
Rapport déposé à la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique II

Par le Comité directeur des questions de réglementation et
le Groupe de travail sur les possibilités industrielles

31 octobre 2003

Table des matières

1.0 INTRODUCTION	2
2.0 VISION ET PRINCIPES	4
3.0 PLAN D'ACTION	4
3.1 Premier résultat positif de la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique : amélioration de la coordination, de la communication et du partage de l'information	4
3.2 Engagement à l'égard du processus	5
3.3 Structure proposée pour après la Table ronde II	5
RECOMMANDATION	5
4.0 RAPPORT ET PLAN DE TRAVAIL DU COMITÉ DIRECTEUR DES QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION	
4.1 Quoi réaliser et comment	6
4.2 Travaux préliminaires	6
4.3 Matrice des questions examinées et plan de travail	7
4.3.1 Travaux en cours	8
RECOMMANDATION	10
4.3.2 Travaux proposés	10
4.3.3 Processus d'approbation simultanés	12
RECOMMANDATION	12
4.3.4 Réglementation axée sur le rendement	13
RECOMMANDATION	13
5.0 RAPPORT ET PLAN DE TRAVAIL DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POSSIBILITÉS INDUSTRIELLES	
5.1 Quoi réaliser et comment	14
5.2 Travaux préliminaires	14
5.3 Travaux en cours au sein du Groupe de travail	16
5.4 Travaux proposés	16
5.4.1 Amélioration de la chaîne d'approvisionnement	17
RECOMMANDATION	17
5.4.2 Recherche-développement	18
RECOMMANDATION	20
5.4.3 Élaboration d'une stratégie et d'une approche pour stimuler l'exploration	20
RECOMMANDATION	20
5.4.4 Contrôle et rapports concernant les activités d'exploration, de mise en valeur et d'exploitation extracôtières	21
RECOMMANDATION	22
5.4.5 AUTRES CONSIDÉRATIONS	22
RECOMMANDATION	22
6.0 CONCLUSION	23

ANNEXES

Annexe 1(a) - Mandat du Comité directeur des questions de réglementation

Annexe 1(b) - Objectifs et responsabilités du Groupe de travail sur les possibilités industrielles

Annexe 2 - Résumé des trois études externes commandées par le Comité directeur des questions de réglementation

Annexe 3 - Documents de travail sur les questions de réglementation

Annexe 4 - Coûts des puits d'exploration extracôtières

1.0 INTRODUCTION

Le 22 novembre 2002, vingt-cinq chefs de la direction de l'industrie pétrolière et gazière (comprenant des exploitants ainsi que des fournisseurs et des entreprises de services) se sont réunis avec quatre ministres fédéraux¹ et trois ministres provinciaux², afin de discuter des problèmes qui se posent et des possibilités qui s'offrent à l'industrie pétrolière du Canada atlantique. Depuis un an, les efforts déployés par les ministres ainsi que par les dirigeants de l'industrie et du secteur public témoignent de l'importance de l'industrie pétrolière et gazière pour la santé, la croissance et la diversification de l'économie du Canada atlantique. La première Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique (Table ronde) a constitué deux groupes. Le Comité directeur des questions de réglementation (Comité directeur)³ devait recommander des améliorations au régime de réglementation. Le Groupe de travail sur les possibilités industrielles (Groupe de travail)⁴ devait quant à lui se pencher sur l'amélioration continue de la chaîne d'approvisionnement et l'accroissement des occasions d'affaires pour les fournisseurs et les entreprises de services de la région, afin d'optimiser l'impact économique de cette industrie dans la région de l'Atlantique et dans l'ensemble du pays. La Table ronde a demandé aux deux groupes de lui faire rapport au cours de sa réunion suivante (annexe I).

L'industrie pétrolière et gazière du Canada atlantique est encore relativement jeune, et la région largement inexplorée. Trois projets sont actuellement à l'étape de l'exploitation, et deux autres à l'étape de la mise en valeur. L'industrie génère des retombées importantes dans la région, avec des dépenses réelles et prévues de plus de 16 milliards \$ (1991-2006) dans des activités d'ingénierie, d'approvisionnement, de construction et d'exploitation. Un grand nombre d'entreprises du Canada atlantique participent à cet investissement et en ont déjà retiré des bénéfices. Jusqu'à maintenant, les activités pétrolières et gazières ont créé plus de 12 000 emplois dans la région. Un grand nombre d'entreprises ont mis à profit les compétences et les ressources acquises localement dans des projets pétroliers et gaziers réalisés à l'étranger.

Pour accroître les retombées régionales de l'industrie pétrolière et gazière, il est essentiel d'attirer de nouveaux investissements de la part des entreprises en place et des nouveaux-venus sur la scène pétrolière. L'intérêt des investisseurs dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le volume des ressources en hydrocarbures et la structure des coûts relatifs de l'industrie de l'Atlantique. Les deux entités constituées par la Table ronde se sont penchées sur cette dernière question. Le Comité directeur a examiné les possibilités de rationaliser le régime de réglementation et d'en améliorer l'efficacité. Le Groupe de travail,

1 Les ministres fédéraux étaient l'honorable Herb Dhaliwal, ministre des Ressources naturelles du Canada, l'honorable Gerry Byrne, ministre d'État responsable de l'Agence de promotion économique de l'Atlantique, l'honorable Alan Rock, ministre de l'Industrie du Canada, ainsi que l'honorable Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans.

2 Les ministres provinciaux étaient Gordon Balsler, ministre de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse, Lloyd Mathews, ministre des Mines et de l'Énergie de Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que Jeannot Volpé, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick.

3 Il est constitué de dirigeants du secteur public, des organismes de réglementation extracôtière, de l'industrie et des associations. Il est présidé conjointement par Ressources naturelles Canada, la province de la Nouvelle-Écosse et la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

4 Il est constitué de dirigeants du secteur public, de l'industrie et des associations. Il est présidé par la Newfoundland Ocean Industries Association.

de son côté, a tenté de trouver des moyens de développer, dans la région, une industrie compétitive de l'approvisionnement et des services.

2.0 VISIONS ET PRINCIPES

Les membres du Comité directeur et du Groupe de travail sont déterminés à faire en sorte que la mise en valeur des ressources énergétiques extracôtières du Canada atlantique se fasse de manière sécuritaire, économiquement compétitive, environnementalement et socialement responsable, et dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

Nous voulons – c'est notre vision - voir se développer une industrie des hydrocarbures extracôtiers qui apporte une contribution maximale au bien-être économique de la région.

