



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



Montréal, le 1er août 2018

Madame Luce Asselin
Sous-ministre associée à l'Énergie et aux Mines
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, bureau A-407
Québec (Québec) G1H 6R1

Commentaires de la Fédération des chambres de commerce du Québec sur les projets de règlements du 20 juin 2018 précisant la portée de la Loi sur les hydrocarbures

Madame la Sous-ministre associée,

Grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et de 1 100 entreprises établies au Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Considérée comme le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ défend les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Le 20 juin 2018, le gouvernement du Québec a présenté à nouveau quatre projets de règlements de mise en œuvre de la Loi sur les hydrocarbures, neuf mois après une première publication. Aucun calendrier de mise en vigueur de ces règlements et de la Loi sur les hydrocarbures n'a été annoncé. La FCCQ note par ailleurs que les mots « interdiction » et « interdit » apparaissent à plusieurs reprises dans le texte annonçant cette deuxième publication des quatre règlements. La FCCQ souhaite que le gouvernement maintienne son orientation d'assurer la mise en valeur de manière responsable des hydrocarbures présents au Québec.

Un de ces projets de règlements abroge la réglementation passée et nous ne nous y attarderons pas. Les commentaires de la FCCQ porteront sur les autres projets de règlements qui comportent des enjeux importants pour les entreprises québécoises.

Avant de commenter spécifiquement la nouvelle réglementation souhaitée par le gouvernement, la FCCQ tient à rappeler qu'elle appuie depuis longtemps le développement d'une filière québécoise d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures. La FCCQ a invité à de nombreuses reprises le gouvernement à mettre en place le cadre réglementaire qui permettrait ce développement, alors que l'utilisation des hydrocarbures demeure nécessaire, et ce, dans un contexte de transition énergétique.

La FCCQ souhaite que le gouvernement tienne compte de ses commentaires afin de bonifier la nouvelle réglementation. Les présents commentaires s'inscrivent dans le contexte des modifications apportées dans la deuxième version de la réglementation publiée dans la Gazette officielle du 20 juin 2018. Les commentaires de la FCCQ sur la première version des règlements sont joints en annexe aux présentes, à titre informatif.

Une transition énergétique réussie doit être réaliste et globale

Le Québec est engagé dans une transition énergétique ambitieuse. Le gouvernement a annoncé en juin 2018 un plan quinquennal en transition, innovation et efficacité énergétique avec des résultats anticipés précis, contenant 225 mesures et un budget de 6 milliards de dollars. Ce plan découle de la politique énergétique 2030 visant à réduire de 40 % à cet horizon, la quantité de produits pétroliers consommés par rapport à l'année 2013.

Le plan retient la même cible et prévoit qu'avec les mesures qu'il contient, la consommation de produits pétroliers aura été réduite de 12 % en 2023, et de près de 20 % en 2030. Des mesures supplémentaires seront à élaborer afin que la réduction de 40 % soit atteinte en 2030. Le plan contient aussi des mesures mettant en valeur le gaz naturel, notamment en efficacité énergétique. Même après l'application de ces mesures, il est prévu que la consommation québécoise de gaz naturel augmentera de 12 % d'ici 2023 et de 15 % d'ici 2030. Force est de constater que les hydrocarbures continueront de faire partie du portefeuille énergétique du Québec et de répondre aux besoins des Québécois en produits pétroliers et gaziers durant de nombreuses années encore. Comme le soulignait la FCCQ dans une étude récente¹, l'industrie des hydrocarbures est importante pour notre économie puisqu'elle contribue au soutien de dizaines de milliers d'emplois de qualité et des milliers de fournisseurs. C'est un pilier important du secteur manufacturier québécois amenant des retombées importantes pour des régions québécoises.

Le gouvernement reconnaît d'ailleurs, à juste titre, que la transition énergétique concerne l'ensemble des formes d'énergie. Ainsi, des revenus provenant de droits et loyers reliés à l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures au Québec seront dédiés, en vertu de la réglementation proposée, au Fonds de transition énergétique. Le Fonds sert principalement à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire l'empreinte carbone de l'économie québécoise.

La transition énergétique découle en bonne partie de l'enjeu des changements climatiques. Cet enjeu est d'envergure mondiale. Que le pétrole et le gaz naturel soient importés ou produits au Québec, l'incidence sur les émissions globales de gaz à effet de serre est du même ordre. En fait, si les hydrocarbures sont produits et distribués au Québec, les émissions de GES reliées à leur transport sont réduites relativement à lorsqu'ils sont importés. Par ailleurs, le secteur industriel des hydrocarbures opérant en sol québécois doit être en mesure de pouvoir demeurer compétitif dans un marché mondial qui l'est tout autant, où les concurrents évoluent bien souvent dans des juridictions soumises à peu, voire aucune restriction.

La FCCQ est d'avis que le réalisme quant à la place que continueront d'occuper les hydrocarbures, doit être au cœur des décisions qui permettront au Québec de relever les importants défis énergétiques auxquels il fait face.

¹ FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC, *Portrait de l'activité économique présente et projetée dans le domaine des industries du pétrole au Québec*, mars 2016, 70 pages.

Le climat d'incertitude nuit au développement économique

À défaut de connaître avec un bon niveau de certitude le cadre général dans lequel ils investiraient leur argent, les individus et les entreprises préfèrent attendre, reportant à plus tard, ou à jamais, l'activité économique qui en aurait découlé : création d'emplois, d'infrastructures, de richesse individuelle et collective. Un climat réglementaire instable peut aussi venir réduire la valeur des investissements réalisés de bonne foi par le passé.

