



Mémoire du Conseil du patronat du Québec (CPQ) sur le document de consultation *Évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures et propre à l'île d'Anticosti*

- Novembre 2015 -

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

Mémoire du Conseil du patronat du Québec (CPQ) sur le document de consultation *Évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures et propre à l'île d'Anticosti*

Novembre 2015

Introduction

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) est heureux de présenter ses commentaires sur le document de consultation sur l'évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures et propre à l'île d'Anticosti (l'étude). Cette étude, qui fait le point sur l'état des connaissances, permet, entre autres, de mieux connaître le potentiel exploitable économiquement en hydrocarbures sur le territoire et de répertorier les meilleures pratiques à mettre en œuvre avec l'industrie et les partenaires. Cette étude étoffée devrait permettre d'établir un cadre législatif et réglementaire clair, cohérent et prévisible pour une exploitation responsable du potentiel québécois en matière d'hydrocarbures dans un contexte de développement durable.

En résumé, l'étude conclut qu'une éventuelle production d'hydrocarbures sur l'île d'Anticosti pourrait être rentable. Pour le CPQ, il serait donc de mise de poursuivre l'exploration et passer à la phase exploitation des ressources gazières et pétrolières pour profiter de l'activité économique qui peut être générée, c.-à-d. la création d'emplois, de bons salaires pour les travailleurs, un développement d'expertise et des retombées pour les entreprises impliquées et l'ensemble de leurs clients et fournisseurs, de même que pour le gouvernement du Québec et les municipalités par l'entremise de recettes fiscales, etc.). L'étude constate qu'il existe bel et bien certains risques, mais n'affirme en aucun cas qu'ils sont suffisamment élevés pour motiver le rejet de cette occasion de développement. Surtout, l'étude identifie, pour chaque type de risque, des moyens de prévention ou de mitigation, des bonnes pratiques qui permettraient au Québec de s'engager dans la voie du développement de manière avisée et responsable.

Contexte

Comme toutes les sociétés développées, le Québec souhaite réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en diminuant sa consommation de produits pétroliers et diversifier ses sources d'énergie en vue de se diriger vers des énergies renouvelables ou, selon le cas, des énergies dont le rendement et l'efficacité sont plus optimaux. Le CPQ est complètement en faveur de cet objectif et l'a déjà affirmé publiquement à plusieurs reprises.

Il faut rappeler toutefois que, selon différents scénarios, les hydrocarbures continueront d'occuper une place importante dans le bilan énergétique et économique du Québec pour les décennies à venir. Le document de consultation note plus spécifiquement que : « en s'appuyant sur la trajectoire de réduction des GES que devrait suivre le Québec, on estime qu'une consommation résiduelle se maintiendrait entre 140 000 et 250 000 barils par jour en 2030 »¹. Le Québec importe actuellement environ 350 000 barils de pétrole par jour.

¹ Document de consultation, p. 200.

Ces sources d'énergie présentent en effet de nombreuses applications qui les rendent difficiles à remplacer pour certains usages.

Notons aussi, par ailleurs, qu'une part des combustibles fossiles a aussi une utilisation non énergétique comme matière première dans un grand nombre de biens, par exemple pour la production d'engrais chimiques ou de plastique², des produits qui contribuent grandement à la qualité de vie des citoyens selon le type d'usage final. Rappelons finalement que les produits pétroliers raffinés comptent pour une grande portion de nos exportations d'énergie.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune production commerciale d'hydrocarbures au Québec. Les approvisionnements sont entièrement importés. Les hydrocarbures représentent un peu plus de la moitié du bilan énergétique du Québec (53 %). Pour subvenir à ses besoins, en 2013, le Québec a importé 137 millions de barils de pétrole (Mbp) et 7,7 milliards de m³ de gaz naturel des autres provinces, des États-Unis et de différents autres endroits dans le monde. L'importation d'hydrocarbures représentait 13,5 G\$ cette même année, soit l'équivalent de 61 % du déficit commercial du Québec³.

