

**Entente provisoire pour la réalisation d'une évaluation régionale
concernant des forages de prospection d'hydrocarbures
extracôtiers à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador**

Commentaires de la Première Nation des Innus de Nutashkuan



Envoyé à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

ceaa.nloffshorestudy-etudeextracotieretnl.acee@canada.ca

2 octobre 2018

Table des matières

1. Commentaires sur la lettre	4
1.1. Objectif	4
1.2. Nature du projet	4
2. Commentaires sur le projet d'entente	6
3. Conclusion	11
4. Liste des recommandations	14

Demande de commentaires sur l'entente provisoire pour la réalisation d'une évaluation régionale concernant des forages de prospection d'hydrocarbures extracôtiers à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador

Personne-ressource : Vincent Gerardin

1. Commentaires sur la lettre

Avant de discuter du projet d'entente, nous avons quelques commentaires et questions à formuler sur la lettre du 6 septembre 2018 de Jill Adams adressée au chef Wapistan.

1.1. Objectif

L'objectif de cette entente entre le ministre fédéral des Ressources naturelles, le ministre provincial de TNL des Ressources naturelles, et le ministre provincial de TNL responsable des Affaires intergouvernementales et autochtones est de réaliser *une évaluation régionale de projets extracôtiers de forage exploratoire pétrolier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador, dans la zone extracôtière Canada-Terre-Neuve et Labrador.*

Une Évaluation régionale (ER) est une *« Étude régionale qui est réalisée conformément à la LCEE 2012 et qui constitue une étude ou une évaluation des effets d'activités concrètes actuelles ou futures exercées dans une région. »*

Question 1. Qu'est-ce qui distingue réellement une ER d'une «*évaluation environnementale régionale*» ou d'une «*évaluation environnementale stratégique*» (EES), deux types d'activités discutées lors des Examens des lois et règlements en 2017 ? En quoi ce projet d'ER se distingue-t-il de l'EES de 2014 ?

Si l'ER doit étudier les effets des activités d'exploration des hydrocarbures, la première exigence est de connaître l'état et la nature des enjeux socioéconomiques, culturels, écologiques et environnementaux. Donc, il y a nécessité d'aborder la connaissance des divers écosystèmes présents dans la région à l'étude.

1.2. Nature du projet

Toujours selon la lettre du 6 septembre, *« Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve-et-Labrador souhaitent accroître l'efficacité du processus d'évaluation environnementale en matière de forage exploratoire pétrolier et gazier tout en veillant à ce que les normes de protection de l'environnement les plus élevées soient respectées et maintenues. »*

Donc, cette ER serait un nouveau cadre de référence *pour l'évaluation et la gestion des effets environnementaux des projets de forage exploratoire extracôtier*

dans cette région située à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador, dans la zone extracôtière Canada-Terre-Neuve et Labrador (ZECTNL, pour la suite).

Ce cadre de référence servirait notamment *pour l'évaluation et la gestion des effets environnementaux des projets de forage exploratoire extracôtier ; accroîtrait l'efficacité de la réglementation et diminuerait le fardeau des consultations sur les collectivités autochtones et les intervenants ;*

Enfin, *l'évaluation régionale se fondera sur la science examinée par les pairs, les preuves et les connaissances autochtones et comprendra la prise en compte des aspects physiques, biologiques, sociaux et économiques connus de la zone d'étude de l'évaluation environnementale.*

Question 2. Quelle sera la place de l'écologie ou la science des écosystèmes dans cette ER ? Adoptera-t-on le sens exprimé par le MPO : http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/publications/framework-cadre/index-fra.htm#a4_1_1 : *Un écosystème est un système défini géographiquement qui contient tous les organismes vivants, les environnements physique, chimique et climatique, ainsi que les processus qui contrôlent la dynamique du système. L'interaction des organismes dans un écosystème est dynamique et sujette aux perturbations internes et externes et peut donc changer au fil du temps. ?*

Jusqu'à aujourd'hui, nos mémoires sur les projets de Statoil (Equinor), ExxonMobil et Nexen Energy ont soulevé ce problème fondamental d'une prise en compte très limitée de la dimension écologique.

2. Commentaires sur le projet d'entente

L'expression *évaluation régionale concernant des forages de prospection* dans le titre de ce projet d'entente prête à confusion, car il manque totalement de précision. Que veut dire *concernant des forages de prospection* ? ...