Les principes qui ont guidé les membres du Comité directeur et du Groupe de travail traduisent un désir commun d'assurer un développement durable et socialement responsable, de mettre en place un processus décisionnel transparent et d'instituer une communication ouverte entre les gouvernements, les organismes de réglementation et l'industrie. Tous les intervenants ont exprimé leur volonté de travailler à renforcer la compétitivité de l'industrie, à rendre le régime de réglementation plus uniforme et prévisible, à coordonner les lois qui régissent les activités extracôtières dans le Canada atlantique et à assurer le développement de l'industrie dans l'intérêt de la région et du pays dans son ensemble.

3.0 PLAN D'ACTION

3.1 *Premier résultat positif de la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique : amélioration de la coordination, de la communication et du partage de l'information*

L'exploration pétrolière et gazière au large des côtes et la construction des infrastructures nécessaires pour acheminer les ressources vers le marché s'effectuent dans un milieu marin complexe. Au Canada, la dualité des intérêts fédéraux et provinciaux ainsi que la rigueur des normes qui régissent la gestion et la protection des océans ont entraîné la mise en place de politiques et d'une réglementation qui font intervenir un grand nombre de parties et qui, de ce fait, nécessitent une grande coordination. Dans le Canada atlantique, l'industrie de l'approvisionnement et des services compte sur l'industrie pétrolière et gazière pour se développer et se diversifier, ce qui exige également beaucoup de coordination et de collaboration.

Pour exploiter pleinement les possibilités offertes par les ressources en hydrocarbures du Canada atlantique, les gouvernements, les organismes de réglementation et l'industrie doivent établir entre eux des relations de travail efficaces. Leur volonté d'engager le plus tôt possible un dialogue constructif sur des questions d'intérêt commun qui concernent des projets ou qui intéressent l'industrie en général est essentielle à l'évolution et à l'essor de l'industrie.

Les membres du Comité directeur et du Groupe de travail reconnaissent la nécessité d'améliorer la coordination, la communication et le partage de l'information de façon continue et dans un cadre officiel, de manière à obtenir la clarté, la certitude et la prévisibilité souhaitées. Ce dialogue s'est déjà amorcé, et nous devons faire en sorte qu'il se poursuive.

3.2 *Engagement à l'égard du processus*

Un succès continu et important exige l'engagement constant de toutes les parties concernées, c'est-à-dire l'industrie, les organismes de réglementation et les gouvernements.

3.3 *Structure proposée pour après la Table ronde II*

Les travaux accomplis depuis un an ont clairement démontré qu'un grand nombre de questions examinées par le Groupe de travail et le Comité directeur sont interreliées. Aussi, la recherche de solutions exige-t-elle une coordination, une communication et un partage de l'information entre tous les participants; dans bien des cas, elle nécessite également un effort collectif de tous. Il importe aussi d'accentuer la collaboration dans la recherche et tenir d'autres consultations, ateliers et forums sur des sujets précis. En outre, il vaut la peine d'établir des liens et d'entretenir un dialogue avec les responsables des nouvelles zones extracôtières du Canada atlantique. Ces efforts doivent être appuyés et financés par les participants à la Table ronde.

RECOMMANDATION

- **Que la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique continue de se pencher sur les questions et les possibilités relevées dans le présent rapport.**
- **Que le Comité directeur des questions de réglementation et le Groupe de travail sur les possibilités industrielles soient réunis en une seule entité aux fins des activités de la Table ronde.**
- **Que les premières tâches de cette nouvelle entité consistent à établir la structure et les responsabilités de l'organisation, à fixer les priorités, à établir un budget et à obtenir des ressources.**
- **Que le processus de la Table ronde ait à sa disposition un secrétariat financé à la fois par l'industrie et le secteur public, chargé de coordonner les fonctions administratives du groupe, d'établir les budgets, de tenir les dossiers et de gérer les contrats des consultants.**

4.0 RAPPORT ET PLAN DE TRAVAIL DU COMITÉ DIRECTEUR DES QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION

4.1 *Quoi réaliser et comment*

Le succès de la Table ronde se mesurera à notre capacité de mettre en œuvre les changements que nous aurons jugés nécessaires d'opérer pour concrétiser notre vision commune.

Pour être compétitif dans la course internationale aux investissements, le Canada atlantique doit bénéficier d'un processus de réglementation qui soit à la fois clair, prévisible, efficient et efficace, et qui adhère aux principes de développement durable. Les participants reconnaissent pleinement que, partout dans le monde, les gouvernements s'emploient à rationaliser leur régime de réglementation pour attirer des investissements dans le secteur de l'énergie. Un des principaux facteurs dont dépend l'intérêt des investisseurs est le délai d'obtention des approbations réglementaires (cycle de réglementation). Tous les efforts doivent être faits pour s'assurer que les cycles de réglementation des projets pétroliers et gaziers extracôtiers soient au moins aussi courts que dans les autres pays. Un autre facteur important dans le Canada atlantique est la compétitivité des coûts d'exploration par rapport à ceux que l'on paie ailleurs dans le monde.

La Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique constitue un premier pas important dans la recherche de solutions à ces problèmes au sein des gouvernements et de l'industrie. Elle servira de centre permanent de coordination et de communication stratégiques et permettra ainsi de régler au fur et à mesure les questions qui se poseront au sujet de l'investissement dans le secteur extracôtier.

4.2 *Travaux préliminaires*

Après un examen préliminaire des questions soulevées au cours de la Table ronde I en 2002, le Comité directeur s'est concentré sur trois principaux aspects du régime de réglementation :

1. La nécessité de rendre le régime de réglementation clair, certain et prévisible, dans l'intérêt des exploitants, des organismes de réglementation et du public.
2. La nécessité de faire en sorte que les cycles de réglementation soient au moins aussi courts que dans les pays concurrents.
3. La nécessité de réduire les coûts, en particulier à l'étape des forages d'exploration, sans diminuer la rigueur des normes appliquées au Canada en matière d'environnement et de sécurité.