L'enjeu de la mise en valeur des hydrocarbures est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années au Québec. À l'automne 2016, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, monsieur Pierre Arcand, rappelait lors de l'étude détaillée du projet de loi n°106, *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* :

« Je me rappelle très bien, moi, je suis entré en politique en 2007, la députée de Bonaventure, la ministre des Ressources naturelles, parlait de ça à ce moment-là. »²

Depuis, le Québec a entrepris plusieurs études, des consultations et réalisé de nombreux projets d'encadrement de la filière, notamment :

- Rapport du BAPE ;,
- Évaluations environnementales stratégiques;
- Plan gouvernemental d'action sur les hydrocarbures
- Politique énergétique 2030
- Projet de loi n°106
- Consultation sur les projets de règlements à l'automne 2017

L'industrie a participé activement et de bonne foi tout au long de cette longue démarche, qui a exigé des investissements considérables, en temps et en argent, sans compter les manques à gagner.

Malgré tout, le climat d'incertitude persiste. Deux projets de règlements prépubliés le 20 juin 2018 soulignent d'ailleurs qu'ils auront « des incidences sur les entreprises qui ont engagé par le passé des dépenses pour mener des travaux en respect de la réglementation qui était alors en vigueur. Ces entreprises pourraient perdre certains de leurs investissements afférents et voir l'intérêt économique des titres affectés diminuer ou disparaître ».

Après plusieurs années de débats, d'études et de consultations, le gouvernement a adopté la Loi sur les hydrocarbures en décembre 2016. Cette loi n'est toujours pas en vigueur. Le gouvernement a publié le 20 septembre 2017 quatre projets de règlements sur les hydrocarbures. Le communiqué du ministre précisait alors : « Le processus de rédaction des règlements de mise en œuvre de la Loi sur les hydrocarbures chemine dans le respect des échéanciers fixés, de sorte que leur entrée en vigueur sera assurée d'ici la fin de l'année 2017. »

² Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, Assemblée nationale, 18 octobre 2016.

Le 20 juin 2018, le gouvernement a publié à nouveau les quatre projets de règlements, en y insérant des modifications importantes. Il est également nécessaire de rappeler qu'aucun échéancier de mise en vigueur n'est précisé. Dans ce contexte, le gouvernement devrait plutôt s'assurer de mettre un terme au climat d'incertitude entourant la mise en valeur des hydrocarbures.

La FCCQ est d'avis que, dans l'intérêt économique et social du Québec, le cadre réglementaire de la mise en valeur des hydrocarbures doit être adopté afin qu'il entre en vigueur à l'automne 2018.

La diversification de l'économie du Québec est sa marque de commerce

La résilience de l'économie québécoise tient beaucoup à sa diversification dans une multitude de secteurs, comme le reconnaissent les agences de crédit lorsqu'elles évaluent la performance du Québec. L'économie est toutefois en constante évolution. Plusieurs secteurs de l'économie québécoise ont perdu de leur lustre au fil des ans, que ce soit à la suite d'une concurrence internationale accrue, ou encore avec le virage numérique.

La performance économique du Québec n'est pas un acquis, mais plutôt une œuvre qu'il faut constamment améliorer, renouveler, en fonction de nos avantages comparatifs par rapport aux autres régions du monde. Par exemple, face à la chute de la consommation du papier journal, l'industrie forestière est à développer de nouveaux moyens permettant de mettre en valeur cette précieuse richesse naturelle locale, avec la bioénergie.

Le Québec pourrait aussi mettre en valeur, à une échelle relativement modeste et dans un horizon prévisible, ses ressources en hydrocarbures tout en respectant des normes environnementales en place et d'acceptabilité sociale. Les prix des hydrocarbures sont actuellement à un niveau qui pourrait éventuellement permettre un tel développement. Ces prix sont toutefois appelés à progresser lentement, voire à diminuer à long terme, notamment avec les efforts légitimes de nombreux gouvernements pour lutter contre les changements climatiques. Une récente étude publiée dans la revue *Nature Climate Change* prévoit même qu'une « baisse de la demande de pétrole pourrait survenir entre 2030 et 2050 par simple évolution technologique, même sans efforts des gouvernements pour lutter contre les changements climatiques. »³

La FCCQ est d'avis que le moment est venu de mettre en valeur de manière responsable, et à la mesure de nos avantages comparatifs, les ressources en hydrocarbures afin de maintenir cette force qu'est la diversification de l'économie du Québec.

L'économie du Québec est ouverte, et sujette aux aléas du commerce international

Un autre attrait majeur de l'économie québécoise est son ouverture marquée aux échanges internationaux. Près de la moitié du produit intérieur brut (PIB) du Québec, soit 46 %, provient de ses exportations. Un pays qui exporte massivement, comme la Chine, a un PIB qui repose à hauteur de seulement 21 % sur ses exportations. Aux États-Unis, la part des exportations dans le PIB est de 12 %⁴.

³ Philippe Mercure, « Une « bulle du pétrole » pourrait décimer l'industrie canadienne », La Presse, 9 juin 2018 <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/energie-et-ressources/201806/08/01-5185076-une-bulle-du-petrole-pourrait-decimer-lindustrie-canadienne.php>.

⁴ Institut de la statistique du Québec, Banque de données des statistiques officielles sur le Québec.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays ont reconnu qu'il était dans l'intérêt général ainsi que dans l'intérêt de chacun de favoriser les échanges internationaux. Des institutions multilatérales ont été mises sur pied, notamment afin de réduire progressivement les barrières commerciales entre les États et des traités de libre-échange ont également été conclus. L'économie mondiale en a profité, le commerce international étant devenu un moteur de la croissance économique des pays.

Cette orientation fondamentale reconnue depuis plus d'un demi-siècle est aujourd'hui remise en question. De nouvelles barrières tarifaires ont été créées en 2018, et ces obstacles amènent la création de nouveaux tarifs dans les pays pénalisés. Où s'arrêtera la spirale ?

