

Mémoire sur le plan de réalisation
adressé au
Comité de l'Évaluation environnementale stratégique
sur les gaz de schiste

PAR LE



Regroupement pour
la Responsabilité
Sociale des Entreprises

Philippe Bélanger, RRSE

13 Janvier 2012

Le RRSE

Le Regroupement pour la Responsabilité sociale des Entreprises (RRSE) est un regroupement de communautés religieuses, d'organismes et d'individus dont le but est de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises par l'actionnariat engagé. Le RRSE compte 47 corporations religieuses et une dizaine d'autres groupes. Le regroupement existe depuis plus de 10 ans. Le Regroupement suit de près les enjeux relatifs au gaz naturel au Québec. Dans le passé, il a porté une attention particulière aux projets du Suroît et de Rabaska. Devant de nombreuses questions soulevées par les projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent. Le RRSE a notamment déposé un mémoire sur cette question lors des audiences du BAPE le 17 novembre 2010.

L'investissement responsable

En tant que signataires des Principes pour l'investissement responsable des Nations Unies¹, nous nous sommes engagés à intégrer les questions environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise dans nos processus de placements ainsi que dans nos dialogues avec les entreprises afin de les accompagner dans leurs démarches de gestion des risques. En tant qu'investisseurs, nous sommes conscients des nombreux risques sociaux, économiques et environnementaux que génère l'extraction des gaz de schiste. Nous sommes d'avis que ces projets ne pourront voir le jour et se développer que dans un climat de paix sociale et d'acceptabilité sociale. Nous sommes d'avis que ces conditions exigent que le gouvernement mette en place des lois, des règlements et des procédures fermes garantissant l'obtention d'un véritable consentement libre, préalable et éclairé des québécois et des communautés affectées par les projets de développement de gaz de schiste.

¹ Voir les principes pour l'investissement responsable <http://www.unpri.org/principles/french.php>

INTRODUCTION

Le mandat du comité d'Évaluation environnementale stratégique

Conformément aux recommandations du rapport du Bureau d'audience publique sur l'environnement intitulé le *Développement durable de l'industrie des gaz de schistes au Québec*, déposé en Mars 2011, M. Pierre Arcand, ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), annonçait la mise en place d'une Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) sur le sujet.

Cette étude sera réalisée par un comité dont les mandats seront :

- ✧ l'évaluation économique établissant la pertinence socio-économique de l'exploitation de la ressource gazière et les conditions assurant une maximisation des revenus pour l'État;
- ✧ l'évaluation des impacts et des risques environnementaux et la définition des seuils d'acceptabilité et des méthodes de mitigation appropriées;
- ✧ la préparation d'une réglementation encadrant l'évaluation environnementale des projets d'exploration et d'exploitation gazières et leur réalisation, applicable à la vallée du Saint-Laurent et, si possible, ailleurs au Québec;
- ✧ l'évaluation de la pertinence de créer des observatoires scientifiques afin d'acquérir en continu des connaissances et d'assurer une mise à jour évolutive de la réglementation.

Les membres du comité ont ainsi déterminé que la première étape de leur mandat : « consistait à préparer le présent plan de réalisation de l'évaluation afin de le soumettre à la consultation publique »². Le Regroupement pour la responsabilité sociale des entreprises (RRSE) répond à cette consultation en présentant une perspective d'investisseurs responsables.

Une information éclairée

Dans ce contexte, nous croyons que le rôle des membres du comité environnemental stratégique est de fournir, de façon complémentaire aux travaux

²Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schistes, Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, gouvernement du Québec, octobre 2011, p.9 : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/plan-de-realisation-eesvf.pdf>

du BAPE, une information juste, indépendante et appropriée sur les impacts potentiels du développement des gaz de schiste au Québec. Ultimement, cet éclairage doit aider la population québécoise et les communautés affectées à formuler leur assentiment ou leur désaccord au développement de cette filière énergétique et à quelles conditions. Les commentaires des membres du RRSE porteront essentiellement sur deux aspects : la procédure et la méthodologie suivie jusqu'à maintenant et le contenu proposé des acquisitions de connaissance.