Pour valider quelques-unes des observations formulées au cours de la Table ronde I au sujet de ces aspects de la réglementation, le Comité directeur a commandé deux études et tenu un atelier d'une durée de deux jours (voir les résumés à l'annexe 2) avec un grand nombre d'intervenants :

1. Le cabinet Gaffney, Cline & Associates (GCA) a été mandaté pour procéder à un examen des cycles de réglementation dans certaines régions pétrolières extracôtières. Dans son rapport, GCA évalue la durée des délais d'approbation et les caractéristiques de la réglementation dans la partie américaine du golfe du Mexique, en Australie ainsi que dans les secteurs britannique et norvégien de la mer du Nord.
2. L'Atelier sur les leçons apprises (tenu à Halifax en juin 2003, sous l'animation de Robert Walden & Associates) a réuni des représentants des gouvernements, des organismes de réglementation et de l'industrie afin d'explorer les possibilités d'amélioration des processus. Les participants se sont penchés sur les chevauchements et dédoublements dans la réglementation et les lois, sur les processus d'évaluation environnementale et sur les normes de l'industrie. Des plans d'action ont été élaborés sur chacun de ces points.
3. *Défis et possibilités quant à l'efficacité de la réglementation dans les zones extracôtières faisant l'objet d'un accord avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador*, Erlandson & Associates et Petroleum Research Atlantic Canada (août 2003). Ce rapport analyse les problèmes que pose la réglementation et les possibilités qu'elle offre aux organismes, aux commissions et à l'industrie. Cette étude fait fond sur les travaux réalisés pour le projet initial du plan de réglementation (*Roadmap*) – Guides d'approbation des activités pétrolières et gazières (*Guides to Oil and Gas Approvals*) (2002).

Les résultats de cette étude sont décrits dans les rapports individuels ainsi que dans les résumés de l'annexe 2. Au cours des 10 derniers mois, le Comité directeur et le Groupe de travail se sont inspirés de ces études et d'autres recherches pour définir clairement les défis et les possibilités liés à l'amélioration de la réglementation, s'entendre sur les questions à examiner en priorité (décrites dans les documents de travail reproduits à l'annexe 3) et commencer à se pencher sur les questions dont la résolution procurerait des avantages immédiats.

4.3 Matrice des questions examinées et plan de travail

Le tableau suivant recense les tâches reconnues par le Comité directeur des questions de réglementation. Il a été dressé à la lumière des résultats des travaux commandés par le Comité directeur et de ses réflexions continues. Il est le résultat d'un consensus.

Les tâches sont regroupées selon les principales questions d'intérêt définies ci-dessus. Nous avons distingué les « travaux en cours » et les « travaux proposés ». Les travaux en cours devraient normalement prendre moins de temps à réaliser. Les travaux proposés, par contre, sont jugés plus lourds et/ou complexes et pourraient exiger des études supplémentaires. Chacune des tâches renvoie à un document de travail (DT).

Travaux en cours et travaux proposés du Comité directeur des questions de réglementation			
	Créer un régime clair, certain et prévisible	Écourter le cycle de réglementation	Réduire les coûts
Travaux en cours	<ul style="list-style-type: none"> Processus d'approbation des travailleurs étrangers (DT3) (DAP⁵ : 4^e trimestre 2003) Protocole d'entente sur la détermination de la portée des évaluations environnementales (DT 4) (DAP : 2004) Lignes directrices et normes relatives aux évaluations environnementales (DT 4) (DAP : 2004) Protocole d'entente sur la coordination fédérale (DT 4) (DAP : 2004) Publication rapide des données sur l'environnement, la santé et la sécurité (DT 5) (DAP : 1^{er} trimestre 2004) Évaluation environnementale des puits d'exploration (DT 6) (DAP : 2004) Évaluations environnementales régionales (DT 7) (DAP : 2004) 	Partage des formulaires de demandes relatives à la réglementation (FDR) (DT 8)(DAP : 4 ^e trimestre 2003)	Coûts des puits d'exploration extracôtiers (Annexe 4)
Travaux proposés	<p>Élimination des dédoublements et chevauchements dans la réglementation des pipelines extracôtiers et des usines à gaz côtières (DT 9 et DT 10)</p> <p>Modèle de processus d'approbation des activités de mise en valeur – Protocoles d'entente génériques (DT 11)</p>	<p><i>Modernisation du régime de réglementation (DT 13)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Approbations réglementaires simultanées (DT 12) Réglementation axée sur le rendement (DT 13) Recours aux autorités de certification (DT 14) Amélioration de la communication (DT 2) 	<p><i>Utilisation des normes internationales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Certification des installations de forage (UMFM) (DT 15)

⁵ Date d'achèvement prévue.

4.3.1 Travaux en cours :

- Éliminer les dédoublements et chevauchements entre l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et le gouvernement fédéral dans les processus d'approbation des travailleurs étrangers (DT 3)
- Établir un protocole d'entente sur la coordination des processus de réglementation, afin de définir clairement les rôles et les responsabilités (Agence canadienne d'évaluation environnementale, ministère des Pêches et des Océans, Environnement Canada) dans le processus d'évaluation environnementale, afin de simplifier les approbations et d'éliminer les dédoublements et chevauchements possibles (DT 4)
- Normaliser l'information type à produire à l'appui de l'évaluation environnementale des activités d'exploration et de mise en valeur, afin d'augmenter la clarté et la certitude et d'écourter les cycles de réglementation (DT 4)
- De concert avec les exploitants, déterminer s'il y aurait lieu de rendre accessibles au public des données additionnelles en matière d'environnement, de santé et de sécurité, et comment (DT 5)
- Se servir de la base de données élaborée par les membres de l'Association canadienne des producteurs pétroliers pour partager les formulaires de demandes relatives à la réglementation (FDR) et ainsi éliminer les dédoublements inutiles pour les exploitants et les Offices extracôtiers, et écourter le cycle de réglementation (DT 8)

Autres travaux en cours en dehors de la Table ronde :

- Un sous-comité du Comité consultatif de la réglementation qui relève de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale examine actuellement les règlements d'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui régissent les activités pétrolières et gazières au large des côtes, y compris la prospection sismique. Il se penche plus particulièrement sur la nécessité de soumettre les puits d'exploration à une étude approfondie (DT 6) et sur la possibilité de procéder à des évaluations environnementales régionales ou stratégiques (DT 7) pour améliorer l'efficacité des évaluations environnementales. Des améliorations à cet égard permettraient de réduire les coûts et d'atténuer les incertitudes dans le régime de réglementation.
- L'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers se penche actuellement sur la question des coûts des activités en eaux très profondes. Dans le cadre du mandat qu'il lui est confié par la loi en vigueur, il a lancé une initiative dans laquelle on examine la question de l'essai et de l'abandon des puits et dont les résultats permettront à la Nouvelle-Écosse de s'aligner sur les pratiques en vigueur dans d'autres zones d'exploration en eaux très profondes. (Annexe 4)

RECOMMANDATION

- **Que la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique appuie la réalisation des travaux en cours.**