Cet enjeu est particulièrement troublant pour les économies ouvertes comme le Québec. Déjà, de nombreuses entreprises provenant de plusieurs secteurs du Québec ressentent les effets négatifs de ce contexte, que ce soit comme exportatrices sujettes à de nouveaux tarifs dans les pays acheteurs, ou encore comme importatrices voyant le prix de leurs intrants augmenté à la suite des tarifs mis en place au Canada en réaction aux tarifs imposés ailleurs.

Encore une fois, la performance économique du Québec ne peut être prise pour acquise. Plusieurs entreprises qui la soutiennent actuellement pourraient souffrir de la tangente que prend présentement l'encadrement du commerce international, ainsi que les personnes qui y travaillent. C'est pourquoi le Québec se doit de constamment renforcer les fondements de son économie, en faisant notamment la promotion de règles commerciales basées sur les avantages comparatifs, mais aussi en créant un environnement légal et réglementaire claire et prévisible, propice au développement de nouveaux secteurs d'activités. La mise en valeur des ressources en hydrocarbures présentes sur le territoire représente au même titre que plusieurs autres secteurs en démarrage, une occasion de création de richesse par les gens d'ici, selon les connaissances et les meilleures pratiques de l'industrie.

La FCCQ est d'avis qu'à l'heure où plusieurs incertitudes se pointent à l'horizon au niveau économique mondial, une économie très ouverte comme le Québec se doit de mettre en valeur tous les atouts dont elle dispose, notamment par la mise en valeur de ses hydrocarbures.

Le progrès technologique est une réalité, pas une option

Selon le Ministère des Ressources naturelles du Canada « la production commerciale du gaz de schiste est possible grâce aux progrès technologiques en matière de forage (forages horizontaux à longue portée) et aux techniques de complétion des puits (fracturation hydraulique en plusieurs étapes). Ces progrès ont amélioré les perspectives à long terme pour l'approvisionnement en pétrole et en gaz naturel en Amérique du Nord. »⁵ La production ainsi que la consommation de gaz naturel classique est progressivement remplacée par le gaz naturel de schiste, et il est prévu que cette tendance ira en s'accroissant à long terme.

⁵ Ministère des Ressources naturelles du Canada, <http://www.mcan.gc.ca/energie/faits/gaz-naturel/20078>

Déjà, plusieurs provinces canadiennes profitent de ce progrès technologique, en particulier la Colombie-Britannique. Le Ministère des Ressources naturelles du Canada mentionne d'ailleurs que « depuis 2005, la part de production de gaz naturel non conventionnel de la Colombie-Britannique continue d'augmenter. En 2011, la part de gaz non conventionnel avait dépassé la production de gaz de réservoirs conventionnels. À la fin de 2015, la production de gaz non conventionnel de la Colombie-Britannique représentait environ 80 p. 100 de la production totale de gaz.

Les règlements et les processus de délivrance de permis en Colombie-Britannique ont été conçus pour tenir compte des technologies utilisées lors de l'exploitation du gaz de schiste, y compris la fracturation hydraulique et l'utilisation de l'eau. Ils décrivent comment l'industrie doit protéger les ressources hydriques lors des activités de forage et de production. »⁶

De manière plus générale, le retard du Québec dans l'adoption de technologies est souvent déploré :

- Stratégie numérique : « Le Québec a facilement 20 ans de retard à rattraper. »⁷
- Système de justice : « Québec cherche à combler le «retard technologique» de son système de justice.»⁸
- PME : « On est vraiment en retard. Si on se compare à l'Allemagne, qui est le précurseur, c'est 17 ans de retard. C'est vraiment problématique. »⁹
- Commerce électronique : « Le Québec continue de tirer sérieusement de l'arrière, parmi les pays développés, en matière de commerce électronique.»¹⁰

Il serait donc déplorable que le Québec prenne du retard dans l'adoption des technologies existantes liées à l'exploitation des ressources contenues dans le schiste et qui sont adoptées ailleurs en Amérique du Nord.

La FCCQ est d'avis que, à l'instar de la Colombie-Britannique ainsi que d'autres provinces, le Québec doit pouvoir mettre en valeur les ressources énergétiques de schiste en capitalisant dès à présent sur les nouvelles technologies largement répandues en Amérique du Nord, qui y contribuent à créer des emplois et de la richesse individuelle et collective depuis plusieurs années déjà, en plus de favoriser l'indépendance énergétique.

⁶Ministère des Ressources naturelles du Canada, <http://www.mcan.gc.ca/energie/sources/schiste-reservoirs-etanches/17693>

⁷ Dominique Lelièvre, « Technologie : Le Québec a plusieurs années de retard ; La stratégie numérique de la province est un pas dans la bonne direction, mais le défi est immense. », Le Journal de Québec, 24 décembre 2017.

⁸ Marie-Michèle Sioui, « Québec cherche à combler le « retard technologique » de son système de justice. », Le Devoir, 28 mars 2018.

⁹ Francis Halin, « La survie de PME manufacturières menacée sans un virage techno. », Le Journal de Québec, 4 mai 2018.

¹⁰ Martin Jolicoeur, « Commerce électronique: le retard du Québec confirmé », Les Affaires, 31 octobre 2013.

Le Québec participe déjà à grande échelle à la révolution du schiste, comme consommateur

Il y a cinq ans à peine, les deux principaux pays auprès desquels le Québec s'approvisionnait en pétrole brut étaient l'Algérie et le Kazakhstan. Maintenant, le principal pays fournisseur de pétrole au Québec est les États-Unis. Ce revirement découle du boom du pétrole de schiste chez nos voisins du Sud¹¹. Entre 1990 et 2012, les États-Unis n'ont pratiquement pas exporté de pétrole au Québec. Les États-Unis capitalisent maintenant sur les nouvelles technologies de forage pour produire à un coût plus avantageux les hydrocarbures, et les consommateurs du Québec en profitent.

