



**Municipalité des
Îles-de-la-Madeleine**

Évaluation environnementale stratégique

*sur la mise en valeur des
hydrocarbures dans les
bassins d'Anticosti, de
Madeleine et de la baie des
Chaleurs (EES2)*

Commentaires

Présentés par le conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine

Janvier 2012

Introduction

Pour la collectivité des Îles-de-la-Madeleine, l'exploitation potentielle des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent pose des enjeux considérables tant sur le plan économique, social, qu'environnemental. C'est dans cette optique que le conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine présente ici une appréciation d'ordre général de l'évaluation environnementale stratégique, ne prétendant pas détenir de connaissances scientifiques pointues sur le sujet.

L'explosion de la plateforme Deepwater Horizon en 2010 et ses conséquences sur les collectivités touchées a soulevé bien des réactions partout au pays, y compris ici aux Îles-de-la-Madeleine où l'éventuelle mise en valeur des hydrocarbures dans le Golfe, un espace sept fois plus petit que le golfe du Mexique, semble imminente. Les impacts de cette catastrophe sur les communautés côtières américaines ont tôt fait de rappeler aux Madelinots les risques que pose ce genre d'entreprise.

C'est principalement le danger d'un déversement accidentel qui effraie. Après tout, c'est un mode de vie que l'on met dans la balance. Est-il nécessaire d'ailleurs de rappeler que l'économie locale des Îles-de-la-Madeleine et celle des autres collectivités côtières reposent depuis des générations sur des ressources renouvelables et sont tributaires de la qualité de l'environnement. Cet environnement est une composante essentielle de notre développement économique et de notre qualité de vie. C'est pourquoi la communauté des Îles-de-la-Madeleine se questionne tout d'abord sur le bien-fondé du développement de l'industrie pétrolière, d'autant plus que la fragilité du territoire et sa position géographique, en plein cœur du Golfe, exposé à tous vents, rendent le territoire très vulnérable. La population veut également mieux connaître les risques liés à un tel développement de même que les retombées économiques positives qu'elle pourrait en retirer, le cas échéant.

Bien que le mandat confié par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune dans le cadre de la présente EES ne couvre pas cet aspect du dossier, la question de la pertinence d'exploiter ou non cette ressource est fondamentale et devrait faire l'objet d'une vaste consultation publique.

Aux Îles-de-la-Madeleine, on entend parler de développement pétrolier dans le golfe du Saint-Laurent depuis un certain temps déjà. En effet, un prospect de grande valeur repose possiblement sous la surface du fond marin, dans le chenal Laurentien, à la limite des eaux provinciales de Terre-Neuve et Labrador et du Québec à quelque 80 km de l'archipel. Ce prospect est convoité par les deux provinces qui en sont chacune partiellement propriétaires.

En juin 2010, voyant le dossier de l'exploitation pétrolière sur le site de Old Harry prendre de plus en plus forme, et consciente des réactions populaires quant aux impacts de la catastrophe du golfe du Mexique, la municipalité des Îles et le Comité de travail sur les hydrocarbures ont cru en la pertinence de réunir les communautés limitrophes du golfe du Saint-Laurent pour discuter ensemble de leurs préoccupations respectives face aux questions liées aux hydrocarbures. En avril 2011, les Îles-de-la-Madeleine ont ainsi été l'hôte d'un Forum d'envergure sous le thème *Exploration et exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent : préoccupations des communautés côtières*. Ce forum a été un espace de rencontre et d'échange pour une centaine de personnes provenant des communautés côtières des quatre provinces atlantiques et du Québec. Il s'est amorcé là une discussion sur les enjeux environnementaux, économiques et sociaux relatifs à d'éventuels projets d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

À l'issue de ce Forum, les intervenants présents se sont entendus pour dire qu'il existe un faux sentiment d'urgence et que : « *le développement des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent ne doit pas être précipité. Il est absolument essentiel de prendre tout le temps nécessaire pour approfondir nos connaissances sur le sujet. (...) Peu importe le rythme souhaité par certains, le moratoire déjà en cours sur la partie québécoise du Golfe jusqu'à la fin de l'évaluation environnementale stratégique doit être maintenu et le processus d'EES québécois doit être complété par une évaluation environnementale élargie, c'est-à-dire couvrant l'ensemble du golfe du Saint-Laurent* ».

L'évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures, produite par GENIVAR, vise quatre objectifs. L'agglomération des Îles-de-la-Madeleine exprime ici ses commentaires et ses préoccupations en regard de ces objectifs et des éléments qui en découlent.