4.3.2 Travaux proposés

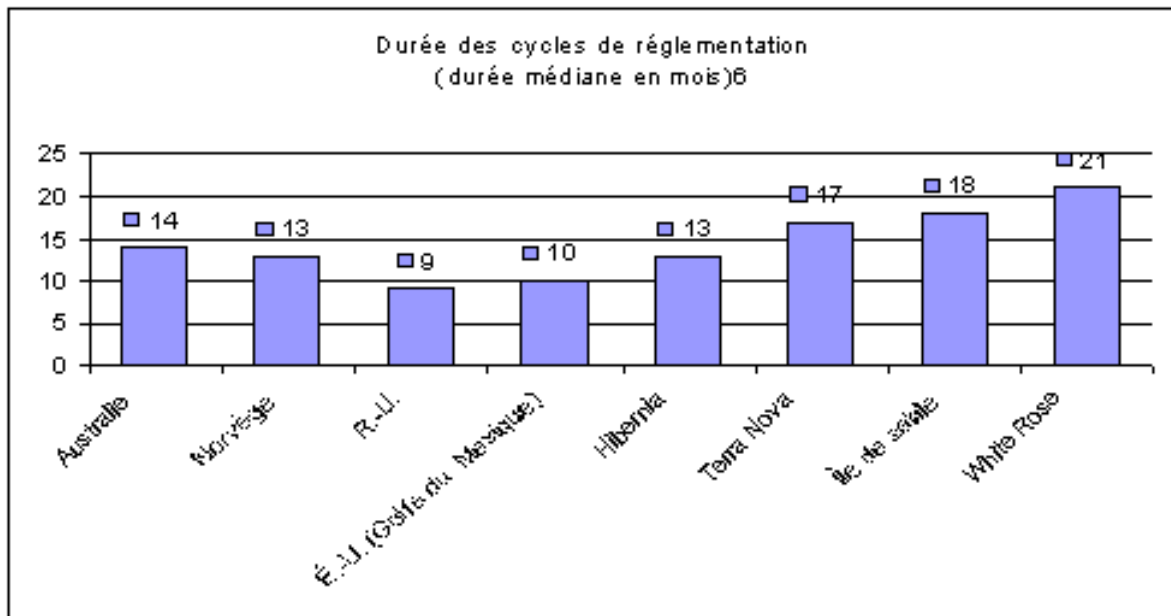
La principale initiative à long terme consiste à moderniser le processus d'approbation réglementaire (1) en menant les processus de réglementation en parallèle et (2) par la mise en place d'une réglementation axée sur le rendement.

Moderniser le régime de réglementation

L'étude de Gaffney, Cline & Associates concernant la durée des cycles de réglementation dans certaines régions pétrolières extracôtières a permis de relever des possibilités d'amélioration dans le Canada atlantique, dont chacune est examinée dans le présent rapport.

Voici les principales conclusions de l'étude de Gaffney :

- Même si l'on attache de plus en plus d'importance à la question environnementale et que le nombre d'intervenants sectoriels augmente constamment, tout indique que les cycles de réglementation raccourcissent ailleurs et que cette tendance se poursuivra dans toutes les régions étudiées.
- La compétitivité est de plus en plus influencée par la façon dont les gouvernements et les organismes de réglementation exercent leurs activités d'administration et de réglementation tout au long du cycle des activités pétrolières. Il est essentiel de mettre en place un régime de réglementation efficace et efficient pour attirer des investissements internationaux dans le secteur de la mise en valeur du pétrole et du gaz.



- Le cycle est plus long dans le Canada atlantique que dans beaucoup d'autres pays avec lesquels le Canada se dispute les investissements.⁶ Ailleurs, on est parvenu à réduire les délais d'approbation en menant les processus de réglementation en parallèle, en améliorant la communication, en appliquant les normes internationales, en établissant une réglementation axée sur le rendement et simplement en mettant à profit les fruits de l'expérience.

Nous traiterons de chacun de ces points dans le présent rapport.

1. Processus d'approbation parallèles/simultanés : évaluations environnementales et examens de réglementation menés simultanément et conjointement, ou confiés à un seul organisme de réglementation. (DT 12)
2. Communications fréquentes et informelles entre le promoteur du projet et les organismes de réglementation/gouvernements, avant le dépôt d'une demande en bonne et due forme. (DT 2)
3. Normes internationales : avoir davantage recours à des normes communes. (DT 13)
4. Réglementation axée sur le rendement : abandonner progressivement la réglementation normative (ou prescriptive) au profit d'une réglementation axée sur le rendement. (DT 13)
5. Expérience : connaissance et aisance venant avec l'expérience.

⁶ Il est difficile d'établir une comparaison entre les 150 projets réalisés ailleurs dans le monde et les quatre projets de la côte Est. Nous reconnaissons que, dans les zones extracôtières exploitées de longue date, les cycles de réglementation étaient plus longs au début qu'ils ne le sont actuellement et que, encore aujourd'hui, l'écart entre les délais d'approbation est parfois considérable. En outre, dans les délais retenus pour le projet White Rose, il faut compter sept mois passés à produire le rapport d'étude approfondie. En revanche, les délais médians constituent un facteur important dans les décisions d'investissement des entreprises étrangères.

4.3.3 *Processus d'approbation simultanés*

L'expérience acquise sur la côte Est et ailleurs dans le monde nous démontre que le traitement parallèle (simultané), plutôt que séquentiel, des demandes d'évaluation environnementale et d'approbation de projets de mise en valeur réduit considérablement les délais d'approbation. Le Comité directeur des questions de réglementation en arrive à la conclusion qu'il est essentiel de mettre en place un processus de réglementation clair et prévisible, capable d'écourter le cycle d'approbation des projets pétrolières et gazières extracôtiers dans le Canada atlantique, pour continuer à attirer des investissements.

Le Plan de travail 2004 prévoit la tenue d'un atelier avec les principaux intervenants du processus de réglementation, notamment les Offices extracôtiers, le ministère des Pêches et des Océans, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, le ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse, le ministère des Mines et de l'Énergie de Terre-Neuve et l'industrie, afin d'examiner la question et d'explorer les éléments d'un protocole d'entente sur la coordination qui faciliterait les évaluations simultanées. Un des volets importants de ce protocole d'entente consistera à définir les liens entre les lois d'application générale, comme la *Loi sur les Océans*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables*, et les exigences réglementaires des Offices extracôtiers.

Il sera tout aussi important d'examiner le rôle d'une communication fréquente et informelle avec les organismes de réglementation, de même que la nature et l'étendue de l'information communiquée dans les demandes.

