

**Projet de loi assurant la mise en
œuvre de l'Accord entre le
gouvernement du Canada et le
gouvernement du Québec sur la
gestion conjointe des hydrocarbures
dans le golfe du Saint Laurent**

**Ministère de l'Énergie et des
Ressources naturelles**

Juin 2015



SOMMAIRE

Le 24 mars 2011, le gouvernement du Québec a conclu un accord avec le gouvernement fédéral sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent (décret n° 277-2011).

L'accord prévoit sa mise en œuvre en deux phases. La première, dite transitoire, a pour objectif de minimiser les coûts administratifs tout en permettant le déploiement des activités dans un délai opportun, par l'établissement d'un mécanisme de gestion conjointe des hydrocarbures. L'accord prévoit ainsi l'adoption de lois miroirs spécifiques qui reprendront ou incorporeront les dispositions pertinentes des lois fédérales et provinciales, qui confirmeront les principes mentionnés dans l'accord et qui définiront les responsabilités respectives de chaque gouvernement.

L'adoption au moment opportun de règlements d'application complètera le cadre législatif proposé par ce projet de loi. La majorité de ces règlements d'application sont actuellement en vigueur ailleurs au Canada, en vertu de lois fédérales et provinciales.

Le projet de loi présenté se compare aux projets de lois miroirs mis en place par les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse vers la fin des années 1980. Les conditions d'exercice fixées par le Québec et le gouvernement fédéral se rapprocheront des conditions déjà en vigueur dans les autres provinces limitrophes.

Ce projet de loi permet au gouvernement du Québec de poursuivre son objectif de mettre en valeur le potentiel en hydrocarbures que pourrait receler le golfe du Saint-Laurent, tout en diminuant la possibilité de voir Terre-Neuve-et-Labrador exploiter éventuellement seule la structure géologique Old Harry.

Pour l'heure, il s'avère impossible d'évaluer les coûts d'investissement, d'équipement et d'exploitation que pourrait représenter une éventuelle exploitation pétrolière dans cette région pour laquelle d'ailleurs le bilan des connaissances reste grandement à parfaire. Il y a beaucoup trop d'impondérables pour ce faire, qu'ils soient de nature financière, technique ou environnementale. Il faut noter que, dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques en cours, lancées dans la foulée du Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures rendu public le 30 mai 2014, 9 des 64 études concernent spécifiquement l'acquisition de connaissances additionnelles liées au milieu marin. L'une de ces études porte sur la région du golfe du Saint-Laurent, d'une part pour mieux caractériser les anomalies géologiques en termes de volumétrie et, d'autre part, pour les situer de manière plus précise. Pour ce faire, l'interprétation détaillée des données géophysiques disponibles sera effectuée, laquelle permettra de faire ressortir la présence de structures géologiques, telles que des failles, ainsi que la nature de la roche en place (densité, magnétisme). Ces données devraient permettre d'améliorer la connaissance du potentiel en hydrocarbures. On comprendra alors la difficulté

d'estimer un éventuel coût d'exploration et d'exploitation, à cette étape-ci.

Pour ce qui est des coûts liés aux formalités administratives, on peut tenter une estimation, mais encore une fois, un tel exercice est difficile en raison du nombre d'impondérables. Malgré l'expérience acquise avec les deux autres provinces mentionnées plus haut, une démarche entreprise auprès de Ressources naturelles Canada ne nous a pas permis de connaître de tels coûts.

Ainsi, à partir de certaines hypothèses, les coûts liés aux formalités administratives peuvent être estimés ainsi :

- pour l'ensemble des activités préalables à la mise en production d'un puits (études géophysiques et forage d'un puits) les dépenses « d'implantation », non récurrentes, s'élèveraient entre 25 000 \$ et 120 000 \$;
- une fois la production autorisée, un cadre de reddition de comptes s'appliquera, lequel pourrait représenter une dépense récurrente de l'ordre de 5 000 \$ à 10 000 \$ par année, pouvant être indexée annuellement.

Étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi miroir, il faut préciser que les sociétés potentiellement concernées, et même actives dans cette région située aux limites du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador, sont déjà familières avec les procédures en place. Au final, le projet de loi proposé permettrait ainsi la mise en place d'un cadre législatif moderne et sécuritaire offrant la possibilité au Québec de poursuivre son objectif de mise en valeur du potentiel en hydrocarbures que pourrait receler le golfe du Saint-Laurent. Cet encadrement légal constitue un préalable afin d'aller de l'avant dans les activités de recherche en hydrocarbures et l'acquisition de connaissances géologiques du milieu marin québécois.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La géologie des bassins sédimentaires du golfe du Saint-Laurent est propice à la présence d'hydrocarbures. En effet, plusieurs structures géologiques susceptibles de receler un potentiel pétrolier et gazier important ont été identifiées, dont la structure géologique Old Harry. Le faible nombre de forages réalisés ainsi que le peu de renseignements géoscientifiques disponibles rendent toutefois difficile l'évaluation du potentiel pétrolier et gazier dans ce secteur.

De 1995 à 1997, le gouvernement du Québec a délivré des permis de recherche d'hydrocarbures dans la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent. Par la suite, le gouvernement du Québec a pris la décision de négocier avec le gouvernement fédéral un accord sur la gestion conjointe des hydrocarbures, à l'instar de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse. Ces deux provinces ont signé de telles ententes avec le gouvernement fédéral, Terre-Neuve-et-Labrador en 1985 et la Nouvelle-Écosse en 1986.

En 2010, le moratoire existant depuis 1997 sur l'attribution de nouveaux permis de recherche en milieu marin a été remplacé par un moratoire interdisant toute activité d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière. Ce moratoire demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'un cadre de protection de l'environnement marin soit mis en place. Ainsi, malgré la délivrance de permis de recherche d'hydrocarbures par le gouvernement du Québec de 1996 à 1997, aucune activité importante d'exploration d'hydrocarbures n'a eu lieu dans la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent depuis ces dates. Ce n'est pas le cas des zones extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse où les activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ont généré, au cours des années, des retombées économiques fort importantes. À titre d'exemple, ces activités auraient généré des investissements de près de 34 G\$ de 1966 à 2012, et ce, dans la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le 24 mars 2011, le gouvernement du Québec a conclu un accord avec le gouvernement fédéral sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent (décret n° 277-2011). Cet accord a été conclu avec la volonté de préserver les positions respectives des parties en ce qui a trait au statut constitutionnel du golfe du Saint-Laurent.

Par ailleurs, l'accord prévoit sa mise en œuvre en deux phases. La première, dite transitoire, a pour objectif de minimiser les coûts administratifs tout en permettant le déploiement des activités dans un délai opportun, par l'établissement d'un mécanisme de gestion conjointe des hydrocarbures. L'accord prévoit ainsi l'adoption de lois miroirs spécifiques qui reprendront ou incorporeront, le cas échéant, par renvoi ou autrement, les dispositions pertinentes des lois fédérales et provinciales, qui confirmeront les principes mentionnés dans l'accord et qui définiront les responsabilités respectives de chaque gouvernement.

2. PROPOSITION DU PROJET

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles propose, pour dépôt à l'Assemblée nationale, le projet de loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

L'adoption de lois miroirs a pour but de créer un environnement juridique sécuritaire, puisque ces deux lois doivent pouvoir s'appliquer indépendamment l'une de l'autre.

L'adoption au moment opportun de règlements d'application complètera le cadre législatif proposé par ce projet de loi. Ces règlements porteront notamment sur les aspects relatifs aux études géophysiques, aux forages des puits, aux opérations de plongée, aux installations pétrolières et gazières, à l'enregistrement des titres, aux modalités et aux formes des avis, au recouvrement des coûts ainsi qu'aux agents de traitement. La majorité de ces règlements d'application sont actuellement en vigueur ailleurs au Canada, en vertu de lois fédérales et provinciales.