Le potentiel commercial de la ressource

L'état actuel des connaissances sur les bassins géologiques québécois est encore incomplet. Il ne permet donc pas d'établir leur potentiel d'exploitation commerciale. Cependant, les connaissances disponibles ont été inférées afin d'évaluer différents scénarios de développement de la filière des hydrocarbures pour le territoire de l'île d'Anticosti.

1. Les résultats financiers

La rentabilité potentielle du projet est évaluée grâce à un modèle probabiliste⁴ en tenant compte des deux options de transport : la transformation par liquéfaction du gaz naturel dans un navire-usine ou la construction d'un gazoduc sous-marin jusqu'en Gaspésie.

Sur 75 ans, l'exploitation des hydrocarbures pourrait générer des revenus, en dollars constants de 2020, totalisant 203 milliards de dollars dans le cas du navire-usine et 164 milliards de dollars dans le cas du gazoduc.

Si le potentiel estimé se concrétise, les résultats du modèle financier montrent que l'exploitation des hydrocarbures de l'île d'Anticosti pourrait présenter un potentiel commercial. En effet, le taux de rendement interne (TRI) moyen de l'exploitation du potentiel de l'île d'Anticosti est estimé entre 11,5 et 11,7 %, selon le scénario de transport du gaz naturel analysé, ce qui est supérieur au taux de 10 % généralement recherché par l'industrie. Les résultats des simulations sont illustrés dans le tableau ci-dessous.

² HEC Montréal, Chaire de gestion du secteur de l'énergie. *L'état de l'énergie au Québec*, 2015.

³ Document de consultation, p. 16-17.

⁴ Des simulations de Monte-Carlo, soit un modèle qui envisage toutes les conséquences possibles d'une décision, évaluent l'impact du risque et indiquent non seulement ce qui pourrait arriver, mais aussi dans quelle mesure. Des distributions sont attribuées à plus d'une vingtaine de variables clés afin de prendre en compte l'incertitude relative aux hypothèses. Parmi les hypothèses utilisées, l'aménagement des infrastructures est entrepris à la suite d'une découverte d'hydrocarbures dont la quantité est suffisante pour être commercialement exploitable.

Tableau 37 : Résultats des simulations (sur la base du scénario « Optimisé »)

Scénario de transport	Probabilité de rentabilité (%)	VAN moyenne des bénéfiques¹ (G\$)	TRI moyen (%)
Navire-usine	80	2,15	11,7
Gazoduc	86	2,14	11,5

(1) Calculé avec un taux d'actualisation nominal de 10 %.

Les bénéfiques attribuables au projet sont estimés entre 71 milliards de dollars (dans le cas du navire-usine) et 75 milliards de dollars (dans le cas du gazoduc) sur la même période. Grâce à ses participations dans Hydrocarbures Anticosti et dans le capital-actions de Junex et de Pétrolia, le gouvernement pourrait obtenir une part correspondant à environ 38 % des bénéfiques nets (soit environ 27 G\$).

En plus des bénéfiques attribuables à ces participations, le gouvernement profite également des redevances et des revenus liés aux impôts sur le revenu des sociétés. Notons que la fiscalité et les redevances sont traitées dans le modèle selon le régime actuellement en vigueur. *Grosso modo*, les recettes potentielles du gouvernement varieraient entre 46 et 48 milliards de dollars⁵.

Notons finalement qu'il y a une grande probabilité que la mise en œuvre des moyens de transport des hydrocarbures extraits se fasse par étape, au fur et à mesure du développement du potentiel d'exploitation des ressources, et que la rentabilité des opérations augmente avec le temps, après une période de démarrage. Dans le cas de l'éolien, un processus similaire a eu lieu et on a assisté à une baisse considérable des coûts au fur et à mesure du développement de l'industrie et de l'optimisation des lignes de transport d'électricité existantes.

2. Les retombées économiques

Le « Chantier Économie » estime l'impact économique des activités de mise en valeur des hydrocarbures au Québec.

L'exploitation des hydrocarbures entraînerait des retombées économiques directes et indirectes fort intéressantes. Ces retombées ne varient pas beaucoup entre les deux options de transport et se résument en ce qui suit⁶.