Objectif 1

Impliquer les communautés côtières et insulaires, les communautés autochtones concernées ainsi que l'ensemble de la population québécoise dans le processus de réalisation de l'EES sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs.

Le rapport préliminaire présenté à la population est hautement technique et devient rapidement rébarbatif au non-initié. Il est donc peu propice à l'implication populaire. Il en est de même du court délai alloué entre la diffusion de ce volumineux document et le début des consultations publiques. Nous nous permettons donc de douter de la capacité à atteindre adéquatement l'objectif d'impliquer réellement les communautés et de recueillir convenablement leurs préoccupations. Nous saluons toutefois la décision de la firme d'élargir la consultation en ligne en permettant le dépôt de mémoires, et celle du gouvernement d'avoir prolongé la période de consultation. Par ailleurs, il est à souhaiter que le bilan des consultations et des mémoires reçus sera rendu disponible au grand public.

Objectif 2

Mieux comprendre le contexte environnemental, social et économique qui caractérise les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs.

Dans sa forme actuelle, l'évaluation environnementale stratégique ne permet pas une compréhension adéquate des diverses composantes de la zone d'étude puisqu'elle met l'emphase sur les enjeux environnementaux en laissant pour compte les considérations sociales et économiques.

2.1 L'image de la région : un enjeu important

Le profil socio-économique misérabiliste qui ressort de l'analyse des données statistiques n'est pas fidèle à la réalité et doit être nuancé et précisé davantage. Il est à craindre que face à une région

dépeinte comme étant dépourvue économiquement, l'exploitation gazière et pétrolière apparaisse rapidement et artificiellement plus acceptable.

À cet égard, le taux de chômage élevé doit être interprété en regard de l'activité économique essentiellement saisonnière des Îles-de-la-Madeleine. Celle-ci s'articule autour de deux axes majeurs : l'exploitation et la transformation des ressources halieutiques et le tourisme. Plus encore, la notoriété de l'archipel, et son attractivité, reposent essentiellement sur la qualité de vie unique qu'on y retrouve, ce qui ne se quantifie pas ou difficilement.

Un bilan migratoire positif depuis 2001 chez les 25-44 ans et une hausse de la population globale depuis 2006 prouve cet état de fait. Madelinots d'origine ou d'adoption s'installent, diplômés en poche; ils créent de nouvelles entreprises, prennent la relève et s'engagent socialement. Bref, ce nouveau dynamisme est prometteur pour la croissance et l'avenir de l'archipel. Ainsi, grâce aux différentes mesures prises localement, la tendance à la baisse observée depuis 1996 s'est renversée en 2006. La situation s'améliore et l'Institut de la statistique du Québec prévoit une croissance de 3,5 % jusqu'en 2031 pour les Îles-de-la-Madeleine.¹

2.2 L'amélioration des connaissances nécessite des recherches plus approfondies

Nous estimons qu'un véritable travail de compréhension exige que l'on poursuive les évaluations par des études plus approfondies. Le mandat actuel de GENIVAR se limite à colliger les données déjà existantes. Or, un certain nombre de lacunes ont quand même été relevées dans l'état des connaissances et il est impératif de combler ces déficiences avant de pouvoir prétendre prendre une décision éclairée.

2.3 Les zones sensibles

La catégorisation du Golfe en zones plus ou moins sensibles, telles que délimitées dans le rapport préliminaire, a suscité beaucoup de réactions. Selon les intervenants du secteur des pêches, il faut ici user de prudence, car plusieurs zones jugées de faible sensibilité le sont à cause de manque de données. Par exemple, un des éléments utilisés pour déterminer certaines zones sensibles est la concentration des activités de pêche. Or, certaines zones où l'activité de pêche est moindre, ou même inexistante parce qu'il s'agit de zones de reconstitution ne sont pas prises en compte alors qu'elles ne sont pas moins importantes. Leur contribution et leur valeur doivent aussi être considérées dans l'identification des zones sensibles.

Bien que nous souscrivions entièrement au fait d'identifier automatiquement la zone côtière comme zone de forte sensibilité, celle-ci ne devrait pas, selon nous, se limiter à une profondeur de 20 mètres.

¹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2006-2031*, « Îles-de-la-Madeleine ».

Cette définition est contestée et doit être revue puisqu'elle est arbitraire. Lors des consultations publiques, la possibilité de considérer la zone côtière à une profondeur supérieure à 20 mètres a été évoquée. Ainsi, il nous semble important de modifier la présente définition de façon à établir la zone côtière comme s'étendant de 0 à 50 m.