RECOMMANDATION

- **Que la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique appuie la réalisation des travaux proposés et que la priorité soit donnée à l'établissement d'un processus clair et prévisible qui permettra de procéder, en parallèle, à l'évaluation environnementale et aux autres aspects de la réglementation des futurs projets pétroliers et gaziers extracôtiers, en vue de réduire le cycle de réglementation des projets.**

4.3.4 Réglementation axée sur le rendement

Le régime de réglementation en vigueur au large des côtes de l'Atlantique au Canada a un caractère largement normatif (ou prescriptif). En d'autres termes, les règlements précisent les moyens d'atteindre un objectif de la réglementation et la méthode utilisée à cette fin. Or, un régime de cette nature est incapable de s'adapter rapidement aux changements technologiques et, dans certains cas, il ne permet pas de modifier continuellement les règlements pour mettre à profit les pratiques exemplaires et les leçons issues de l'expérience acquise ailleurs dans le monde.

Partout dans le monde, les organismes de réglementation adoptent d'autres approches, notamment, la réglementation axée sur le rendement. Certains pays, dont le Royaume-Uni, la Norvège et l'Australie, l'ont adoptée pour certains de leurs règlements. Par exemple, au Royaume-Uni, on l'a mise en œuvre pour améliorer la sûreté des opérations au lendemain de la catastrophe du Piper Alpha. On a pu, de cette façon, augmenter l'efficacité de l'industrie et des organismes de réglementation sans compromettre la sûreté des opérations, et la compétitivité internationale des entreprises s'en est trouvée améliorée. Chez nous, l'Office national de l'énergie a commencé à adopter une réglementation à base d'objectifs ou axée sur le rendement afin de faciliter l'innovation et d'augmenter la compétitivité.

RECOMMANDATION

- **Que la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique encourage le Comité directeur à entreprendre d'autres recherches pour déterminer si la réglementation axée sur le rendement constitue une approche judicieuse et optimale pour les règlements régissant les activités extracôtières au large de la côte Atlantique. Le Comité directeur analysera également l'impact potentiel de cette forme de réglementation sur l'industrie, les organismes de réglementation, les gouvernements et le public.**

5.0 GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POSSIBILITÉS INDUSTRIELLES

Le Groupe de travail était constitué de représentants des entreprises d'exploitation, des gouvernements fédéral et provinciaux, des fournisseurs et des associations de l'industrie. Le présent rapport est le résultat d'un consensus.

5.1 *Quoi réaliser et comment*

Nous voulons voir se développer dans le Canada atlantique une industrie pétrolière et gazière qui exerce des activités sans interruption à toutes les étapes du cycle de production des hydrocarbures (exploration, mise en valeur et production) de manière à contribuer au développement économique de la région, ce qui implique :

- une augmentation des activités pétrolières au large de la côte Est;
- une augmentation des ressources, des capacités et de la participation des fournisseurs et des entreprises de services dans les activités pétrolières au large de la côte Est;
- une amélioration continue des processus et des connaissances de nature à améliorer la compétitivité des activités pétrolières réalisées au large de la côte Est; et
- des activités de recherche-développement (R-D) adaptées aux besoins prioritaires de l'industrie des hydrocarbures et de ses clients et partenaires, et une collectivité de R-D capable de répondre à ces besoins.

5.2 *Travaux préliminaires*

- Le Groupe de travail cherche à augmenter les investissements dans la région et à multiplier les occasions d'affaires et les activités liées à l'industrie du pétrolier et gazier extracôtier.
- Le Groupe de travail a commencé par établir une communication ouverte entre les intervenants, qui a permis de comprendre et d'apprécier le point de vue de chacun.
- Le Groupe de travail a passé les sept derniers mois à achever le Plan de travail 2003. Trois sous-comités, chargés respectivement de la question de l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement, de la question de la recherche-développement et de la question du contrôle et de l'évaluation, l'ont aidé dans cette tâche.
- Le sous-comité de l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement avait pour mandat d'analyser la façon dont s'organise actuellement l'industrie de l'approvisionnement et des services au large du Canada atlantique, les perspectives d'avenir qui s'offrent aux entreprises de cette industrie, ainsi que les avantages et les problèmes inhérents au marché du Canada atlantique. Il devait en outre élaborer des stratégies optimales pour permettre aux entreprises régionales de saisir les occasions d'affaires.

- Le sous-comité de la recherche-développement avait pour tâche de relever les priorités de la R-D sur les hydrocarbures dans le Canada atlantique et d'élaborer une stratégie optimale en vue de les réaliser.
- Le sous-comité du contrôle et de l'évaluation devait relever et analyser les divers problèmes que pose aux intervenants le processus de contrôle, d'établissement de rapports et de mesure actuellement utilisé pour comptabiliser les « retombées ». Il s'est également penché sur la nature de l'information à obtenir et sur le meilleur moyen d'y parvenir.

Réalisations

Le Groupe de travail a fait le point sur la situation actuelle, ce qui a permis à tous les intervenants d'avoir une meilleure idée des capacités et des avantages qui existent dans la région, et examiner les possibilités d'augmenter la participation locale.

Les ateliers sur les leçons apprises qui se sont tenus à St. John's et à Halifax ont permis de définir des solutions pratiques aux problèmes qui se posent actuellement dans le processus d'approvisionnement de l'industrie. Les participants ont partagé leurs idées afin d'améliorer le nombre et la qualité des soumissions présentées par les fournisseurs locaux. Un certain nombre de suggestions ont été formulées, notamment mieux faire connaître les occasions d'affaires à venir et mieux expliquer aux entreprises non retenues les raisons de leur échec.

Un sondage réalisé auprès des fournisseurs locaux a mis en lumière les pratiques exemplaires employées par les soumissionnaires dont les propositions ont été retenues. Les associations de l'industrie feront profiter leurs membres de cette information. Le sous-comité de l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement a produit plusieurs lignes directrices, gabarits et documents complémentaires pour faciliter le partage des processus et des stratégies d'affaires avec l'industrie du Canada atlantique.

Le Groupe de travail est allé au Royaume-Uni (R.-U.) se rendre compte des résultats d'une initiative d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement.

Le sous-comité de la recherche-développement a produit une information abondante sur les besoins en R-D de l'industrie, la R-D en cours dans le Canada atlantique, les établissements de R-D, le financement, les modèles de partenariat et les programmes internationaux qui intéressent le Canada atlantique.

Tous les intervenants s'accordaient à dire que l'initiative recommandée pour l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement (voir les recommandations dans la section suivante), conjuguée à une meilleure coordination des activités de R-D, permettrait aux entreprises locales de mieux se positionner pour saisir les occasions d'affaires pouvant se présenter au large des côtes au Canada et ailleurs dans le monde.