Des retombées directes :

Les retombées économiques directes de l'exploitation du potentiel d'hydrocarbures sont les suivantes :

- un apport annuel au PIB québécois d'environ 2 milliards de dollars, soit plus de 0,4 % du PIB anticipé en 2020; rappelons qu'autant le PIB total du Québec que celui par habitant sont inférieurs à ceux du reste du Canada. L'écart du PIB se chiffre à environ 64 milliards de dollars. L'exploitation

⁵ Ces recettes incluent les bénéfiques attribuables aux participations dans Hydrocarbures Anticosti et dans le capital-actions de Junex et de Pétrolia en plus des redevances et des impôts des sociétés.

⁶ Voir l'annexe 3 pour les détails.

de nos ressources pétrolières et gazières constitue une des façons pouvant contribuer à combler cet écart.

- la création ou le maintien de 2 200 à 2 600 emplois en moyenne par année; notons que les emplois du secteur des hydrocarbures sont des emplois spécialisés présentant des rémunérations moyennes supérieures à 100 000 \$.
- des retombées fiscales et financières directes et indirectes pour le gouvernement du Québec tel que présentées précédemment de 650 à 700 millions de dollars en moyenne par année (participations dans Hydrocarbures Anticosti et dans le capital-actions de Junex et de Pétrolia, redevances et impôts des sociétés pour un total variant entre 46 et 48 milliards de dollars (en dollars de 2020) sur l'ensemble de la période d'exploitation de 75 ans.
- d'autres recettes fiscales (induites) et parafiscales⁷ résultant de l'augmentation de l'activité de l'économie.

La richesse foncière :

La valeur d'un pipeline inscrite au rôle d'évaluation foncière est entièrement imposable aux fins de taxations municipale et scolaire. Les taxes municipales générées sont estimées à 10,9 millions de dollars et celles liées aux commissions scolaires à environ 1,8 million de dollars par année.

Les fournisseurs :

Il existe un potentiel de développement auprès des fournisseurs québécois d'aller chercher une part de marché dans le nouveau secteur des hydrocarbures. Selon Manufacturiers et exportateurs du Québec, par exemple, la province compte une cinquantaine d'entreprises manufacturières qui possèdent la capacité industrielle de soutenir une production pétrolière et gazière au Québec, dont la plupart se trouvent en région. L'étude estime que les fournisseurs québécois pourraient obtenir une part représentant 47 % des dépenses liées au développement d'un puits. Le reste des dépenses est attribué à des importations. Au total, les activités indirectes réalisées par les fournisseurs en biens et en services des entreprises liées au projet sur l'île d'Anticosti représenteraient entre 7,9 milliards et 8,8 milliards de dollars. Selon l'Association pétrolière et gazière, 30 personnes sur 50 sur un site de forage sont de la main-d'œuvre locale et 40 % des entreprises de services le seront aussi⁸.

La main-d'œuvre :

Le Québec compte une structure industrielle complexe. À partir notamment de l'expertise acquise dans le secteur minier, une éventuelle production d'hydrocarbures au Québec pourrait vraisemblablement favoriser le développement d'une structure industrielle complète en fournisseurs de biens et de services.

Le bassin de main-d'œuvre domestique apparaît suffisant pour répondre à la demande. En outre, une éventuelle production pourrait attirer une main-d'œuvre québécoise expérimentée qui travaille actuellement ailleurs – dans l'Ouest canadien en particulier.

Quant aux programmes de formation, plusieurs pourraient répondre immédiatement à des besoins « de base » de l'industrie alors que d'autres, notamment aux niveaux universitaire et collégial, nécessiteraient certaines mises à niveau afin de répondre adéquatement aux besoins de pointe de l'industrie.

⁷ Régie des rentes du Québec (RRQ), Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) et Assurance-emploi (AE).

⁸ http://www.mern.gouv.qc.ca/energie/politique/memoires/20131003_240_APGQ_M.pdf

Enjeux et recommandations

L'arrivée de tout projet économique de grande échelle dans une communauté engendre inévitablement des impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs, et peut en changer le tissu industriel. Le rôle du gouvernement est de créer des mécanismes pour optimiser les impacts positifs et mitiger ceux qui sont négatifs.