Il en va de même pour le gaz naturel : « Comme la production non traditionnelle de gaz de schiste s'accroît en Amérique du Nord, la proportion de cette source dans le réseau québécois va en augmentant. »¹² Les consommateurs de gaz naturel du Québec profitent de la baisse du prix du gaz naturel rendue possible par l'exploitation massive du gaz de schiste aux États-Unis.

L'enjeu n'est donc pas de savoir si le Québec participera ou non aux énergies découlant du schiste. Il y participe déjà depuis quelques années et il en retire des bénéfices qui se calculent en milliards de dollars en termes de prix d'achat moins élevés et d'une compétitivité accrue de ses entreprises.

Le véritable enjeu est de savoir si le Québec participera à l'industrie du schiste comme producteur responsable, avec toutes les retombées positives associées en termes d'emplois, de développement régional et de rentrées fiscales, plutôt que de continuer à agir comme simple importateur.

La FCCQ est d'avis que le cadre réglementaire doit permettre au Québec de substituer ses importations majeures d'énergie provenant du schiste par de la production locale.

Une approche encadrée est préférable à une interdiction absolue

Le plan d'action sur les hydrocarbures, annoncé par le gouvernement en 2014, est favorable à une exploitation limitée et encadrée des hydrocarbures. La Politique énergétique 2030 prévoit que le gouvernement présente un cadre légal régissant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures en sol québécois. La Loi sur les hydrocarbures de 2016, ainsi que les projets de règlements publiés en septembre 2017, permettent la fracturation hydraulique dans le schiste dans le but de développer et de mettre en valeur nos hydrocarbures. Puis, empruntant une direction différente, les projets de règlements présentés le 20 juin 2018 annoncent plutôt l'interdiction de la fracturation dans le schiste, autant en milieu terrestre qu'hydrique.

¹¹ HEC Montréal, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, 2018, L'État de l'énergie au Québec, page 8, décembre 2017.

¹² Idem, pages 12 et 13.

Le Québec est un immense territoire, largement inhabité. La technologie de la fracturation du schiste n'est plus de nature expérimentale et elle est largement utilisée aux États-Unis et au Canada. Les projets de règlements fournissent un encadrement rigoureux pour la mise en valeur de l'énergie du schiste au Québec. Des projets d'exploitation de celle-ci gagneraient à pouvoir se réaliser progressivement au Québec. Cela permettrait, comme pour un projet pilote, d'acquérir une expérience concrète sur les forces et faiblesses de ces projets, et d'ajuster la réglementation par la suite au besoin. Afin d'avoir plus de précision, plutôt que d'imposer des restrictions qui ne permettent pas d'avancer, il serait opportun de commencer par des activités qui bonifieront les pratiques québécoises ainsi que l'encadrement réglementaire.

Cette approche pragmatique, progressive et prudente produirait des faits réels sur lesquels s'appuyer pour mieux encadrer cette industrie. Elle est préférable à une interdiction absolue, qui tient davantage de l'affirmation d'une idée plutôt que de sa démonstration pratique.

La FCCQ est d'avis que, les projets de règlements sur les hydrocarbures doivent être modifiés afin de permettre, dans le respect des règles prévues, la fracturation du schiste.

L'ampleur des distances permises entre le puits et certains immeubles est à simplifier

Les projets de règlements concernant les milieux terrestre et hydrique introduisent de nombreuses nuances dans les distances minimales entre le collet d'un puits et certains immeubles :

- Pour les chemins publics, les lignes électriques d'au moins 69 kV, les cimetières, les barrages, les bâtiments patrimoniaux et les aérodromes, les distances demeurent les mêmes que dans les projets de règlements précédents, soit 40, 100, 100, 180, 275 et 1 000 mètres respectivement;
- Pour les installations sportives, les immeubles de moins de 10 000 mètres carrés ainsi que des établissements publics comme les écoles, hôpitaux et centres de la petite enfance, de même que pour les immeubles de plus de 10 000 mètres carrés, les distances sont doublés, passant respectivement à 200, 300 et 550 mètres.

Par ailleurs, les deux projets de règlements introduisent un nouveau concept dans la gestion des distances minimales, celui du « périmètre urbain. » Ce concept vient remplacer celui de « concentration d'activités résidentielles, commerciales, industrielles ou de services ». Les projets de règlements de septembre 2017 définissaient cette concentration comme étant un regroupement de 5 lots ou plus sur lesquels une ou plusieurs activités résidentielles, permanentes ou saisonnières, commerciales, industrielles ou de services sont présentes, ainsi qu'un lot comprenant 5 bâtiments résidentiels ou plus.

Les nouveaux projets réfèrent plutôt à un périmètre d'urbanisation déterminé dans un schéma d'aménagement et de développement pris en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. De plus, alors que la distance minimale était de 175 mètres dans le cas des « concentrations d'activités », elle atteint maintenant 1 000 mètres dans le concept qui lui est substitué.

En regard de la réglementation en vigueur ailleurs, cet encadrement des distances minimales nous apparaît comme étant arbitraire et inutilement complexe, en plus de ne pas être documenté. Il en va de même pour l'interdiction de fracturer à moins de 1 000 m de profondeur, qui aura pour effet d'exclure plusieurs gisements.

La FCCQ est d'avis que, les projets de règlements sur les hydrocarbures doivent être modifiés afin de simplifier les concepts de distances minimales entre les puits et les immeubles.