SUR LA PROCÉDURE DE RÉALISATION DE ÉES SUR LES GAZ DE SCHISTES

Tel que soutenu dans son rapport déposé au BAPE, le RRSE est favorable à la mise en place d'une Étude environnementale stratégique sur les gaz de schiste dans la vallée du St-Laurent. Nous croyons que les résultats de l'ÉES doivent être à même de fournir une information transparente, objective, indépendante et de qualité. Or, tel que l'expliquait une étude sur l'acceptabilité sociale de projets de développement énergétique récemment réalisée dans le bas du fleuve : « l'acceptabilité sociale d'un projet est intimement liée au processus décisionnel mis de l'avant dans le cadre de son implantation »³.

Présence de l'industrie parmi les membres du comité

Le RRSE constate que la composition du comité pourrait être à même de créer une importante remise en question quant à l'indépendance des résultats de l'ensemble des travaux du comité. La présence d'une représentante de l'industrie, directement employée par Talisman au sein du comité de sages chargés de déterminer la pertinence d'une filière, les seuils d'acceptabilité des risques auxquels la population pourrait être exposée et la réglementation encadrant une nouvelle filière énergétique constitue un conflit d'intérêts fondamental et génère un malaise important pour le RRSE. Bien que les membres du comité de l'ÉES sur les gaz de schiste se soient dotés d'un code d'éthique qui exige de ceux-ci de déclarer leurs conflits d'intérêts et de se retirer des discussions y étant liées, le RRSE croit que Mme Molgat devrait, au besoin, agir à titre d'expert-conseil afin d'assister les membres du comité plutôt que de siéger à titre de membre formel. Il est difficile d'imaginer un membre de l'industrie qui ne pourrait pas *a priori* être en faveur du développement de la filière des gaz de schiste dans l'évaluation de sa pertinence.

³Énergie éolienne et acceptabilité sociale: Guide à l'intention des élus municipaux du Québec, Évariste Feurtey et Als., Unité de recherche sur le développement durable et la filière éolienne, UQAR, 2008, https://www.eolien.qc.ca/fichiers/eolien/Industrie_eolienne/guide_accept_sociale_uqar.pdf

Sur la transparence de la démarche

Le RRSE tient à souligner qu'il reçoit favorablement l'intention du comité de rendre disponible et de consulter le public à différentes étapes. Le fait de rendre disponibles le plan de réalisation, des sommaires des études d'acquisition de connaissance et le rapport final avant son dépôt définitif constitue, à notre avis, autant d'étapes essentielles au bon déroulement de l'étude. Nous encourageons le comité à suivre son principe directeur et à « assurer la diffusion des résultats de toutes les études réalisées ⁴» de manière périodique, diligente et de manière à ce qu'un public intéressé et compétent puisse, au besoin, avoir accès aux méthodologies de ces études.

Délais de convocation des séances publiques

Le RRSE est déçu de constater que la convocation concernant les premières phases de consultation en personne a été annoncée dans un laps de temps tout à fait insuffisant. Cinq jours ouvrables ne constituent pas un délai acceptable pour ce genre d'exercice, d'autant plus que les citoyens ou groupes d'intérêts intéressés à fournir un commentaire sur le plan de réalisation avaient initialement une période de 45 jours pour formuler leurs commentaires et observations.

Comités miroir

Le plan de réalisation souligne que : « le Comité souhaite rester en lien avec des publics concernés grâce à la mise en place de comités miroir organisés en fonction des thématiques plus précises sur lesquelles il devra se pencher »⁵. Il s'agit là d'une initiative intéressante. Cependant, cette proposition manque de substance et soulève de nombreuses questions. En effet, comment seront constitués ces comités? Comment seront-ils financés? De qui relèveront-ils? Autant de questions qui méritent des réponses publiques rapides avant leur mise sur pied. Le RRSE examinera la possibilité de participer à de tels comités selon les réponses fournies à ses questions.