Par ailleurs, la segmentation du Golfe ne constitue pas, selon nous, une approche appropriée. L'étude devrait plutôt viser à mieux comprendre l'ensemble de l'écosystème que constitue le Golfe. À ce propos, il est nécessaire d'inclure Sydney Bight, soit « l'entrée du Golfe », dans l'évaluation environnementale, car il s'agit d'une zone productive importante pour l'écosystème.

De plus, le rapport présente une superposition simple des zones de sensibilité et de contraintes sans pondération ou priorisation. Il est prévu que cela se ferait à la suite des consultations, c'est-à-dire que le choix des zones de grande sensibilité se ferait collectivement. Nous suggérons fortement que les discussions se poursuivent avec les pêcheurs et les experts du ministère des Pêches et des Océans afin de pousser plus loin la réflexion sur l'identification des niveaux de sensibilité.

L'étude de faisabilité sur l'éventuelle création d'une aire marine protégée annoncée récemment permettra certainement d'améliorer les connaissances du milieu. Cette étude s'échelonnait sur deux ans. Il serait important que les informations recueillies soient mises à profit dans le processus de décision.

2.4 Valeur de la mer aux Îles-de-la-Madeleine

Seules les valeurs marchandes ont été retenues dans l'évaluation environnementale. En 2002, la Technopole maritime du Québec commandait une étude sur la valeur économique des industries associées au domaine maritime au Québec². Il est bon de s'y référer.

L'étude classe les industries maritimes en deux groupes : le premier, englobe les activités qui utilisent la mer ou le fleuve comme ressource et qui dépendent de la qualité du milieu naturel (la pêche commerciale, la mariculture, la transformation de la biomasse marine et le tourisme maritime). Ces industries sont tributaires des ressources naturelles comme l'eau, les ressources halieutiques, le paysage et sont donc sensibles à la détérioration de l'environnement. Le second regroupe des activités qui ne sont pas affectées par la qualité du milieu naturel (le transport maritime des passagers ou des marchandises, l'activité portuaire et la construction navale).

² TECHNOPOLE MARITIME DU QUÉBEC, *Estimation de la valeur économique des industries associées au domaine maritime au Québec*, Université du Québec à Rimouski, 2002, p.i-ix.

L'étude de la valeur économique de ces industries repose sur les valeurs marchandes du milieu marin. Ainsi, les valeurs non marchandes, par exemple les valeurs d'existence des mammifères marins, n'ont pas été incluses. De même, la valeur foncière du littoral ou des berges n'a pas été considérée. Par conséquent, toutes les facettes de l'économie maritime n'ont pas été explorées.

Ainsi, selon cette étude de la Technopole maritime, « *certain services rendus par la mer ne sont pas considérés par le marché. C'est le cas, entre autres, de sa contribution dans la régulation des gaz atmosphériques, de sa valeur culturelle, etc. Ainsi, la valeur économique de la mer est sous-estimée. Certains travaux tendent à montrer que si on inclut les aspects non marchands, la mer a une valeur considérable. Les Îles-de-la-Madeleine peuvent être un cas assez typique. Par exemple, on peut faire l'hypothèse que le tourisme aux îles est essentiellement maritime, ce qui n'est pas le cas en Gaspésie. De plus, étant donné l'exiguïté du territoire, la plupart des activités sur les îles pourraient être qualifiées de maritimes.* »

Objectif 3

Permettre la prise de décision éclairée et l'adoption d'une vision intégrée à l'égard des activités d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière en milieu marin.

L'adoption d'une vision intégrée à l'égard des activités d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière dans le Golfe exige à son tour l'adoption d'une vision intégrée du golfe Saint-Laurent. Nul ne le répètera assez : bien que partagé entre cinq provinces, il s'agit d'un seul écosystème – une véritable mer intérieure reconnue pour sa fragilité, son caractère unique et la richesse de sa biodiversité. L'analyse globale des risques et des dangers nécessite que l'on considère le Golfe dans son ensemble, toutes provinces confondues.

3.1 L'approche écosystémique

Toutes les parties d'un écosystème sont liées. Telle que le préconise l'approche écosystémique, il est impératif de tenir compte de chacune des parties et de leurs interactions dans les écosystèmes. Les espèces sont non seulement interdépendantes entre elles, mais également avec l'ensemble de leur écosystème.

3.2 Compatibilité

Les ressources halieutiques et le tourisme sont des secteurs névralgiques de l'économie de notre collectivité. Globalement, les emplois dans le secteur des pêches occupent près de 30 % de la population active, ce qui représente un peu plus de 2 100 emplois (près de 1 100 pêcheurs et aides-pêcheurs et quelque 1100 travailleurs d'usine) une proportion qui est beaucoup plus importante que dans les autres régions du Québec maritime.