Les projets de règlements incorporent une souplesse opérationnelle accrue à certains égards

Les projets de règlements ont fait l'objet de révisions mineures à de nombreux articles par rapport à la version du 20 septembre 2017. La FCCQ note que plusieurs de ces modifications permettront une plus grande souplesse dans la gestion quotidienne de la réglementation. Par exemple, le projet de règlement en milieu terrestre prévoit :

- À l'article 29, pour le mesurage du débit et du volume de certains fluides, que le titulaire pourra dorénavant les estimer, lorsque les mesures du volume ou du débit d'un fluide devant être mesuré par le titulaire ne peuvent être prises.
- À l'article 49, que l'autorisation du ministre ne sera plus requise pour poursuivre les travaux de forage si, lors du forage ou de la détonation d'un point de tir, de l'eau souterraine s'était écoulée à la surface ou si la présence de gaz avait été détectée, à la condition de respecter certaines conditions prescrites dans le règlement.
- À l'article 69, que le titulaire de l'autorisation devra transmettre au ministre, tous les mardis, plutôt que les lundis, les rapports journaliers de la semaine précédente.
- À l'article 82, que le titulaire de l'autorisation devra dorénavant, dès le début des travaux et jusqu'à ce qu'il amorce les travaux de restauration de site, installer sur l'affiche à l'entrée du site des activités la mention de l'interdiction d'accéder au site des activités sans l'autorisation du titulaire.
- À l'article 106, que le titulaire de l'autorisation pourra dorénavant remettre au ministre les échantillons dont l'analyse est complétée au plus tard 180 jours, plutôt que 90, suivant la date de libération de l'appareil de forage.
- Etc.

La FCCQ est d'avis que, bien que mineures, plusieurs modifications apportées aux projets de règlements en faciliteront la gestion opérationnelle et prendront en compte les commentaires formulés par l'industrie. Malgré cela, cette réglementation demeure extrêmement exigeante, lourde et prescriptive. Elle va complètement à l'encontre de l'allègement réglementaire et va imposer un fardeau administratif significatif

Conclusion

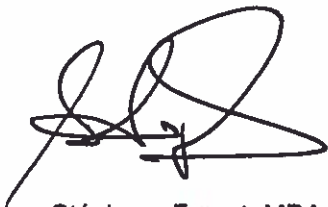
La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) recommande au gouvernement de permettre, dans le respect des meilleures pratiques de protection de l'environnement, la fracturation du schiste, et d'adopter dès l'automne 2018 la réglementation sur les hydrocarbures. L'incertitude entourant la mise en valeur des hydrocarbures au Québec doit être levée afin de faire progresser le Québec. Les expériences toujours autorisées en Gaspésie, si elles s'avèrent profitables, doivent pouvoir aller de l'avant rapidement. La transition énergétique du Québec gagne à être vue comme un vecteur de développement et de transformation de l'économie québécoise.

La FCCQ souligne que bien que la réglementation proposée vise le développement de la filière des hydrocarbures, elle représente en pratique un moratoire d'office sur ce développement, compte tenu du report de sa mise en vigueur. L'acceptabilité sociale ne justifie pas un tel moratoire, mais la réglementation devrait contenir des mesures visant à favoriser davantage l'acceptabilité sociale plutôt que servir de prétexte à un moratoire déguisé. Il s'agit d'un usage très préoccupant du concept d'acceptabilité sociale, qui pourrait représenter un dangereux précédent pour d'autres sphères de l'économie.

Tout ceci est d'autant plus préoccupant que les nouvelles exigences introduites dans cette deuxième version des règlements, dans une année électorale, sont purement subjectives, alors qu'une masse d'informations scientifiques ont été colligées ici au Québec depuis 2010. La Loi sur les hydrocarbures est le résultat d'une longue démarche rigoureuse et inclusive, et les règlements devraient l'être également.

En dernier lieu, la FCCQ tient à rappeler au gouvernement qu'elle est disposée à contribuer à la réflexion qui doit se poursuivre afin de trouver un juste équilibre entre les considérations environnementales, sociales et économiques. La FCCQ a mis sur pied plusieurs comités de travail qui œuvrent directement sur les problématiques associées aux différentes formes d'énergie. Plusieurs chambres de commerce de son réseau sont dans les régions susceptibles d'être impliquées dans l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures. La FCCQ est donc un interlocuteur de choix pour le gouvernement à propos des impacts des lois et règlements touchant les entreprises à cet égard.

Veuillez agréer, Madame la Sous-ministre associée, mes plus sincères salutations.



Stéphane Forget, MBA
Président – directeur général

p. j. Lettre du 1^{er} décembre 2017

ANNEXE

Montréal, le 1er décembre 2017

Madame Luce Asselin
Sous-ministre associée à l'Énergie et aux Mines
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, bureau A-407
Québec (Québec) G1H 6R1

Commentaires de la Fédération des chambres de commerce du Québec sur les projets de règlements précisant la portée de la Loi sur les hydrocarbures

Madame la Sous-ministre associée,

Grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et de 1 100 entreprises établies au Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Considérée comme le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ défend les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Le 20 septembre 2017, le gouvernement du Québec après-enté quatre projets de règlements touchant la mise en œuvre de la Loi sur les hydrocarbures, en vue d'une entrée en vigueur avant la fin de l'année 2017. Un de ces projets de règlements abroge la réglementation passée et nous ne nous y attarderons pas. Les commentaires de la FCCQ porteront sur les autres projets de règlements qui comportent des enjeux importants pour les entreprises québécoises.

Avant de commenter spécifiquement la nouvelle réglementation souhaitée par le gouvernement, la FCCQ tient à rappeler qu'elle appuie depuis longtemps le développement d'une filière québécoise d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures. La FCCQ a invité à de nombreuses reprises le gouvernement à mettre en place le cadre réglementaire qui permettrait ce développement, alors que l'utilisation des hydrocarbures demeure nécessaire, même dans un contexte de transition énergétique. La FCCQ salue donc l'arrivée de la nouvelle réglementation et souhaite que le gouvernement tienne compte de ses commentaires afin d'améliorer cette dernière.