Clarifier le rôle de l'ÉES par rapport à la fracturation hydraulique au Québec

Suite à la consultation réalisée par le comité de l'ÉES le 13 décembre dernier à Longueuil, il semble qu'il n'entend pas encadrer d'aucune manière les activités de

⁴Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schistes, Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, gouvernement du Québec, octobre 2011, p.14 : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/plan-de-realisation-eesvf.pdf>

⁵Ibid, p.22

fracturation hydraulique qui pourraient avoir lieu sur le territoire québécois durant la période de l'étude environnementale stratégique. Pourtant le 16 mars 2011 la ministre Normandeau déclarait :

Compte tenu de la portée des recommandations que nous a faites le BAPE, je confirme aujourd'hui que toutes les opérations de fracturation dans le domaine pétrolier et gazier au Québec seront dorénavant assujetties à l'évaluation environnementale stratégique (EES). Ainsi, les travaux de fracturation ne seront autorisés que pour les besoins de développement de connaissances scientifiques de l'évaluation environnementale, et ce, jusqu'à la fin de l'EES⁶.

Est-ce bien le cas? Il importe de clarifier quels sont les mécanismes qui assureront le respect de cette directive. Si non, il serait important que le comité clarifie son rôle à cet égard. Le RRSE croit que cet aspect est très important et qu'il devrait faire l'objet d'une clarification publique.

SUR LES OBJECTIFS D'ACQUISITION DES CONNAISSANCES

Échéancier, budget et hiérarchisation des études

Le RRSE est heureux de constater que le comité propose une approche englobante et très holistique du processus d'ÉES. L'ensemble des facteurs pertinents à la prise de décision quant au développement de cette filière doit être abordé. Toutefois, le RRSE remarque que le financement et le temps alloués à la réalisation de l'ensemble de ces projets apparaissent relativement limités en regard du mandat et de ses ambitieux objectifs. Il semble extrêmement important pour le comité de hiérarchiser son processus d'acquisition de connaissance et les étapes qui permettront d'y parvenir. Il serait préférable de veiller tout d'abord à obtenir les informations nécessaires à la réalisation du mandat no 1 concernant la pertinence de la filière avant de s'engager plus en avant.

Étude sur le rythme de développement

Le comité de l'étude environnementale stratégique sur les gaz de schiste déclare en page 24 l'importance de prévoir un plan de développement de l'industrie gazière au Québec basé sur la délimitation de ce gisement et de son potentiel. L'industrie a souvent mentionné dans les travaux du BAPE que ces estimations demeuraient toujours incomplètes et parcellaires.

⁶Communiqué de presse: «La ministre Normandeau assujettira toutes les nouvelles demandes de fracturation à l'évaluation environnementale stratégique», MRNF, 16 mars 2011
<http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=8891>

D'après notre compréhension du milieu des gaz de schiste, il faut parfois forer plus d'une dizaine de puits dans une région donnée avant d'en trouver un qui soit suffisamment rentable afin de justifier les travaux réalisés sur tous les autres. Il semble donc qu'évaluer empiriquement le réel potentiel énergétique du Québec requerrait la fracturation de nombreux puits, ce qui causerait à notre avis deux inconvénients majeurs. D'une part, nous ne croyons pas que les communautés affectées par de tels projets soient réceptives à recevoir sur leur territoire des opérations de fracturation hydraulique avant que les résultats de l'ÉES ne soient plus avancés sur la nature des risques auxquels elles seraient exposées. D'autre part, cela pourrait créer un avantage compétitif indu pour les entreprises recevant la permission de procéder aux analyses de leurs parcelles de claims par rapport aux autres. De plus, nous nous interrogeons sur la manière dont la notion de secret industriel s'appliquerait à ces données.

Dans ce contexte, nous croyons que le comité fait un choix judicieux en effectuant une évaluation par consensus d'experts sur ce que pourrait être le potentiel gazier au Québec dans la composition et l'analyse de ses scénarios de production destinés à évaluer la pertinence de la filière.

Impact cumulatif

Dans la formulation de ces scénarios de recherche, le RRSE croit effectivement que la description d'un projet type de gaz de schiste (m-2) et l'analyse environnementale du cycle de vie (EC2-3) constituent des données essentielles. Cependant, pour que ces scénarios soient pertinents, ils doivent rendre compte de l'impact cumulatif de forage d'une multitude de puits dans une région donnée tel qu'on l'observe aux États-Unis. Le RRSE incite donc les membres du comité à concevoir leur analyse de manière à tenir compte le plus possible des impacts cumulatifs des techniques d'exploitation des gaz de schiste.