Selon le document de consultation, l'analyse des externalités n'est pas encore complétée. L'étude en présente des éléments sans vraiment les chiffrer. Le CPQ invite le gouvernement à bien les évaluer.

1. Les débouchés

Le pétrole et le gaz naturel liquéfié sont négociés davantage sur un marché international tandis que le gaz naturel sous l'état gazeux est négocié principalement à l'échelle continentale.

Les promoteurs des projets d'hydrocarbures du Québec feraient sans doute face à la concurrence des entreprises déjà présentes sur le marché en Amérique du Nord ou ailleurs.

Toutefois, il y a une grande demande sur le marché nord-américain. De plus, une production d'hydrocarbures au Québec pourrait remplacer les importations et minimiser les distances associées au transport des hydrocarbures, ce qui est plus économique et plus écologique.

Les entreprises québécoises pourraient se distinguer de la concurrence en offrant des prix plus avantageux que ceux de leurs concurrents étrangers, ce qui est possible grâce aux économies sur le transport de la ressource en raison de sa proximité avec les consommateurs finaux.

Par ailleurs, le gaz naturel présente des avantages sur le plan écologique comparativement aux autres énergies fossiles puisqu'il émet jusqu'à 30 % moins de GES que le pétrole à la consommation. Le gaz naturel liquéfié permet notamment de répondre aux besoins de pointe, au développement du Nord québécois qui n'est pas relié aux réseaux gazier ou électrique, aux besoins industriels hors réseau de distribution, dont les mines et l'industrie qui a besoin de grande chauffe telles les alumineries, en plus d'offrir des solutions en transports lourds routiers et maritimes.

Dans une perspective où il est préférable de minimiser les distances associées au transport des hydrocarbures pour des raisons économiques et écologiques, une production d'hydrocarbures au Québec pourrait remplacer les importations en la matière, seul l'excédent étant exporté, le cas échéant. Cette problématique ne devrait pas se poser dans le cas du pétrole étant donné le volume de la production potentielle estimé à 9 % de la consommation locale lors de la période de production maximale.

Pour toutes ces raisons, le Québec aurait intérêt à envisager une certaine autosuffisance en approvisionnement de gaz naturel.

2. Le système de redevances

Dans le contexte d'une production commerciale d'hydrocarbures, la question des régimes de redevances sera évidemment à considérer. Dans ce contexte, le CPQ estime que le gouvernement du Québec a déjà

l'expertise et les connaissances adéquates sur la fiscalité et les régimes de redevances associés à la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel.

Les redevances constituent l'instrument fiscal à l'aide duquel le gouvernement capture la rente sur les ressources du sous-sol dont l'État est propriétaire. Le CPQ comprend et partage le désir du gouvernement de maximiser cette rente pour en faire profiter l'ensemble de la population. Il s'agit là d'un objectif parfaitement légitime. La contrainte sur cet objectif provient, bien sûr, de la concurrence des autres États dans le jeu de l'attraction de l'investissement. Un régime de redevances doit préserver la compétitivité des entreprises et la rentabilité des investissements actuels et futurs. La somme des prélèvements (permis, baux, redevances, impôts sur les sociétés, taxes sur la masse salariale, moins les crédits d'impôt) ne doit pas dépasser un seuil critique au-delà duquel la rentabilité de l'investissement d'une société serait plus basse au Québec qu'ailleurs. L'utilisation de ce critère suppose, bien sûr, que l'on ne compare pas seulement des taux de redevances. Il faut considérer aussi le contexte dans son ensemble en tenant compte, notamment, de la maturité de l'industrie, des coûts d'exploration et d'exploitation ainsi que de l'éloignement des marchés.

Par ailleurs, un autre facteur à considérer dans l'établissement du bon niveau des redevances est la création de richesses qui découle d'un investissement. En ayant un niveau de redevances qui ne décourage pas l'investissement, le gouvernement a accès à d'autres sources de revenus provenant notamment des emplois créés ou préservés.