Le 6^e attendu que « *le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a récemment annoncé des plans visant à encourager le forage d'un maximum de 100 nouveaux puits de prospection d'ici à 2030 ;* » annonce déjà une intention claire de poursuivre la recherche et l'exploitation des hydrocarbures au large de ses côtes et même à l'extérieur de la ZEEC. Pourtant, si l'on fait le calcul du nombre de puits déjà projetés par les cinq projets de forages exploratoires sous EE, ce nombre serait déjà atteint.

Il apparaît donc que cette intention claire exigera la plus grande indépendance des membres des divers comités et groupes de travail prévus à l'entente.

Question 3. Comment cette étude régionale permettra-t-elle de mesurer les effets d'activités concrètes actuelles ou futures exercées dans la ZECTNL, puisqu'au mieux, son analyse sera disponible à l'hiver 2020 (selon 5.7, le rapport serait déposé auprès des ministres en automne 2019) ?

Dans le projet d'entente, l'Étude régionale *est réalisée conformément à la LCEE 2012 et [qui] constitue une étude ou une évaluation des effets d'activités concrètes actuelles ou futures exercées dans une région.*

Question 4. Qu'en sera-t-il si la LCEE 2012 est modifiée avant la fin de l'ER ?

L'article 1.2 y fait explicitement référence (*En cas d'abrogation et de remplacement de la LCEE 2012 par une nouvelle loi, la présente entente demeure valide avec les adaptations nécessaires*).

Recommandation 1. Étant donné cette volonté exprimée en 1.2, et puisque le projet de loi C-69 (*Loi sur l'évaluation d'impact*) est déjà en 2^e lecture au Sénat, nous demandons qu'une version adaptée aux modifications proposées à la loi soit écrite et mise en attente de l'adoption de cette future loi. Nous pensons qu'à moins d'une opposition entre la loi de 2012 et les modifications prévues, il serait bien d'introduire dès maintenant certaines de ces adaptations à venir.

Art. 2.2 et 3.1. Création d'un Comité. *Le Comité sera un comité mixte des gouvernements du Canada et de Terre-Neuve-et-Labrador.*

Recommandation 2. Peu importe l'adoption de la nouvelle loi sur les EE, il serait déjà nécessaire de prévoir au moins un représentant des communautés autochtones.

En fait, il y aura trois niveaux d'exécution :

- Un Comité, qui *procédera à une évaluation régionale des effets existants et futurs des forages de prospection extracôtiers* ; il remplacera l'ACEE ; il *mènera des consultations avec les groupes autochtones* ;
- Une équipe de travail ;
- Un groupe consultatif technique.

Nous trouvons que le rôle de l'équipe de travail par rapport à celui du groupe consultatif n'est pas bien précisé. D'ailleurs, il n'y a pas de mandat spécifique donné à cette équipe de travail, sauf en 4.4 « *L'équipe de travail préparera l'évaluation régionale, notamment les objectifs, le plan de travail, les étapes du processus, les exigences en matière de connaissances et l'information requises, les besoins en ressources et les mesures pour la participation du public et la consultation des Autochtones, conformément aux Facteurs à prendre en compte dans l'évaluation régionale, décrits à l'Annexe C.* »

4.1 *L'équipe de travail relèvera de la responsabilité mixte des ministres, et sera coprésidée par l'Agence et l'Office.* Mais comment comprendre 4.3 ?

4.3 *L'équipe de travail rendra compte à l'Agence et à l'Office jusqu'à ce que le Comité soit créé :* pourquoi le Comité n'est-il pas créé dès la signature de l'entente ?

4.4 *L'équipe de travail préparera l'évaluation régionale.* Pourtant, à l'annexe A, en 1.1 *Le Comité procédera à une évaluation régionale des forages de prospection d'hydrocarbures extracôtiers à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador.* Qui fait quoi ?

4.10 *Le Groupe consultatif technique sera mis sur pied par l'équipe de travail et s'acquittera de ses fonctions d'une manière qui répond aux exigences énoncées dans le mandat joint à l'Annexe D.* Plutôt à l'annexe B. Mélange dans le texte entre annexes A, B et D.

Quant au groupe consultatif technique, ses liens avec le Comité et l'équipe de travail sont flous. Les membres sont nommés par l'équipe de travail, mais aussi *par le Comité en collaboration avec les ministères et organismes concernés* (annexe B)

4.11. *Les membres du Groupe consultatif technique doivent avoir des connaissances et de l'expérience utiles à l'évaluation régionale. C'est une évidence. Même chose pour 4.12.*

5.7 *Le Comité présentera son rapport aux ministres au plus tard à l'automne 2019. Un an pour une telle étude, n'est-ce pas trop court ?*

Comme pour l'objectif réel de cette ER, nous trouvons que l'organisation du travail et les rôles des structures participantes à l'ER manquent de précision.