Technologie de fracturation alternative

En réponse à une question lors de l'assemblée de consultation du 15 décembre 2011, M. Joly, président du comité, explique que l'ÉES n'étudierait pas les questions relatives à la fracturation au méthane. Cependant, en page 28 du plan de réalisation, il est mentionné : « il sera primordial d'accorder une attention particulière aux options de solution qui permettront de protéger la ressource eau et d'éviter les conflits d'usage comme, par exemple, le recours à des technologies alternatives de fracturation n'employant pas d'eau (...)»⁷. Le RRSE pense que, dans la

⁷Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schistes, Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, gouvernement du Québec, octobre 2011,

mesure du possible, il pourrait être intéressant pour la population de connaître les avantages, inconvénients et les risques associés à la fracturation au méthane par rapport à la fracturation hydraulique.

Évaluation des enjeux sociaux et des scénarios de gouvernance

Dans la section 3.3 sur l'évaluation des enjeux sociaux, le plan de réalisation du Comité ÉES suggère une analyse en trois temps qui servira à la formulation de scénarios permettant de comparer les inconvénients et les avantages de trois formules de gouvernance. Premièrement, il souhaite comparer les lois provinciales en vigueur aux autres régimes « miniers » à l'international. Deuxièmement, il examinera plus particulièrement le rôle que pourrait jouer la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Troisièmement, il propose une analyse de l'instance municipale comme pôle de gouvernance dans le domaine.

Nous questionnons la pertinence de vouloir comparer le régime minier québécois aux autres régimes miniers dans le monde, sans prendre en compte que, jusqu'à maintenant, la Loi québécoise sur les mines s'applique à défaut de la présence d'une loi sur les hydrocarbures. Cet état de fait a déjà causé de nombreux problèmes. En réalité, le comité doit dans son objectif d'acquisition de connaissances (S1-1) se comparer aux autres régimes de droits relatifs aux hydrocarbures et non au régime minier.

Sur l'objectif (S1-4), concernant l'analyse du potentiel de l'instance municipale en matière d'encadrement et de développement de l'industrie des gaz de schiste, le RRSE croit que le comité devrait également s'attarder à fournir une analyse explicite du rôle des Municipalités, des Municipalités régionales de comtés (MRC) et des Conseils régionaux des élus (CRÉ) du point de vue de la gouvernance et du développement régional. LE RRSE insiste : le développement des gaz de schiste ne pourra se réaliser convenablement au Québec sans le consentement libre, préalable et éclairé des communautés affectées par ces projets. Les membres du comité devraient par conséquent examiner les avantages et les inconvénients de divers régimes de gouvernance régionale en examinant de plus près le rôle de ces trois instances et formuler différents scénarios y correspondant.

Les membres du RRSE ne croient pas que le scénario d'une supervision des gaz de schiste par la CPTAQ constitue une avenue légitime et représentative d'un modèle de développement du territoire requis par la présence de l'industrie gazière.

Impacts sociaux et externalités économiques

Le RRSE remarque que la section 3.3.2 sur les impacts sociaux ne discute guère

p.28 : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/plan-de-realisation-eesvf.pdf>

d'enjeux importants qui doivent être pris en considération. Il importe d'examiner les impacts économiques sur les ménages affectés par le trafic lourd et la proximité d'une aire de forage. Au cours des audiences du BAPE, de nombreuses préoccupations sur les primes d'assurance et sur la valeur des propriétés dans les zones affectées ont été formulées. Il importe d'estimer adéquatement ces effets et de les considérer dans l'analyse des impacts cumulatifs d'un développement dans une région donnée.

Responsabilité sociale des entreprises et Acceptabilité sociale

En fidélité à sa mission, le RRSE croit qu'il est extrêmement important que les entreprises mettent en place des approches cohérentes et pertinentes en matière de responsabilité sociale (ou sociétale) des entreprises. Nous croyons qu'elles doivent adopter des politiques et des pratiques qui, au besoin, iront au-delà des lois et règlements d'un pays ou d'une nation donnée dans une perspective de reconnaissance des droits de la personne, de l'importance de la protection de l'environnement et d'une saine gouvernance, ici et ailleurs dans le monde.