3. Le partage des bénéfices

Comme toute richesse nationale, les bénéfices tirés d'une mise en valeur des ressources pétrolières et gazières doivent être partagés avec les différentes communautés.

Dans les expériences internationales répertoriées dans l'étude, la majorité des redevances tirées de l'exploitation des hydrocarbures sont versées directement dans le budget de l'État. En outre, il y a souvent une prise de participation de l'État dans les activités d'extraction d'hydrocarbures. Plusieurs instances utilisent aussi en même temps des mécanismes de partage de la rente pétrolière ou gazière, notamment pour compenser les inconvénients engendrés par l'exploitation des gisements et subis principalement par les communautés locales ou régionales. Le Québec peut sûrement s'inspirer de ces modèles pour élaborer un modèle adapté à la réalité québécoise qui tient compte du cadre législatif, du régime fiscal, de l'aménagement du territoire, de la compétitivité de l'économie et des pouvoirs accordés aux municipalités.

Le gouvernement a posé d'ailleurs les premiers gestes sur le plan du partage des redevances avec le milieu municipal, entre autres par le renouvellement du pacte fiscal en septembre 2015.

Par ailleurs, des ententes de maximisation des retombées locales prévoyant que la main-d'œuvre locale a la priorité ou que les achats de biens et de services sont faits localement représentent aussi des façons de faire bénéficier les communautés de l'exploitation des hydrocarbures sur leur territoire.

4. La compétitivité

Dans l'exploitation des hydrocarbures, la concurrence est mondiale, le marché est international, les investisseurs sont partout dans le monde et les sociétés productrices figurent parmi les plus grandes sociétés au monde, tous secteurs économiques confondus. Par conséquent, il importe de bien situer le Québec dans la dynamique de l'offre et de la demande mondiale en faisant attention, au-delà des facteurs économiques, aux autres facteurs qui influencent la perception de l'attractivité et de la rentabilité du

développement des hydrocarbures dans la province (l'efficacité de l'administration de la réglementation, le coût de la réglementation, les barrières au commerce, etc.). Le niveau des redevances ne peut donc pas être le même dans une industrie en démarrage que dans une industrie qui a atteint sa pleine vitesse de croisière.

Le gouvernement s'est engagé à déposer un projet de cadre législatif et réglementaire⁹ sur les hydrocarbures dans les mois qui suivront le dépôt des rapports finaux des EES, et c'est important qu'il le fasse. Le CPQ estime qu'il est crucial que ce cadre soit le plus prévisible possible, le plus crédible possible et efficace dans son mode d'application.

Pour que ce cadre législatif et réglementaire soit efficace, il devrait comprendre, comme le propose l'étude :

- « - les meilleures pratiques dans les secteurs techniques et le transport;
- les plus hauts standards de protection de l'environnement et des personnes;
- le régime de redevances et de partage des retombées le plus équitable pour les citoyens.

Ces objectifs devront toutefois être atteints tout en assurant la cohérence de la réglementation avec ce qui se fait ailleurs, pour être concurrentiel et réussir à intéresser les joueurs clés de l'industrie et les investisseurs qui sont prêts à faire les choses de la meilleure façon qui soit. »

5. La sécurité énergétique

Au-delà des retombées économiques et des enjeux sociaux et environnementaux, il faut noter que, sur un plan stratégique, l'exploitation potentielle des hydrocarbures au Québec permettrait par ailleurs d'assurer une plus grande sécurité énergétique et d'approvisionnement. Il peut toujours survenir des situations imprévues, tel un conflit géopolitique, qui pourraient perturber notre approvisionnement. L'accès à des sources plus diversifiées, dont des sources locales, permet de pallier ces imprévus et renforcer notre sécurité.

6. La réduction de GES

Afin de respecter l'engagement en matière de réduction de ses émissions de GES, le Québec a choisi la voie de la transition énergétique vers une décarbonisation de notre économie. Des stratégies ambitieuses, comme l'électrification du transport, ont été mises en œuvre. Toutefois, pour être réaliste et atteignable, cette transition ne peut être que graduelle. Dans ce sens, avoir recours à des carburants de remplacement moins émissifs et dont les technologies sont disponibles maintenant, tel le gaz naturel, fait partie de l'équation.