Le sous-comité a également examiné le processus de contrôle et d'évaluation actuellement utilisé pour comptabiliser les retombées. Il a recommandé de trouver des façons d'améliorer le mode de collecte et de comptabilisation des données sur les retombées, afin de régler les problèmes soulevés au sujet du fardeau administratif et de la qualité des données.

5.3 *Travaux en cours*

(Les points suivants feront également partie des plans de travail proposés pour 2004.)

Travaux en cours :

- Mise sur pied d'un programme d'ateliers et de communications pour partager les leçons apprises en ce qui concerne (i) l'approvisionnement et la commercialisation, (ii) la qualité, la santé, la sécurité et l'environnement, (iii) l'évaluation des soumissions, la communication des résultats aux soumissionnaires et la rétroaction après le contrat et (iv) le partenariat et les coentreprises.
- Organisation d'ateliers sur la R-D dans le Canada atlantique, à l'intention des intervenants et des établissements de financement : échanger des idées à ce sujet en tenant compte du facteur géographique et du scénario de mise en valeur; revoir les priorités deux fois par année en considérant plus particulièrement le critère de « l'utilité » et accroître la valeur des investissements et du financement de la recherche.
- Les données sur la participation des entreprises du Canada atlantique aux activités pétrolières et gazières extracôtières seront regroupées selon différents aspects de la chaîne des valeurs à chacune des étapes du cycle des hydrocarbures (exploration, mise en valeur et production). Le processus de collecte de données a fait surgir un grand nombre d'idées au sujet des possibilités qui s'offriront dans l'industrie de l'approvisionnement et des services. On rassemblera l'information à ce sujet en vue d'en faire l'analyse.
- Collecte permanente de données au sujet des initiatives de R-D et du financement des projets dans le Canada atlantique au cours des cinq prochaines années.

5.4 *Travaux proposés*

Suivent les principaux constats et les recommandations des sous-comités.

5.4.1 Amélioration de la chaîne d'approvisionnement

Les travaux réalisés et en cours ont confirmé l'importance d'une initiative permanente, axée sur la collaboration, qui permettrait à long terme de mettre en place un processus d'amélioration continue et d'accroître les ressources et les possibilités dans le secteur de l'approvisionnement et des services.

C'est pourquoi le Groupe de travail recommande à la Table ronde de mettre en œuvre des processus pour créer de nouveaux produits et services dans la région, générer sans interruption des occasions d'affaires et assurer l'amélioration continue des fournisseurs dans le cadre d'une initiative d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement. Celle-ci comprendra en outre des ateliers et des programmes de communication comme ceux dont il est question à la section 5.3 (Travaux en cours); une étude de cas de transfert technologique et une analyse des leçons de l'expérience, en vue d'accroître les capacités dans la région; et une analyse comparative des coûts des procédures utilisées en matière de sécurité, de santé et d'environnement dans de grands projets de fabrication représentatifs, dans des pays choisis.

RECOMMANDATION

- **Que soit établie une initiative d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement, en vue de générer des occasions d'affaires et de favoriser l'amélioration continue. On se concentrera sur l'accroissement des capacités et sur l'amélioration continue.**
- **À cette fin :**
 - a. **Les entreprises qui exercent des activités d'exploitation pétrolières au large des côtes participeront à des initiatives de développement de l'industrie de l'approvisionnement et des services, où l'on s'efforcera d'obtenir des résultats tangibles le plus tôt possible. Ce processus continuera de bénéficier des avantages de la collaboration.**
 - b. **Les intervenants de l'industrie pétrolière et gazière du Canada atlantique collaboreront officiellement à la mise sur pied d'une initiative d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement adaptée à la situation particulière de la côte Est.**
 - c. **On créera un groupe d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement, chargé de mettre sur pied l'initiative, de la mettre en œuvre, de la superviser et de fournir des rapports trimestriels à l'entité qui naîtra de la fusion du Groupe de travail et du Comité directeur.**

Le plan de travail de cette initiative comprendrait, entre autres, les éléments suivants :

- Au cours du processus de collecte de données, on a recueilli un grand nombre d'idées au sujet des possibilités qui s'offriront à l'industrie de l'approvisionnement et des services. On rassemblera l'information à ce sujet en vue d'en faire l'analyse. Les listes d'occasions d'affaires seront examinées et mises à jour périodiquement.

- Chaque année, les exploitants et les entrepreneurs qui exercent des activités au large de la côte Est communiqueront de l'information à l'industrie locale de l'approvisionnement et des services, sous une forme qui sera élaborée à la lumière de l'expérience du Royaume-Uni et d'autres pays.
- On mettra en œuvre un plan de communication destiné à l'industrie de l'approvisionnement et des services. Il servira à communiquer régulièrement de l'information sur la stratégie d'approvisionnement (meilleures pratiques d'approvisionnement et de commercialisation, systèmes relatifs à la qualité, à la santé, à la sécurité et à l'environnement, principaux facteurs de réussite, etc.) et de l'information sur les processus (cycles d'approvisionnement, modèles d'évaluation des soumissions, communication des résultats de l'évaluation des soumissions, etc.).
- On mettra au point un gabarit que les exploitants et les principaux entrepreneurs pourront utiliser pour se prononcer sur l'importance de la communication des résultats de l'évaluation et des soumissions et des examens post-contractuels. On cherchera essentiellement à améliorer l'efficacité du processus.
- Des initiatives seront mises en œuvre en vue d'aider les fournisseurs et les entreprises de services qui exercent des activités dans le secteur des hydrocarbures extracôtiers du Canada atlantique à comprendre et à respecter les exigences de la présélection et des demandes de propositions.
- L'étude réalisée en 2001 sous le titre de « Atlantic Canada Oil and Gas: Technology Transfer and Service and Supply Capabilities », par PricewaterhouseCooper, sera mise à jour et augmentée d'autres études de cas et leçons apprises.
- Dans sa version augmentée, cette étude examinera les liens entre le transfert de technologies, la recherche-développement et l'éducation/la formation, et mettra en évidence les liens entre ces facteurs et leurs impacts sur les capacités de l'industrie de l'approvisionnement et des services.
- L'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Industrie Canada demanderont à KPMG d'étendre son étude intitulé « Competitive Alternatives », pour y inclure un examen du secteur des hydrocarbures extracôtiers du Canada atlantique.
- Cette information et des sessions de réseautage sur les possibilités de coentreprise/partenariat seront offertes aux entreprises de l'industrie de l'approvisionnement et des services du Canada atlantique.
- Le Plan de travail 2004 comprendra une analyse comparative des coûts des procédures utilisées en matière de sécurité, de santé et d'environnement dans de grands projets de fabrication représentatifs, dans des pays choisis.