Développement économique

Dans sa politique énergétique 2030, le gouvernement du Québec mentionne que le nouvel encadrement légal des hydrocarbures permettra notamment le développement des produits pétroliers destinés aux utilisations non énergétiques dont les produits d'usage courant issus de la pétrochimie et de la plasturgie¹³. En effet, même si le pétrole sert en majorité pour les transports au Québec, plusieurs industries utilisent les produits pétroliers et le gaz naturel comme intrants dans leur procédé de production. Ces industries ont besoin d'avoir accès à des hydrocarbures à prix raisonnable pour continuer de créer des emplois et assurer leur développement.

¹³ <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>, p.62.

Malgré ses vertus, l'électricité ne peut, à elle seule, combler tous les besoins énergétiques des Québécois. La FCCQ souhaite donc que les acteurs gouvernementaux fassent preuve de réalisme. Certes, il faut mettre des efforts pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre, mais il n'est pas réaliste de penser que nous puissions changer nos modes de consommation du jour au lendemain. Surtout, il serait illusoire de croire que, par exemple, les transports électriques puissent prendre le relais des transports traditionnels à court et moyen termes. Des transitions sont en cours et, comme par le passé, elles se déroulent sur de très longues périodes.

De plus, selon une analyse d'impact réglementaire (AIR)¹⁴ du gouvernement, la modernisation de l'encadrement réglementaire contribuera à favoriser le développement des projets au Québec et à créer un nombre important d'emplois, directement par les projets ou indirectement chez les fournisseurs et les équipementiers de la filière des hydrocarbures, donc du développement économique.

La FCCQ souhaite donc que ses commentaires permettront au gouvernement de bien refléter le concept de développement durable en assurant un équilibre entre la protection de l'environnement, l'acceptabilité sociale et le développement économique.

Lourdeur administrative

L'AIR citée précédemment stipule aussi que, dans les juridictions où des activités de production commerciale d'hydrocarbures ont lieu, on observe que les entreprises de petite taille sont rares et que ce sont souvent de grandes entreprises qui développent les projets. Il serait donc permis de croire que des entreprises de plus grande taille pourraient vouloir s'établir au Québec pour y développer des projets de production d'hydrocarbures¹⁵.

Or, ces entreprises ne viendront pas au Québec si la lourdeur administrative est telle qu'elle découragera les investisseurs de s'y établir. Les grands joueurs, malgré leur plus grande capacité de payer, sont également sensibles aux coûts, aux fardeaux administratifs ainsi qu'aux délais. La nouvelle réglementation prévoit, entre autres, l'ajout de la Régie de l'énergie dans l'analyse et la recommandation de projets de production et de stockage d'hydrocarbures auprès du gouvernement. Aussi, les promoteurs devront créer des comités de suivi et informer les municipalités et les citoyens notamment lors de l'obtention de licence. Ces étapes s'ajoutent à celles déjà prévues au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec, à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et à toute autre instance de l'État appelée à se prononcer sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques d'un projet. Cette approche séquentielle des différentes autorisations augmentera le risque des entreprises en plus de rendre le financement très difficile voire impossible.

La FCCQ a demandé à maintes reprises l'instauration d'un guichet unique pour les promoteurs afin de réduire le nombre d'interlocuteurs et d'arrimer la séquence des demandes d'autorisation à travers l'appareil gouvernemental. Cette problématique est d'ailleurs reconnue par le gouvernement dans sa

¹⁴ AIR, Projet de Règlement sur les sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre, p. 16.

¹⁵ Idem, p. 11.

stratégie énergétique 2030 qui admettait que l'autorisation des projets, relevant de maints intervenants, alourdit le processus¹⁶.

La réglementation proposée ne règle cependant pas ce problème et contribue plutôt à l'empirer. Le gouvernement s'était pourtant engagé dans sa stratégie énergétique à ce que la modernisation de la réglementation puisse coordonner et synchroniser la délivrance des différentes autorisations requises sans alourdir le processus de décision¹⁷. Tous ces intervenants ajouteront coûts et délais qui affecteront la compétitivité du Québec et sa capacité à attirer des investisseurs.

Un autre élément découlant de la lourdeur administrative de la nouvelle réglementation concerne les montants relatifs à la conformité aux normes, aux formalités administratives et aux manques à gagner qui y sont liés. De façon surprenante, les montants estimés par le MERN ne sont que de quelques milliers de dollars allant jusqu'à quelques dizaines de milliers de dollars selon les AIR¹⁸. Or, uniquement pour un dossier devant être traité devant la Régie de l'énergie, il est à prévoir que la facture s'élèvera à plus de 100 000 \$ compte tenu des frais juridiques, du remboursement des frais des intervenants, des avis publics, des coûts de préparation de la preuve et de réponse aux questions de la Régie et des intervenants.

Une autre problématique est la quantité d'information à fournir et les demandes qui sont très nombreuses dans la nouvelle réglementation. Même si la FCCQ ne commentera pas spécifiquement article par article la quantité d'information demandée, il est clair que le MERN pourra difficilement traiter l'ensemble des informations recueillies avec la petite équipe en place. Il est donc nécessaire que le MERN limite ses demandes à ce qui est vraiment essentiel. Lorsque toutes les obligations liées à un projet s'additionnent, les risques deviennent trop importants pour les investisseurs. La FCCQ rappelle donc respectueusement que le gouvernement se doit de respecter sa politique sur l'allègement réglementaire et administratif¹⁹.

Concernant l'incertitude réglementaire figurant aux projets de règlements, la FCCQ constate qu'elle est très importante. En effet, le détenteur d'une licence d'exploration ne possède aucune garantie qu'il pourra un jour obtenir une licence de production. Une entreprise pourrait donc investir des sommes très importantes pendant des années et se voir refuser une licence de production même si elle faisait une découverte suffisamment importante pour passer à la production.