Recommandation 3. Nous recommandons de revoir la rédaction de ce projet d'entente pour lui donner une place plus claire et plus précise dans l'ensemble des études de portée régionale (EER, EES, EE et EIE) mettant en cause l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures.

Annexe A. Mandat du Comité

On doit comprendre que ce Comité est déjà prévu dans la loi de 2012, puisque ce mandat commence par : *Selon les exigences de la LCEE 2012, le mandat du Comité est le suivant.*

Question 5. Pourquoi ce Comité n'a-t-il pas été mis en place plus tôt ? Notamment, pour la rédaction de l'EES de 2014¹. On se demande toujours en quoi ce projet d'ER diffère des études précédentes.

Le Comité procédera à une évaluation régionale des forages de prospection. Et d'exploitation ?

Question 6. Pourquoi cette ER ne touchera-t-elle pas l'exploitation ?

Recommandation 4. Nous recommandons que cette entente porte également sur les projets d'exploitation des hydrocarbures.

¹ Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board, August 2014. Eastern Newfoundland Strategic environmental Assessment. AMEC Environment & Infrastructure, 75 p.

« Ainsi, il excédera la rigueur et le rendement de l'évaluation environnementale actuelle. » Est-ce une reconnaissance des manquements des processus d'EE actuels ?

Le Comité doit inclure dans son rapport *une description de l'environnement biophysique*. Jusqu'à quelle précision ? Celle de la région ou des écosystèmes ? Il y a une question d'échelle ; celle fournie pour délimiter la ZECTNL est de l'ordre de 1 : 9 000 000^e, où 1 cm sur la carte représente environ 90 km. Dans les ÉIE que nous avons étudiées, l'échelle de représentation des paramètres biophysiques est de l'ordre de 1 : 5 000 000^e, soit 1 cm=50 km, ce qui entraîne un niveau de précision tout à fait inefficace au vu de la complexité et de la variabilité spatiale des écosystèmes.

Le Comité doit *établir et combler les lacunes dans les connaissances*. Cela touchera-t-il les connaissances écologiques et celles sur les espèces comme le saumon atlantique ?

2.1 *Les limites spatiales et temporelles reflètent... la variation naturelle d'une composante écologique. Que veut-on dire ?*

2.2 *Le Comité devrait inclure les éléments qui suivent dans son rapport : une description de l'environnement biophysique. Jusqu'à quelle précision ? Celle de la région ou des divers niveaux de perception (échelles) des écosystèmes ?*

Recommandation 5. L'entente doit prévoir des exigences d'échelle cartographique des connaissances de tous ordres, mais surtout d'ordre écologique, qui soient suffisantes pour appréhender la diversité écologique régionale.

Annexe B. Mandat du Groupe consultatif technique

Il semble ne pas y avoir de mandat précis pour l'équipe de travail, si ce n'est de mettre en place ce GCT.

Étendue des fonctions.

3.1 *Les membres du Groupe consultatif technique devront être en mesure de fournir des renseignements et de l'expertise concernant leurs ministères et organismes respectifs, aux fins de l'avancement des objectifs de l'évaluation régionale.*

Question 7. Que signifie « *Expertise concernant leurs ministères* »? Expertise détenue par leurs ministères ou autre chose ?

3.2 *Les membres du Groupe consultatif technique devront travailler de manière collaborative et utiliser les connaissances scientifiques évaluées par leurs pairs, corroborées par la preuve. Que veut dire évaluées par leurs pairs. Plutôt « acquises ».*

Question 8. Que veut dire « corroborées par la preuve »? Qu'est-ce que la preuve ?

3.3 *Le Groupe consultatif technique fera des recommandations au Comité, lorsqu'il reste des zones dont les caractéristiques physiques, biologiques... sont inconnues.*

Question 8. À quel niveau de connaissance s'adresse-t-on ? Les connaissances écosystémiques sont à peu près inconnues aux échelles appropriées pour des ÉIE (voir Recommandation 5).

Annexe C. Éléments à prendre en compte dans l'évaluation régionale

Dans la prise en compte des éléments déclinés à cette annexe, aucun élément de connaissances sur le territoire n'est prévu. Comment alors, cette ER pourrait-elle mesurer les effets des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures sur les écosystèmes régionaux ? Pourtant en 4.19 du corps de l'entente il est écrit qu'il faut « *Établir et combler les lacunes dans les connaissances, et, au besoin, formuler des recommandations pour combler les lacunes.* »

Question 9. Pourquoi ce projet d'entente ne fait-il aucune référence à l'EES de 2014 ?