5.4.2 Recherche-développement

Le sous-comité de la recherche-développement a constaté que la mise en valeur du pétrole et du gaz dans le Canada atlantique a créé des besoins en R-D et suscité la confiance des chercheurs à cet égard.

La R-D relative aux hydrocarbures a clairement augmenté entre 1997 et 2002. D'importantes injections d'argent frais ont été effectuées par des exploitants pétroliers et des entreprises de services, de même que par les gouvernements dans le cadre d'initiatives telles que le Fonds d'innovation de l'Atlantique.

Dans le domaine de la R-D pétrolière, la région de l'Atlantique dispose de ressources importantes qui augmentent actuellement et qui pourront continuer à le faire.

Il faudra mieux communiquer les retombées positives de la R-D pétrolière, à la fois dans le cadre d'une activité distincte et peut-être aussi dans le cadre d'un plan de communication plus général.

Il est recommandé d'affecter les ressources disponibles à des besoins précis et à certaines priorités qui restent à définir. Une augmentation de la collaboration à l'échelle nationale, régionale et internationale sera porteuse de synergies.

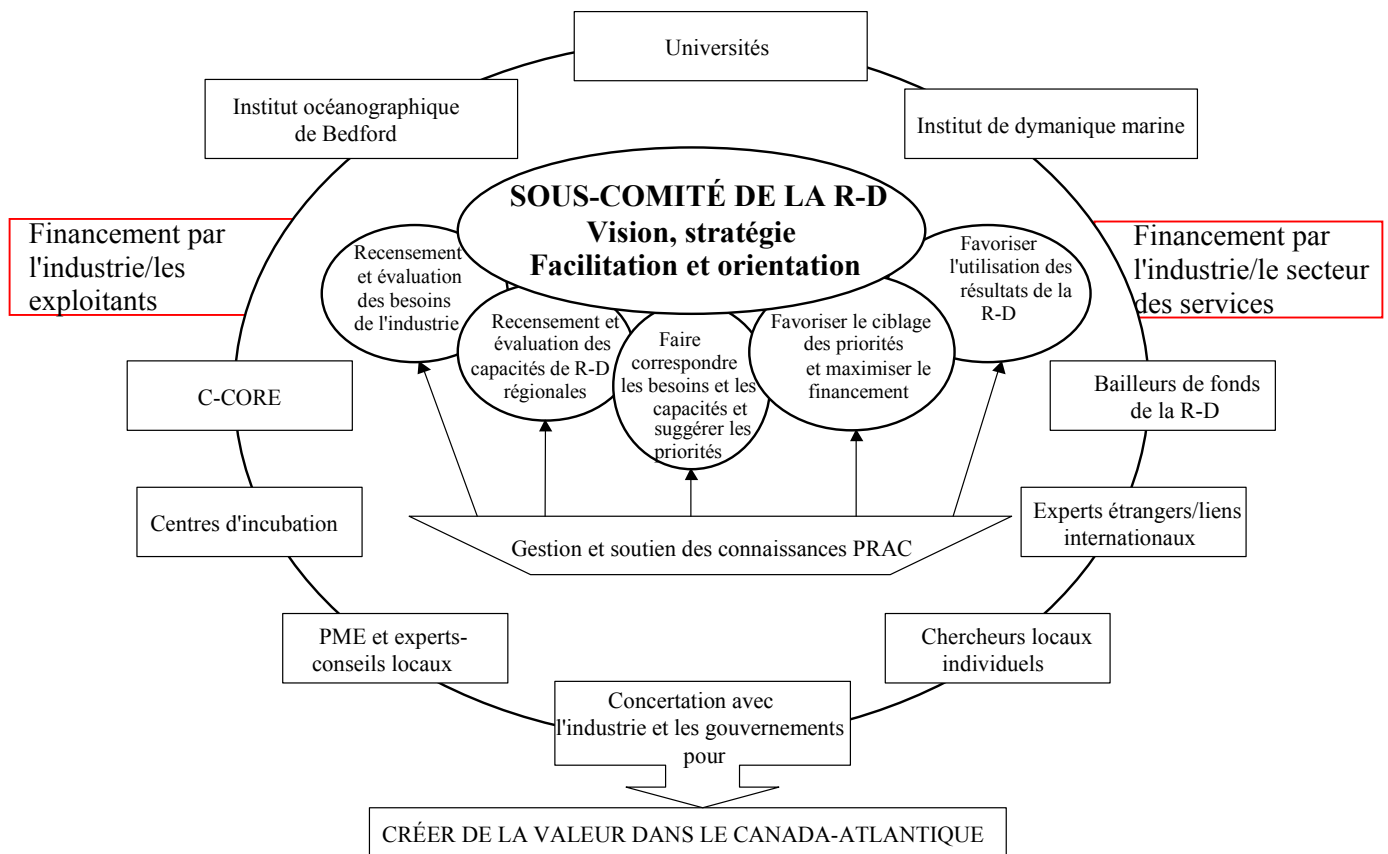


Figure 1 – Vision pour l'élaboration d'une stratégie efficace de R-D pétrolière

RECOMMANDATION

Le sous-comité de la R-D devrait demeurer en place. Sa principale tâche devrait consister à élaborer un plan stratégique de recherche-développement pétrolière. Ce plan devrait recenser les besoins, les faire correspondre aux capacités et prioriser les activités qui créeront le plus de valeur dans la région à court, moyen et long terme.

5.4.3 ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE ET D'UNE APPROCHE POUR STIMULER L'EXPLORATION

La continuité de l'activité est une condition essentielle pour améliorer les possibilités industrielles dans la région. Plusieurs facteurs y contribuent. L'un d'eux est l'intérêt pour l'exploration. Le Groupe de travail estime qu'il est de la plus haute importance d'augmenter la cadence des activités dans la région extracôtière de l'Atlantique en stimulant l'exploration. Pour y parvenir, il est essentiel de renouveler la stratégie pour stimuler l'exploration dans la région. Un document a été préparé à ce sujet.

L'intérêt pour les activités d'exploration dépend également des coûts. Le gouvernement fédéral étudie actuellement deux initiatives qui ont une incidence sur les coûts : la suppression des droits imposés sur les unités de forage mobiles en mer (MODU) et les modifications apportées aux règles fiscales en matière de crédit d'impôt à l'investissement. L'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) et la Canadian Association of Oilfield Drilling Contractors (CAODC) ont demandé au gouvernement d'envisager l'abolition des droits actuellement imposés sur les MODU. Les parlementaires sont actuellement saisis du projet de loi C-48 – *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu* (ressources naturelles). Les modifications proposées sont généralement favorables à l'industrie pétrolière canadienne, mais elles ont un effet pervers sur les projets du Canada atlantique, notamment en raison de la perte d'une déduction relative aux ressources en faveur de la déductibilité des redevances. Des rapports ont été établis sur les deux questions.