Ce projet de loi permet au gouvernement du Québec de poursuivre son objectif visant la mise en valeur éventuelle du potentiel en hydrocarbures.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Les approches non réglementaires telles que l'information, la sensibilisation et les instruments économiques (ex. : incitations financières) ne sont pas appropriées, car l'absence de législation empêche toute démarche d'exploration et d'exploitation des ressources potentielles dans le golfe du Saint-Laurent.

En effet, pour permettre l'exploration et l'exploitation sécuritaires, il est nécessaire de recourir à la législation afin d'éliminer le moratoire en place par l'harmonisation de normes législatives et réglementaires de compétence fédérale et provinciale en matière d'activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures. Ainsi, le fait de ne pas adopter ce projet de loi implique implicitement que le territoire du golfe du Saint-Laurent ne fera pas l'objet de projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures. Par ailleurs, l'adoption du projet de loi n'oblige pas le Québec à permettre le développement de ce secteur, il ne fait qu'en fixer les balises.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

L'industrie de l'exploration et de l'exploitation pétrolière et gazière en milieu marin représente le secteur d'activités visé par le présent projet de loi.

L'envergure des projets propres aux activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures en milieu marin nécessite des investissements majeurs (des centaines de millions de dollars, voire des milliards de dollars), de même que des compétences et des capacités techniques élevées.

Même si certains permis de recherche d'hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent ont été délivrés par le Québec dans les années 1990 en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), aucune activité importante en milieu marin n'y a été effectuée, notamment en raison du moratoire. Cette industrie n'a donc pu se développer dans la partie québécoise du golfe du Saint-Laurent. Elle est active cependant ailleurs au Canada, dans les zones extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse.

Plus d'une vingtaine d'entreprises effectuent actuellement des activités d'exploration ou d'exploitation pétrolière et gazière en milieu marin au Canada. Celles-ci sont soumises à une législation et à une réglementation similaire à celle du présent projet de loi, découlant d'accords de gestion conjointe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La réglementation en vigueur s'inspire de celle découlant de la Loi sur les opérations pétrolières et gazières au Canada (L.R.C. [1985], ch. O-7).

La réglementation qui viendra compléter le cadre législatif proposé par le projet de loi précisera les normes exigibles pour les activités d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières en milieu marin qui devront être semblables à celles ayant cours ailleurs au Canada. Une entreprise ayant une licence d'exploration dans la partie terre-neuvienne du golfe du Saint-Laurent pourra ainsi participer aux processus d'appels d'offres dans la portion québécoise sous les mêmes conditions que celles ayant cours dans cette autre province. Ce sera le cas d'une des entreprises dont le permis de recherche acquis dans les années 1990 sera reconverti en licence d'exploration lors de l'entrée en vigueur de cette disposition.

4.2 Coûts pour les entreprises

a) Coûts directs liés à la conformité des normes

Tel qu'il est indiqué précédemment, la majorité des sociétés qui pourront entreprendre des activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent sont actuellement actives au Canada, notamment à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse. Puisque la réglementation découlant des projets de loi fédérale et provinciale suivra leur adoption par l'Assemblée nationale et le Parlement du Canada, les modalités exigées des entreprises seront très semblables à celles appliquées dans les provinces limitrophes du Québec en raison de l'aspect « miroir » appliqué pour la zone de gestion conjointe. En effet, les règlements d'application encadrant les activités extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse sont également miroirs aux règlements canadiens issus de la Loi sur les opérations pétrolières

au Canada (L.R., ch. O-7).