Nous croyons que le comité fait cependant une erreur en réalisant et en finançant des acquisitions de connaissances sur l'acceptabilité sociale (S4-1) et les pratiques de responsabilité sociale (S4-4) qui a priori serviraient l'industrie dans la formulation de sa relation avec les communautés. En ce sens, nous ne croyons pas que le comité ou le BAPE devraient servir de promoteurs de cette filière en ayant comme mission de : « Favoriser l'acceptabilité sociale du développement de cette filière en innovant sur le plan de la consultation publique et de la concertation avec les différents acteurs gouvernementaux et régionaux concernés⁸. » Il ne revient pas aux membres du comité de chercher à favoriser ou non l'acceptabilité sociale de ce type de développement. Le comité et ses membres doivent être des observateurs impartiaux dans la réalisation de ses mandats portant sur la pertinence, les seuils de tolérance, la proposition de lois et de règlements adéquats et sur la pertinence de mettre en place des observatoires scientifiques tels qu'en page 11.

Par exemple, il est inapproprié que le comité propose dans la réalisation de son troisième mandat des règles plus souples en prévision de l'adoption de standards volontaires de la part de l'industrie. Le comité, en tant que représentant du gouvernement, doit statuer sur les modalités de consultations qui seront exigées des entreprises, sans présumer des initiatives qui seront le fruit de leur bonne volonté, d'une divulgation volontaire et difficilement vérifiable.

⁸ Ibid, p.10

Protéger, respecter et réparer

Le RRSE adhère aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et à la mise en œuvre du cadre de référence « Protéger, respecter et réparer » adopté en mars 2011 par les Nations-Unies. Ceux-ci reconnaissent essentiellement que :

- ⤴ Les États ont le devoir de respecter, protéger et de mettre en œuvre les droits de la personne;
- ⤴ Les entreprises sont tenues de se conformer aux lois et de respecter ces mêmes droits de la personne;
- ⤴ Ces droits devraient être accompagnés de recours efficaces et appropriés en cas de violation.

Nous croyons que l'esprit des travaux du comité devrait se rapprocher de cette vision, notamment en ce qui a trait au respect du droit à l'eau des populations affectées par ces opérations.

Le RRSE croit que le comité devrait se pencher sur ce que pourrait être une législation adéquate de l'industrie des hydrocarbures en matière de protection des aquifères. Une telle loi devrait étayer les responsabilités et les mesures de compensations exemplaires qui pourraient être versées à la population en cas de contamination (par le méthane ou autres produits liés à l'exploitation des gaz de schiste). Selon les propos tenus par M. John Hanger, du Pennsylvania Department of Environmental Protection, lors du congrès annuel de l'association pétrolière et gazière de 2011, il arrive que les forages de gaz de schiste causent des migrations de méthane; il importe de reconnaître ce problème et d'effectuer une évaluation économique appropriée des coûts relatifs à ces mesures, évaluation qui devrait par conséquent faire partie du portrait fourni par le comité.

CONCLUSION

Le RRSE souhaite que les membres du comité d'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schistes fassent les ajustements nécessaires afin de fournir concrètement une évaluation juste, indépendante et objective de la situation au Québec afin d'alimenter une saine réflexion sur les avantages et des inconvénients du déploiement de cette industrie pour les Québécois. Tel que mentionné, le travail présenté jusqu'à maintenant a de grandes qualités; cependant nous estimons que des ajustements sont nécessaires afin qu'il soit encore mieux reconnu comme pertinent. Pour le RRSE, la présence de l'industrie au sein du comité constitue un irritant majeur.

Quant au contenu des objectifs d'acquisition de connaissance, nous réitérons notre profonde conviction qu'une gouvernance adéquate du territoire passe par la reconnaissance explicite du principe de consentement libre, préalable et éclairé des communautés affectées par ces projets; nous encourageons les membres à se pencher sérieusement sur cette question et à formuler des recommandations correspondantes adéquates.