Le même constat peut aussi être fait pour une entreprise qui obtiendrait une autorisation de forage et qui ne pourrait par la suite obtenir une autorisation de fracturation, qui constitue une autorisation distincte. Une entreprise qui souhaite forer un puits et faire de la fracturation doit pouvoir obtenir toutes les autorisations avant de débiter les travaux. Dans le domaine pétrolier, contrairement au domaine minier, l'investissement et les travaux requis varient très peu entre l'exploration et la production, ce qui laisse une chance aux plus petits joueurs de tirer leur épingle du jeu et ainsi développer une nouvelle industrie locale et régionale. Le droit d'explorer doit donc pouvoir devenir un droit de produire, avec les règles à suivre s'y rattachant.

¹⁶ <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf> , p.31.

¹⁷ Idem, p.31.

¹⁸ Le ministère estime à seulement 17 000 \$ le total des coûts pour une autorisation d'activité visant la mise en valeur des hydrocarbures pendant la période d'implantation et, pour chaque année subséquente, seulement 5 000 \$. Il estime aussi à 40 400\$ pour une licence d'exploration et de 33 750 \$ par année subséquente; 43 750 \$ pour une licence de production ou de stockage et de 33 750 \$ par année subséquente; 36 500 \$ pour une autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline et de 27 500 \$ par année subséquente.

¹⁹ http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

C'est aussi le même principe avec les avis de découverte. Les définitions développées par les organismes d'évaluation des ressources sont incompatibles avec l'exigence d'obtenir des réserves avant d'avoir l'autorisation de produire. À défaut de revoir la formulation de ce passage de la réglementation avec les organismes spécialisés dans le domaine de l'évaluation des ressources, les détenteurs de permis d'exploration ne pourront obtenir d'éventuelles licences de production avec la formulation actuelle.

Finalement, le manque de clarté quant aux textes réglementaires ajoute à la lourdeur du processus administratif et à l'incertitude réglementaire. À titre d'exemple, pour la fermeture définitive d'un puits, on pourrait s'assurer de l'absence d'émanation avec une méthode que l'on appelle le test de la bulle, comme c'est le cas dans d'autres juridictions dans le monde. Or, cette solution pratique et réaliste ne figure pas dans les projets de règlements, ce qui obscurcit les conditions nécessaires à ce qu'un puits puisse être fermé définitivement de manière claire et efficace au Québec. Cela pourrait encore une fois envoyer un mauvais message aux investisseurs qu'il ne sera probablement pas possible de forer des puits pétroliers au Québec avec de telles contraintes.

Redevances

La FCCQ comprend, à la lecture d'une des AIR²⁰, qu'un nouveau régime de redevances sur les hydrocarbures sera présenté par voie législative par le ministère des Finances au cours des prochains mois. Il est dommage que cet élément soit manquant à ce stade-ci, puisque c'est un élément clé dans l'établissement d'un régime compétitif, prévisible et transparent. Le nouveau régime de redevances aura un impact crucial sur la capacité du Québec à mettre en valeur ses hydrocarbures et ainsi contribuer au développement économique de la province.

Également, il ne faut pas perdre de vue que les redevances viendront s'ajouter aux autres exigences très élevées de la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements.

La FCCQ tient à rappeler qu'une industrie naissante, comme celle des hydrocarbures au Québec, doit avoir un régime de redevances moins contraignant que dans une juridiction où les réserves d'hydrocarbures sont prouvées et valorisées massivement. L'industrie québécoise des hydrocarbures n'en est qu'à ses premiers balbutiements et sera moins compétitive que celle des juridictions bien établies, étant donné l'absence au Québec d'un secteur de services spécialisés en hydrocarbures. Par conséquent, les équipements et la main-d'œuvre spécialisée viendront, au départ, de l'extérieur du Québec. Il sera donc plus coûteux de faire affaires au Québec, du moins pendant un certain temps.

La FCCQ invite donc le gouvernement à la plus grande prudence sur les taux de redevance qui seront demandés initialement aux promoteurs afin qu'ils soient compétitifs avec ceux d'autres juridictions. Il n'y a aucune rente économique importante à tirer d'un potentiel inconnu, ce qui est le cas à peu près partout au Québec. Il faut donc ne pas la surestimer. Rappelons que le BAPE avait utilisé, de façon erronée, un prix moyen par hectare pleinement valorisé en Alberta pour fins de comparaison avec le Québec. Le BAPE avait conclu à tort que le Québec s'était privé d'une manne de 5 milliards de dollars²¹ en redevances pour les hectares sous permis au Québec, pour lesquels peu d'information était disponible et surtout aucune valorisation n'avait été faite, alors que le marché albertain était à maturité.

²⁰ AIR, *Projet de Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*, p. 5.

²¹ <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>, p.201.

Également, il faut que le régime de redevances varie en fonction du prix des hydrocarbures et des niveaux de production de l'industrie. À titre illustratif, entre 2004 et 2008, l'Alberta bénéficiait de redevances annuelles provenant de ses hydrocarbures d'au moins 10 G\$ (plus de 14 G\$ en 2005-2006)²². Cette année, en raison du ralentissement de l'industrie albertaine des hydrocarbures, les redevances peinent à atteindre 3 G\$.

Une autre modification envisagée est de mettre en place un régime de redevances et de partage des retombées économiques. Selon la FCCQ, la volonté gouvernementale d'impliquer les municipalités et de mettre en place un régime de redevances et de partage des retombées économiques avec les communautés d'accueil est importante. Cependant, la FCCQ croit que cela doit se faire à partir des redevances et droits que le gouvernement percevra au nom de tous les québécois et non de montants additionnels à ceux déjà prévus ou à venir.

Rappelons que dans le rapport du BAPE concernant le développement durable de l'industrie des gaz de shale, l'organisme a reconnu qu'en raison du caractère collectif des ressources naturelles, que c'est le gouvernement qui doit en assurer une gestion adéquate pour permettre leur exploitation et leur développement de façon harmonieuse et profitable pour le Québec²³. Selon la FCCQ, c'est donc le gouvernement du Québec qui doit partager ses redevances et non pas l'industrie qui doit contribuer davantage, étant donné la compétitivité à préserver.