Ainsi, une entreprise active ailleurs au Canada et voulant s'engager dans des activités d'exploration ou d'exploitation dans le golfe du Saint-Laurent serait soumise à des exigences et des normes qui sont déjà applicables ailleurs. Il n'existerait aucun coût autre que ceux qu'elle doit déjà supporter ailleurs, en vertu de la réglementation déjà en place. Ainsi, cette réglementation miroir permet au Québec de mettre en place des normes et des exigences déjà éprouvées dans d'autres provinces canadiennes..

b) Coûts liés aux formalités administratives

Le projet de loi propose un cadre de licences et d'autorisations comprenant certains coûts liés aux formalités administratives. Les règlements d'application qui compléteront ce cadre législatif viseront notamment l'enregistrement des titres, les modalités et la forme des avis ainsi que le recouvrement des coûts. Globalement, on peut reproduire les grandes étapes de la réglementation canadienne en vigueur, essentiellement le Règlement sur le forage et la production de pétrole et de gaz au Canada (DORS/2009-315) et celui sur les études géophysiques liées à la recherche du pétrole et du gaz au Canada (DORS/96 117).

Pour ce qui est des coûts liés aux formalités administratives, on peut tenter une estimation, mais encore une fois, un tel exercice est difficile en raison du nombre d'impondérables, tels que le nombre d'heures que consacrera une entreprise à assumer ces tâches dans un nouveau cadre de travail (en fonction de l'expérience de la société, du type de licence demandé, etc.) et selon que le travail va être effectué soit à l'interne ou par des consultants externes, ce qui peut amener des différences de coûts appréciables. Malgré l'expérience acquise avec les deux autres provinces indiquées précédemment, une démarche auprès de Ressources naturelles Canada ne nous a pas permis de connaître de tels coûts.

Ainsi, à partir de certaines hypothèses, les coûts liés aux formalités administratives peuvent être estimés ainsi :

- pour l'ensemble des activités préalables à la mise en production d'un puits (études géophysiques et forage d'un puits), telles qu'elles sont établies dans la réglementation fédérale qui sera comparable à celle applicable au Québec (effet miroir des lois et règlements) : entre 25 000 \$ et 120 000 \$ (dépenses d'implantation, non récurrentes);
- une fois la production autorisée, un cadre de reddition de comptes s'appliquera (rapports de production à soumettre sur une base régulière), lequel pourrait représenter environ une dépense récurrente de l'ordre de 5 000 \$ à 10 000 \$ par année.

Pour l'établissement de cette fourchette de coûts, des hypothèses ont dû être utilisées, notamment au regard du salaire horaire, lequel peut varier grandement selon que le travail est fait à l'interne ou par un consultant (sous-traitance). Des données provenant de l'Enquête sur la rémunération globale du Québec (2013), faite par l'Institut de la statistique du Québec, montrent que le revenu horaire moyen d'un ingénieur est de 52,77 \$ et de 37,50 \$ pour un employé administratif spécialisé dans ce domaine (scénario 1). Dans un autre scénario, le revenu horaire d'un ingénieur est beaucoup plus élevé (400 \$) du fait qu'il provient d'une firme de consultants externe (scénario 2).

Coûts liés aux formalités administratives (en dollars)				
	Scénario 1		Scénario 2	
	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents annuels)	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents annuels)
Coûts internes de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	25 000	5 000	8 000	10 000
Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0	0	112 000	0
Autres coûts liés aux formalités administratives	0	0	0	0
Total des coûts liés aux formalités administratives	25 000	5 000	120 000	10 000

c) Manque à gagner

Puisqu'aucune activité d'exploration et d'exploitation n'était envisageable en raison du moratoire interdisant l'activité pétrolière et gazière dans le golfe du

Saint-Laurent, le projet de loi n'entraînera pas de manque à gagner pour l'industrie. Au contraire, il lui permettra éventuellement d'accéder à cette zone de gestion conjointe en milieu marin, par processus d'appel d'offres, selon les normes actuellement en vigueur ailleurs au Canada.

d) Synthèse des coûts pour les entreprises

Synthèse des coûts pour les entreprises (en dollars)				
	Scénario 1		Scénario 2	
	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents annuels)	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents annuels)
Coûts directs liés à la conformité aux normes	0	0	0	0
Coûts liés aux formalités administratives	25 000	5 000	120 000	10 000
Manque à gagner	0	0	0	0
Total des coûts pour les entreprises	25 000	5 000	120 000	10 000