Les retombées directes s'élevaient à 80 M\$ en 2007.³ Quant à la production maricole commerciale aux Îles elle s'élève à 175 tonnes métriques en 2011. Les cinq entreprises maricoles des Îles créent trente à trente-cinq emplois directs.

L'industrie touristique est devenue la deuxième en importance dans l'économie locale après le secteur de la pêche. Plus de 31 M\$ ont été dépensés aux Îles par les touristes en 2010, et ce, excluant les coûts de transport⁴. Cette industrie génère quelque 1 400 emplois directs et indirects, en grande majorité saisonniers et à temps plein, répartis dans un peu plus de deux cents entreprises sur le territoire. Plus d'une centaine d'entreprises bénéficient des retombées indirectes et 60 % d'entre elles seraient en difficulté sans l'apport de l'industrie touristique⁵.

Le développement d'une nouvelle industrie non renouvelable, telle que celle de la mise en valeur des hydrocarbures, devra inéluctablement être compatible avec le maintien et le développement des activités économiques existantes.

3.3 La capacité d'intervention en cas de déversement

L'EES a mis en lumière de graves lacunes quant à la capacité, même actuelle, d'intervenir adéquatement en cas de déversement accidentel. En effet, les mesures d'intervention sont nettement insuffisantes : capacité de 15 000 tonnes alors que certains navires commerciaux qui sillonnent le Golfe aujourd'hui transportent jusqu'à 150 000 tonnes. Pour plusieurs des intervenants qui se sont exprimés lors des consultations organisées par GENIVAR, le renforcement du cadre des mesures d'urgence devrait figurer en tête de liste des actions recommandées considérant que notre capacité d'intervention doit, dès aujourd'hui, être revue et bonifiée, avant même l'avènement d'une nouvelle industrie.

Le doute persiste quant à la faisabilité de récupérer du pétrole déversé en présence d'un couvert de glaces. Il est donc primordial que l'EES démontre qu'il existe des méthodes de récupération efficaces des hydrocarbures dans ces conditions hivernales et de surcroît, en considérant la dynamique des courants dans le Golfe. Il est aussi important de définir qui portera la responsabilité des mesures d'urgence. Qui en assurera le financement dans le contexte d'un territoire partagé par plusieurs provinces? Car bien qu'il soit louable de vouloir s'inspirer des meilleures lois au monde, encore faut-il s'assurer qu'elles soient appliquées.

³ PECHES ET OCÉANS CANADA (2010). *L'industrie de la pêche au Québec. Profil socio-économique 2009*.

PECHES ET OCÉANS CANADA (2010). *L'industrie de la pêche au Québec. Profil des secteurs maritimes 2009*.

⁴ TOURISME ÎLES DE LA MADELEINE, *Journée annuelle du tourisme 2010*, « Sondage de fin de séjour 2010 ».

⁵ MUNICIPALITÉ DES ÎLES DE LA MADELEINE, *Politique-cadre de développement touristique*, 2006.

Objectif 4

Permettre d'assurer une gestion responsable et durable des Bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs, de même que de l'ensemble du milieu marin.

4.1 Les principes du développement durable

Nous recommandons en premier lieu le principe de précaution : « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* » (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement , 1992).

En ce sens, l'industrie pétrolière devrait être soumise à la même approche de précaution à laquelle sont assujettis, par exemple, les pêcheurs en vertu des différentes politiques en cours au ministère des Pêches et des Océans. En effet, une série d'indicateurs préétablis permettent de donner ou non le feu vert à une exploitation durable de la ressource d'une part et, d'autre part, de fixer le niveau d'exploitation possible en regard de la capacité de support de la biomasse. Cette approche, jumelée aux différents avis scientifiques des chercheurs, est un des moyens disponibles pour mieux encadrer l'exploitation des ressources halieutiques dans le golfe du Saint-Laurent. En plus de l'approche de précaution, d'autres outils ont également été développés : plan de gestion intégré – cadre d'analyse du risque écologique- cadre pour la pêche durable, etc.

D'autre part, bien qu'il existe depuis 1997 un moratoire sur le développement des hydrocarbures dans la partie québécoise du Golfe, rien à l'heure actuelle n'empêche Terre-Neuve d'autoriser un premier forage dans sa partie du Golfe. Il est donc nécessaire d'élaborer une entente de réciprocité entre les provinces riveraines visant une harmonisation du cadre, des mesures et des processus de mise en valeur des hydrocarbures. L'évaluation et la révision des mesures de contingence sont également primordiales. À ce sujet, le principe n° 8 de la *Loi sur le développement durable* stipule que « *les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci* ». Nous souscrivons à ce principe et exigeons qu'il soit respecté.