Il est possible ainsi de concilier le développement des hydrocarbures et la lutte contre les changements climatiques. L'exploitation sur l'île d'Anticosti serait productrice des GES qui pourraient atteindre 1,4 million de tonnes par année en supposant que le gaz ne devrait pas être brûlé sur place. Cela représente 2 % des émissions du Québec. Or cette question doit être considérée dans une perspective globale. Comme nous l'avons vu, le Québec importe du pétrole qui est acheminé par navire ou par train sur des milliers des kilomètres en provenance d'États parfois exposés à de fortes tensions géopolitiques ou moins soucieux que nous de leur environnement. Il serait préférable de réduire les distances associées au

⁹ Selon l'étude, le Québec se classe au 133^e rang du classement de l'institut Fraser des meilleurs territoires où mener des activités d'exploration et de production d'hydrocarbures à cause, notamment, de l'instabilité des dernières années associée à la réglementation des activités, actuelles et futures, de mise en valeur des hydrocarbures au Québec.

transport du pétrole. De l'autre côté, les recettes gouvernementales tirées de l'exploitation d'hydrocarbures pourraient être prioritairement réinvesties intelligemment dans des initiatives permettant de réduire les GES. À titre d'exemple, le modèle norvégien a comme particularité d'exploiter ses hydrocarbures dans le plus grand respect du développement durable et des notions de protection de l'environnement et des populations, et d'être très actif en matière d'électrification des transports. Une partie des recettes pourrait servir sans doute aussi à financer nos programmes sociaux.

De nombreuses entreprises agissent pour diminuer les émissions de GES et sont capables d'innover pour y arriver. Rappelons que les émissions liées à l'industrie ont diminué au cours des dernières années (-21 % entre 1990 et 2012)¹⁰ alors que celles liées au transport ont augmenté (+25,7 %).

Il y aurait donc lieu que les initiatives gouvernementales en matière de réduction des GES soient orientées vers les secteurs problématiques plutôt que de spéculer sur un secteur inexistant actuellement et qui serait soumis de toute façon au système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (SPEDE). Ce dernier est conçu de façon à ce que le promoteur achète des droits d'émissions s'il émet annuellement plus de 25 000 tonnes de CO₂ équivalent et qu'il abaisse au minimum ses émissions. Le SPEDE permet donc de laisser le choix aux entreprises en mettant un prix sur le carbone émis.

Finalement, à cet égard, il est dommage que l'étude coûts-avantages¹¹ ne soit toujours pas disponible dans le cadre du processus de consultation. Cette étude aurait permis de mettre en perspective l'ensemble des bénéfices économiques et sociaux et de les comparer à l'ensemble des coûts environnementaux (dont les GES) et sociaux, et de déterminer si la société québécoise devrait aller de l'avant ou non avec cette filière prometteuse.

Conclusion

Il est important de compléter l'état de nos connaissances en la matière non seulement par d'autres activités d'exploration, mais aussi d'exploitation. Comme le souligne l'étude :

« La prochaine étape de l'amélioration des scénarios de développement pourrait consister à remplacer graduellement les hypothèses par des données réelles obtenues lors d'autres travaux d'exploration et d'acquisition de connaissances géoscientifiques. »

Des travaux devraient couvrir également d'autres bassins géologiques au Québec, situés notamment dans le Bas-Saint-Laurent, en Gaspésie et dans le golfe du Saint-Laurent, qui présentent un potentiel reconnu en matière d'hydrocarbures.

À part les retombées directes dont nous avons discuté, rappelons qu'il y a toute une industrie des hydrocarbures en aval de l'exploration et de l'exploitation au Québec qu'il ne faudrait pas oublier dans l'analyse globale des avantages et des inconvénients de cette filière. Le secteur pétrochimique a été durement touché d'ailleurs au cours des trente dernières années et un approvisionnement local stable serait certainement un signal positif pour les années à venir.

¹⁰ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/ges/2012/inventaire-1990-2012.pdf>

¹¹ Code de référence ATVS02.