées économiques générées dans d'autres provinces et ailleurs dans le monde, afin qu'il puisse estimer la création de richesse dont il se prive, en ne laissant pas le choix aux entreprises de décider elles-mêmes si elles veulent aller de l'avant ou non dans le développement de cette industrie.**

Ce n'est pas avec la façon actuelle de procéder que le Québec sera en mesure de créer de la richesse et d'investir en santé et en éducation.

4. Conclusion

Le gouvernement doit travailler rapidement à mettre en place un cadre législatif et réglementaire applicable, clair, stable et efficace, puisque la prévisibilité est primordiale pour les investisseurs, dans des secteurs d'activité comportant déjà des risques commerciaux importants. Il doit également redéfinir son mode d'accompagnement des promoteurs, afin de ne pas les laisser seuls lors la délicate étape de consultation des citoyens, ainsi que pour l'obtention des nombreuses autorisations. Il doit assumer pleinement son rôle de leadership dans le développement économique de la province. La Fédération demande donc au BAPE de faire des recommandations au gouvernement à l'effet de :

- **doter rapidement le Québec d'une loi sur les hydrocarbures, moderne et efficace, basée sur les meilleures pratiques et qui soit claire, réaliste et équitable;**
- **redéfinir son mode d'accompagnement des promoteurs, surtout lors de la création de nouvelles industries, afin de ne pas les laisser seuls lors la délicate étape de consultation des citoyens, ainsi que pour l'obtention des nombreuses autorisations.**

Au plan environnemental, la Fédération demande au BAPE et au gouvernement ce qui suit :

- **examiner le volet environnemental du développement de l'industrie des gaz de schiste sous l'angle de l'aspect continental de l'industrie ainsi que des substitutions énergétiques possibles qui pourraient avoir un impact positif sur les émissions, dans tout le nord-est américain et sur la planète, et recommander au gouvernement d'en faire autant avant de prendre des décisions.**

D'ici là, nous devons nous questionner si les avantages d'un projet surpassent les inconvénients, une fois que les trois aspects du développement durable auront été pris en compte. Notre défi collectif consiste à mettre en place l'encadrement nécessaire pour permettre la valorisation de cette ressource, tout en assurant des hauts standards en matière de protection de l'environnement et des intérêts des communautés locales. Or, nous n'avons pas cet éclairage pour l'instant. La Fédération demande donc au BAPE de recommander au gouvernement ce qui suit :

- **utiliser les études de retombées économiques réalisées par des entreprises privées, puisque celle du MDDELCC, demandée par le gouvernement, n'est pas concluante à ce sujet.**

La Fédération souhaite aussi que le BAPE recommande au gouvernement ce qui suit :

- **créer une agence indépendante d'analyse économique et faire compléter l'étude coûts-avantages, selon les règles de l'art, avec toutes les données nécessaires pour y parvenir.**

La firme engagée pour réaliser l'étude n'a malheureusement pas été en mesure de la réaliser complètement, faute de données fiables et suffisantes.

La Fédération propose aussi au BAPE de recommander au gouvernement d'être proactif, de lancer des études d'exploration pour établir le potentiel et de se préparer à aller de l'avant, de la façon suivante.

Que le gouvernement :

- **développe des projets de démonstration, de concert avec les entreprises œuvrant au sein de cette industrie, afin d'obtenir des données scientifiques qui permettront de valider ou d'invalider les calculs et les conclusions des études théoriques actuelles, de même que faire valider les hypothèses concernant le potentiel et la disponibilité de la ressource et les scénarios de développement de l'industrie;**
- **demeure l'unique décideur en matière de développement de l'industrie des gaz de schiste, puis intègre et implique les municipalités à l'intérieur des instances, avec les outils déjà disponibles, comme, par exemple, dans le secteur éolien;**
- **se penche sur les meilleures pratiques qui ont lieu ailleurs afin de minimiser les impacts indésirables sur les entreprises;**
- **considère également et équitablement le volet économique par rapport aux volets environnemental et social, soit les trois volets du développement durable, et tienne compte de l'impact de ses décisions sur les entreprises;**
- **mandate la Régie de l'énergie pour l'établissement des ressources de gaz de schiste potentielles, afin de dépolitiser cet aspect lié au développement de l'industrie;**
- **tienne compte qu'il est réaliste d'envisager une hausse, au cours des années à venir, du prix du gaz naturel dans son analyse liée à l'exploration et à la valorisation du gaz de schiste, dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent;**
- **crée un guichet unique pour l'obtention de permis et de certificats d'autorisation dans le cas de projets majeurs;**

- **examine les redevances, la création d'emplois et les retombées économiques générées dans d'autres provinces et ailleurs dans le monde, afin qu'il puisse estimer la création de richesse dont il se prive, en ne laissant pas le choix aux entreprises de décider elles-mêmes si elles veulent aller de l'avant ou non dans le développement de cette industrie.**

En conclusion, la Fédération demande donc au BAPE ce qui suit :

- **recommander au gouvernement d'appuyer l'exploration et la valorisation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent.**