4.3 Avantages du projet de loi

Les avantages économiques découlant de l'adoption du projet de loi visent le développement et le déploiement de ce secteur d'activité industriel en milieu marin. Le Québec pourrait ainsi poursuivre l'objectif de mise en valeur du potentiel en hydrocarbures que pourrait receler le golfe du Saint-Laurent. De même, il permet de moderniser le cadre législatif et réglementaire en matière d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière en milieu marin.

En se basant sur l'expérience de Terre-Neuve-et-Labrador, depuis la mise en place d'un encadrement pour l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, il est possible d'envisager, selon le potentiel géologique propre au secteur québécois :

- des retombées importantes en services des secteurs secondaire et tertiaire,

- ainsi que la création d'emplois techniques spécialisés;
- des redevances pour le Québec.

4.4 Impact sur l'emploi

Le développement d'un nouveau secteur industriel mènerait nécessairement à la création d'emplois, notamment dans des régions (Côte-Nord, Gaspésie) où les jeunes sont souvent poussés à l'exode en raison de conditions économiques défavorables.

À titre indicatif, l'industrie pétrolière extracôtière de la province de Terre-Neuve-et-Labrador employait plus de 11 800 personnes en 2013, 4 400 de plus qu'en 2012. De plus, près de 75 % de ces emplois étaient occupés par des Terre-Neuviens, les autres travailleurs étant principalement des Canadiens d'autres provinces.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

Tel qu'il est indiqué précédemment, l'envergure des projets de mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin ne permet pas aux PME d'être les principaux acteurs. Par contre, de nombreuses PME pourraient être appelées à offrir des services connexes dans l'éventualité où il y aurait des activités, avec tout ce que cela peut représenter sur le plan de la création d'emplois.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

Le projet de loi présenté se compare aux projets de lois miroirs mis en place par les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse vers la fin des années 1980. Les conditions d'exercice fixées par le Québec et le gouvernement fédéral se rapprocheront des conditions déjà en vigueur dans les autres provinces limitrophes. Ces conditions représenteront donc celles auxquelles les entreprises étaient en droit de s'attendre.

De plus, il sera ainsi plus facile d'harmoniser le cadre législatif et réglementaire entre les provinces, facilitant ainsi la libre circulation des services et des investissements entre le Québec et les provinces atlantiques.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Comme l'ensemble des entreprises ont comme objectif de procéder aux travaux d'exploration devant mener à la production d'hydrocarbures en sol québécois, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles entend leur proposer de la documentation explicative et le soutien de personnes-ressources qualifiées pour

les accompagner.

8. CONCLUSION

Le projet de loi proposé permettrait la mise en place d'un cadre législatif offrant la possibilité au Québec de poursuivre son objectif de mise en valeur du potentiel en hydrocarbures que pourrait receler le golfe du Saint-Laurent. Le développement de ce nouveau secteur industriel mènerait nécessairement à la création d'emplois, dont plusieurs nécessitent un niveau d'études élevé, et à des investissements directs ainsi que des retombées économiques importantes pour le Québec.

Cet encadrement légal constitue un préalable afin d'aller de l'avant dans les activités de recherche en hydrocarbures et l'acquisition de connaissances géologiques du milieu marin québécois. Par ailleurs, il importe de préciser que l'adoption du projet de loi n'oblige pas le Québec à développer ce secteur à potentiel. Il ne fait qu'en fixer les balises dans l'éventualité d'activités d'exploration et d'exploitation.

9. PERSONNES-RESSOURCES

Service à la clientèle
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
5700, 4e Avenue Ouest, bureau A-409
Québec (Québec) G1H 6R1
Ligne sans frais : 1 866 248-6936
Télécopieur : 418 644-6513
Courriel : services.clientele@mern.gouv.qc.ca