1. g. *l'étendue de la contribution des forages de prospection extracôtiers à la viabilité.*

Question 10. De quelle viabilité parle-t-on ?

1. h. *la manière dont des forages de prospection extracôtiers nuisent ou contribuent à la possibilité qu'a le gouvernement du Canada de remplir ses obligations en matière d'environnement, et ses engagements relativement aux changements climatiques ;*

Recommandation 6. L'emphase sur les changements climatiques devrait marquer plus profondément et de manière explicite cette entente, plutôt que d'être reléguées en 6^e position des éléments à prendre en compte. Nous recommandons d'en faire la cause première justifiant ce projet d'étude régionale.

Annexe D. Zone d'étude de l'évaluation régionale projetée

Plus de la moitié de cette zone d'étude est située hors de la ZEEC, donc dans des eaux internationales. Ne serait-il pas nécessaire de traiter cet enjeu dans cette entente ?

Recommandation 7. Nous recommandons que cette entente permette aussi de clarifier les ententes et réglementations internationales en vigueur dans la partie hors de la Zone économique exclusive du Canada.

3. Conclusion

Ce projet d'entente vise à améliorer notamment les études d'impact des promoteurs et les évaluations environnementales de l'actuelle Agence d'évaluation environnementale. Ce qui reflète une intention louable devant les enjeux associés au développement et à l'ampleur des activités liées à l'exploitation des hydrocarbures.

Cependant, nous sommes déçus à plusieurs points de vue.

Clarté de l'entente. Le contenu du texte laisse une impression brouillonne de travail trop vite écrit :

- La structure organisationnelle n'est pas évidente à travers ces trois niveaux de travail, les liens entre l'équipe de travail et le Groupe consultatif technique, entre ces derniers et le Comité qui sera créé en cours d'opération ;
- Les rapports avec le vocabulaire mis de l'avant lors des récentes consultations sur les modifications aux lois et règlements de portée environnementale (Lois sur l'évaluation environnementale, sur les pêches et sur la navigation, modification de l'Office national de l'énergie,), comme les « évaluations environnementales régionales », « évaluations environnementales stratégiques », évaluation des « effets cumulatifs » qui ne sont que mentionnés qu'une seule fois (annexe C). Nous avons du mal à bien situer cette évaluation régionale dans le spectre des études environnementales.

C-69. Malgré l'article 1.2., nous déplorons le peu de prise en compte de la future loi (C-69). Nous pensons que tout le travail effectué par les ministères, l'ACEE et les participants autochtones, comme la Première Nation des Innus de Nutashkuan, devrait se faire sentir dans ce projet d'entente qui ne devrait plus reposer sur la LCEE-2012.

Délai. Le délai de production de cette ER nous paraît peu réaliste : à peine un an pour faire tout ce travail sur un aussi vaste territoire (dimension non précisée, d'ailleurs).

Changements climatiques. Nous déplorons encore plus l'absence de référence explicite et forte à la nécessité d'intégrer les impacts des activités gazières et pétrolières sur les changements climatiques, pourtant une des plus grandes priorités canadiennes et planétaires.

Écosystèmes. Enfin, nous reprochons à ce projet d'entente de ne pas accorder la place fondamentale qu'exigent les écosystèmes océaniques. Nutashkuan a exprimé de nombreuses fois, que ce soit en 2011 dans ses commentaires sur le projet d'EES de cette région ou dans ses deux mémoires récents (2018) sur les projets de forage exploratoire des compagnies Statoil (Equinor), ExxonMobil, et Nexen Energy.

Pourtant, en lisant cette lettre de l'ACEE du 16 avril dernier adressée à Husky Energy (voir annexe 1), nous pouvions y voir une volonté d'améliorer les connaissances de base, surtout lorsque l'ACEE écrit que les : *Specific baseline requirements [...] include the need to describe "benthic flora and fauna and their associated habitat, [...] Site-specific baseline information for benthic habitats and communities is particularly important² because of potential effects to sensitive environmental features from drilling activities on the seafloor.*

Plus loin, l'ACEE demande au promoteur "*Provide a description of the site-specific benthic baseline conditions for fish and fish habitat within each of the specific project exploration licences that could be affected by routine project operations or by areas that could be affected by accidents and malfunctions*".