Comités de suivi et confidentialité des données

Plusieurs questions se posent en regard de la nouvelle obligation d'instaurer des comités de suivi, même pour les projets existants. Par exemple, dans la mesure où un site est valorisé depuis plusieurs années et ne pose pas de problème dans le milieu d'accueil, il n'est pas nécessaire d'instaurer un comité de suivi qui entraînera une lourdeur administrative et des coûts additionnels. On peut en comprendre la logique pour les nouveaux projets, où beaucoup d'information doit être échangée avec la communauté d'accueil, mais pas pour les projets existants de longue date.

Également, il est prévu dans la nouvelle réglementation que le comité de suivi ait accès à du soutien technique nécessaire pour le fonctionnement du comité, incluant le recours à des expertises externes lorsque cela est requis. Il faut éclaircir la portée de ce soutien puisque, dans la mesure où un comité exigerait des études approfondies sur toutes sortes de sujets (eau de surface, eau souterraine, stabilité des sols, etc.), les coûts et les délais pourraient être très importants. Selon la FCCQ, un comité de suivi devrait être un lieu de discussions, d'échanges d'idées et d'information ainsi que de réponses et de suivi aux préoccupations légitimes des parties prenantes et non un BAPE en continu.

De plus, le promoteur devra fournir une preuve de solvabilité au comité de suivi. Selon la FCCQ, cette disposition est abusive, puisque les états financiers d'une entreprise non inscrite en bourse relèvent du domaine privé et sont confidentiels. Il est aussi peu probable que, dans une industrie en démarrage dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, les entreprises puissent démontrer une telle solvabilité par un actif net, des ententes de financement ou des assurances à la hauteur des montants qu'elles seraient tenues de verser aux fins du régime sans égard à la faute pour un nouvel ouvrage ou pour un pipeline existant. Ces exigences, que l'on retrouve dans la loi et dans les projets de règlements, reviendraient donc à remettre en question toute initiative d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

²² http://www.energy.alberta.ca/About_Us/2564.asp

²³ Idem, p. 236-237.

Finalement, la lecture de la nouvelle réglementation laisse croire que la confidentialité des secrets industriels est donc mise en danger. Les projets de règlements ne doivent pas écarter l'application notamment des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), qui demeurent essentiels à la protection des renseignements confidentiels et des secrets industriels. La FCCQ espère que le ministre fera la distinction entre, d'une part, l'ouverture des entreprises à rendre accessibles aux comités de suivi sous pli confidentiel les données afin que ces derniers puissent exercer pleinement leur mandat d'examen et de suivi et, d'autre part, rendre totalement accessibles au public ou aux concurrents ces mêmes données avec des conséquences potentiellement importantes. Selon la FCCQ, il y aurait donc lieu de retravailler la réglementation sur les comités de suivi.

Responsabilité sans égard à la faute

La FCCQ s'étonne que le niveau de responsabilité et les processus d'autorisation soient les mêmes peu importe la longueur d'un gazoduc. La conséquence est que les montants jusqu'à concurrence desquels l'entreprise sera tenue de verser aux fins du régime de responsabilité sans égard à la faute, et les preuves de solvabilité qui en découlent, seront indus pour les petits gazoducs. Selon la FCCQ, il est peu probable que dans une industrie en démarrage dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, les entreprises puissent démontrer une telle solvabilité par un actif net, des ententes de financement ou des assurances à la hauteur de ces montants, ce qui vient à remettre en question toute initiative dans ces domaines pour de plus petits joueurs.

Aménagement du territoire

Pour ce qui est des considérations sociales, la FCCQ a déjà émis par le passé le souhait 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 FCCQ avait du même coup invité le gouvernement à la prudence. Il incombe au gouvernement d'assurer une gestion adéquate pour permettre l'exploration et la valorisation des hydrocarbures et leur développement de façon harmonieuse et profitable pour le Québec, comme le recommandait le BAPE²⁴. Selon la FCCQ, il ne doit donc pas déléguer aux municipalités l'ensemble de la décision de déterminer que l'intégralité de leur territoire soit incompatible avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures.

Conclusion

La FCCQ salue l'arrivée de la nouvelle réglementation et souhaiterait que le gouvernement tienne compte de ses commentaires afin d'améliorer cette dernière. Le MERN pourrait améliorer la réglementation de façon à :

- favoriser le développement économique dans le secteur des hydrocarbures;
- diminuer la lourdeur administrative présente actuellement dans la réglementation;
- établir un taux de redevances permettant à une industrie en démarrage de ne pas être freinée d'entrée de jeu;
- préciser le rôle des comités de suivi et le niveau de confidentialité des documents qui pourront y être divulgués;

²⁴ Rapport n°273 du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de shale au Québec, p. 236-237.

- distinguer le niveau de responsabilité sans égard à la faute et le niveau de solvabilité à démontrer en fonction de la longueur d'un gazoduc;
- préciser le niveau de pouvoir qui sera délégué aux municipalités en matière d'aménagement du territoire.

En dernier lieu, la FCCQ tient à rappeler au gouvernement qu'elle est disposée à contribuer à la réflexion qui doit se poursuivre afin de trouver un juste équilibre entre les considérations environnementales, sociales et économiques. La FCCQ a mis sur pied plusieurs comités de travail qui œuvrent directement sur les problématiques associées aux différentes formes d'énergie. Plusieurs chambres de commerce de son réseau sont dans les régions susceptibles d'être impliquée dans l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures. La FCCQ est donc un interlocuteur de choix pour le gouvernement à propos des impacts des lois et règlements touchant les entreprises à cet égard.

Veillez agréer, Madame la Sous-ministre associée, mes plus sincères salutations.

Stéphane Forget, MBA
Président – directeur général