Par ailleurs, nous avons constaté de graves lacunes en ce qui a trait à l'intégration, au rapport préliminaire, des 16 grands principes du développement durable, ceux-là mêmes qui doivent guider l'évaluation environnementale stratégique dans une perspective de développement durable. Dans l'EES2 certains principes sont évoqués, mais ne sont pas véritablement pris en compte dans l'analyse d'éventuelles activités de mise en valeur d'hydrocarbures. Par exemple, pour n'en citer qu'un, le principe d'équité et de solidarité sociale qui stipule que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle est pratiquement absent de l'étude.

De plus, GENIVAR a carrément fait fit de l'un d'eux : le principe de production et de consommation responsable pourtant très important si l'on veut atteindre un objectif de gestion responsable et durable.

4.2 Les Offices extracôtiers

Il est selon nous nécessaire d'entreprendre une révision du modèle actuel des Offices extracôtiers. En ce sens, il faudra voir à impliquer davantage les communautés côtières par la présence de représentants au sein des Offices. Il faudra également voir à favoriser la transparence et à éliminer les rôles conflictuels qui se côtoient en leur sein, par rapport entre autres, à la sécurité des travailleurs, la sécurité de l'environnement et l'émission des permis.

4.3 Les compensations

Il doit y avoir révision à la hausse des montants alloués aux fonds de compensation en cas d'accident. La limite obligatoire établie à 30 millions de dollars est nettement insuffisante.

4.4 Les redevances

Tel que stipulé dans le rapport, nous sommes d'avis que les mécanismes de redevances doivent être soigneusement et prioritairement planifiés. Actuellement, les redevances vont à la province là où la ressource est exploitée. Mais peu importe lequel des gouvernements bénéficierait des revenus générés par l'exploitation d'une ressource gisant dans le sous-sol du Golfe, les enjeux, eux, demeurent partagés par les cinq provinces limitrophes. Il faudra donc définir, le cas échéant, un modèle de répartition des redevances qui tiendra compte de certains paramètres, notamment de la proximité de certaines communautés côtières et insulaires, comme la nôtre, des lieux d'exploration ou d'exploitation et du niveau de risques encourus.

Pour plusieurs, l'exemple de Terre-Neuve prouve les bienfaits économiques de développer l'industrie pétrolière. Par contre, bien que les redevances aient permis à la Province d'effacer sa dette, il en est souvent autrement pour les petites communautés qui n'en trouvent pas leur compte. L'augmentation du coût de la vie n'est pas synonyme d'augmentation de la richesse collective. Il serait, selon nous, intéressant de documenter plus en détail ce phénomène.

Conclusion

Le conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine se fait ici le porteur des préoccupations et des inquiétudes de la population en regard de l'arrivée éventuelle d'une nouvelle industrie dans le golfe du Saint-Laurent. Ces préoccupations traduisent notre angle d'analyse. L'introduction d'une nouvelle industrie ne peut être acceptable que dans la mesure où celle-ci peut se faire sans compromettre les activités sur lesquelles reposent notre économie et notre mode de vie : la pêche et le tourisme. À cet égard, nous considérons que ce volet n'est pas suffisamment documenté et considéré dans le rapport préliminaire.

C'est pourquoi, avant de prendre une position définitive quant au développement de la filière gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, le conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine est d'avis que le moratoire déjà en cours sur la partie québécoise du Golfe jusqu'à la fin de l'EES2 doit être maintenu et que le processus d'EES québécois doit être complété par une évaluation environnementale élargie, c'est-à-dire couvrant l'ensemble du golfe du Saint-Laurent.

En ce sens, le conseil d'agglomération a déjà adopté une résolution qui stipule ceci :

Extrait de la résolution du 8 juin 2010 :

«Que le conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine se prononce en faveur d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures en milieu marin dans tout le golfe du Saint-Laurent;

Que ce moratoire permette la réalisation des actions suivantes, le tout dans un but de mise en valeur de la ressource dans le respect de l'écosystème du golfe du Saint-Laurent :

- Réexamen des cadres législatifs fédéral et provinciaux;
- Entente de réciprocité entre les provinces riveraines visant une harmonisation du cadre, des mesures et des processus de mise en valeur des hydrocarbures;
- Évaluation et révision des mesures de contingence advenant tout déversement;
- Définition de mécanismes appropriés de consultation et de participation des populations côtières;
- Réalisation d'une analyse de la valeur économique des ressources du golfe du Saint-Laurent. »