Nous pensons que cette exigence de prendre en compte l'écologie des milieux benthiques, mais aussi des autres niveaux des écosystèmes marins devrait être soulignée d'un trait fort dans cette future entente. Et nous répétons le lien avec le

² Notre soulignement

MPO que nous avons présenté au début de nos commentaires qui donne une définition claire de ce qu'est un écosystème : http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/publications/framework-cadre/index-fra.htm#a4_1_1.

4. Liste des recommandations

1. Étant donné cette volonté exprimée en 1.2, et puisque le projet de loi C-69 (*Loi sur l'évaluation d'impact*) est déjà en 2e lecture au Sénat, nous demandons qu'une version adaptée aux modifications proposées à la loi soit écrite et mise en attente de l'adoption de cette future loi. Nous pensons qu'à moins d'une opposition entre la loi de 2012 et les modifications prévues, il serait bien d'introduire dès maintenant certaines de ces adaptations à venir.
2. Peu importe l'adoption de la nouvelle loi sur les EE, il serait déjà nécessaire de prévoir au moins un représentant des communautés autochtones.
3. Nous recommandons de revoir la rédaction de ce projet d'entente pour lui donner une place plus claire et plus précise dans l'ensemble des études de portée régionale (EER, EES, EE et EIE) mettant en cause l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures.
4. Nous recommandons que cette entente porte également sur les projets d'exploitation des hydrocarbures.
5. L'entente doit prévoir des exigences d'échelle cartographique des connaissances de tous ordres, mais surtout d'ordre écologique, qui soient suffisantes pour appréhender la diversité écologique régionale.
6. L'emphase sur les changements climatiques devrait marquer plus profondément et de manière explicite cette entente, plutôt que d'être reléguées en 6e position des éléments à prendre en compte. Nous recommandons d'en faire la cause première justifiant ce projet d'étude régionale.
7. Nous recommandons que cette entente permette aussi de clarifier les ententes et réglementations internationales en vigueur dans la partie hors de la Zone économique exclusive du Canada.

Annexe 1. Extrait de la lettre du 16 avril 2018 de l'ACÉE à Husky Energy
(<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/evaluations/document/119016?document=119016&culture=fr-CA>)

Context and Rationale

Part 1, Section 4.3, and Part 2, Section 6.1 of the EIS Guidelines require that baseline information be presented in sufficient detail to characterize the environment before any disturbance to the environment due to the Project, and to identify, describe, assess and determine the significance of the potential adverse environmental effects of the Project. Part 2, Section 6.1.3 of the EIS Guidelines requires a description of baseline conditions for fish and fish habitat within areas that could be affected by routine project operations and/or by accidents and malfunctions. Specific baseline requirements are articulated on pages 22 and 23 of the Guidelines and include the need to describe "benthic flora and fauna and their associated habitat, including sensitive features such as corals and sponges (Note : a benthic habitat survey (ROV / camera), including transects of seafloor in the area of the well locations, may be required)".

Section 4.2 of the EIS provides a general description of baseline conditions for the marine biological environment of the slope of the Grand Banks, Flemish Pass and Flemish Cap derived from secondary information sources. However, it is not clear that the baseline conditions for benthic fish and fish habitat specifically within the areas that may be affected by routine project operations (i.e. within the Project's four exploration licences) and/or by accidents and malfunctions are adequately described to support the assessment of effects. Site-specific baseline information for benthic habitats and communities is particularly important because of potential effects to sensitive environmental features from drilling activities on the seafloor. Further to concerns regarding potential coral and sponge aggregations, three of the licences overlap with special areas and sensitive environmental features (i.e. Flemish Pass/Eastern Canyon Closure Zone, Northeast Shelf and Slope Ecologically and Biologically Significant Area, potential critical habitat for Spotted Wolffish).

Specific Conformity Information Requirement

Update both the EIS and EIS Summary, as applicable, to include the following information:

Provide a description of the site-specific benthic baseline conditions for fish and fish habitat within each of the specific project exploration licences that could be affected by routine project operations or by areas that could be affected by accidents and malfunctions. Identify primary and/or secondary sources of baseline information used to characterize fish and fish habitat within the Project's exploration licences and direct the reader to where supporting data and methodologies can be found.

Identify all instances where information about benthic fish and fish habitat outside of the Project's exploration licences is used to make inferences about baseline conditions within the Project's exploration licences, and identify any associated limitations, uncertainties, and knowledge gaps related to key conclusions as well as the steps to be taken to address these knowledge gaps.

Update the effects assessment (direct, cumulative, and from accidents and malfunctions), including monitoring and follow-up programs, accordingly.