RECOMMANDATION

- **Que le Plan de travail 2004 prévoit l'élaboration d'un plan, d'une stratégie et d'outils complémentaires pour stimuler les activités d'exploration au large de la côte Est du Canada. Ce plan mettra à profit les leçons tirées de l'expérience des autres pays et mettra l'accent sur les moyens de stimuler les investissements dans le secteur amont et d'amener de nouveaux exploitants à investir dans la région.**
- **Que soient poursuivis les efforts en vue de réduire les coûts d'exploration, en songeant notamment à la possibilité d'abolir les droits sur les unités de forage mobiles en mer (MODU) et à l'impact du projet de loi C-48 sur les coûts des forages extracôtiers.**

5.4.4 *Contrôle et évaluation des activités d'exploration, de mise en valeur et d'exploitation extracôtières*

Le contrôle des retombées des activités extracôtières, tel que l'exercent les organismes de réglementation à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse, évolue avec le temps. Les Offices extracôtiers évaluent la conformité des exploitants avec les plans de retombées et avec les lois de mise en œuvre. Cette évaluation leur indique si les plans de retombées approuvés que les exploitants mettent en application produisent les résultats escomptés. Le contrôle des retombées au moyen de rapports faisant état des emplois, des contrats, des achats, des dépenses et des activités de projet a été une considération importante dans l'élaboration des directives aux exploitants. Depuis le milieu des années 1980, les organismes de réglementation donnent aux exploitants des directives détaillées aux fins de la production des rapports. Les Offices extracôtiers nous indiquent que les exploitants se conforment aux directives établies.

Les Offices extracôtiers déposent auprès des gouvernements fédéral et provinciaux divers rapports sur les retombées, qui contiennent des renseignements très utiles pour la planification stratégique et l'élaboration des politiques. Cette évaluation sert à évaluer l'état de la mise en valeur des ressources extracôtières, les problèmes qu'elle soulève et les possibilités qu'elle présente. Les rapports permettent également de s'assurer que les exploitants atteignent effectivement les objectifs qu'ils se sont fixés en matière de retombées, et que les approches utilisées sont efficaces et compatibles avec les objectifs des lois de mise en œuvre.

Le sous-comité du contrôle et de l'évaluation a relevé trois grandes catégories de questions :

- L'efficacité du système de mesure actuellement utilisé; les discussions à ce sujet ont porté essentiellement sur la nature de l'information communiquée et la façon dont elle est communiquée.
- Les questions liées à la mesure des résultats et à leur interprétation pour le grand public.
- La question du contrôle.

Les provinces (N.-É. et T.-N.-L.) soulignent que le contrôle des retombées leur permet (1) de s'assurer que les exploitants respectent les exigences des lois de mise en œuvre qui visent à faire en sorte que les entreprises et les résidents de la région aient « la priorité » et « la juste possibilité » de participer, dans des conditions de libre concurrence, à la fourniture des biens et services utilisés et aux emplois créés dans les activités pétrolières et gazières extracôtières; (2) trouver des débouchés aux biens, aux services et aux travailleurs locaux dans l'industrie des hydrocarbures extracôtiers; les rapports permettent à la province (3) de démontrer à la population la saine gestion qui est faite d'une ressource qui appartient à l'État et de (4) d'informer les ministres et les hauts fonctionnaires au sujet des questions qui pourraient réclamer leur attention.

RECOMMANDATION

- **Que la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique cherche des façons d'améliorer les systèmes de contrôle, de mesure et de communication des retombées actuellement utilisées au large des côtes de l'Atlantique, de manière à produire l'efficacité, l'efficience et la transparence réclamées par les intervenants.**
- **Qu'un comité d'intervenants organise et tienne un atelier pour se pencher plus à fond sur les questions soulevées au sujet du contrôle des retombées et de la production de rapports à ce sujet, examine les résultats de l'atelier et exécute les travaux additionnels que les intervenants jugeront appropriés. Des recommandations seraient ensuite présentées aux gouvernements et aux organismes concernés.**

5.4.5 Autres considérations

Le sous-comité de l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement a relevé un certain nombre de questions importantes qui concernent la collecte des données, l'interprétation des accords et la mise en œuvre des lignes directrices. À la lumière des résultats d'une longue discussion, il recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION

- **Qu'un comité d'intervenants examine et améliore l'efficacité, l'efficience et l'uniformité interprovinciale des processus actuellement utilisés pour la collecte et la gestion des données relatives au développement de la chaîne d'approvisionnement.**
- **Juste possibilité – Que les gouvernements fédéral et provinciaux définissent clairement certains termes utilisés dans les lois de mise en œuvre : juste possibilité, priorité et compétitivité.**

D'un succès à l'autre

Dans la foulée du succès que l'on a remporté récemment avec la logistique du programme de forage sur le bonnet Flamand, le processus de collaboration mis en œuvre par le Groupe de travail a permis d'explorer des façons d'augmenter l'efficacité et l'efficience des activités dans

la région. Les recommandations suivantes ont pour but d'étendre cette approche fructueuse à l'ensemble des projets et des activités.

RECOMMANDATION

Que l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers inscrivent dans une perspective à plus long terme leur interprétation des exigences des lois de mise en œuvre qui concernent le choix de l'équipage des navires et des installations de forage en mer, et qu'ils envisagent à cet égard des ententes par lesquelles les exploitants s'engagent à s'efforcer de recruter, à bord des navires qui manœuvrent des deux côtés de la frontière interprovinciale, des résidents de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse dans une proportion qui dépend des compétences requises et de la durée du travail prévue dans chaque province. Les Offices devraient en outre contrôler les résultats de cette approche et faire rapport à ce sujet.

Que des représentants de l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers et de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers examinent, en collaboration avec des intervenants régionaux, les cas où les deux Offices pourraient utiliser des lignes directrices communes.

6.0 CONCLUSION

Les membres du Comité directeur et du Groupe de travail reconnaissent que la décision d'investir dans des activités d'exploration et de mise en valeur extracôtières dépend d'un certain nombre de facteurs. Certains facteurs, comme la fiscalité, le régime de réglementation et la concurrentialité, sont du ressort de l'industrie et des gouvernements; par contre, plusieurs facteurs critiques, comme les prix du marché, la prospectivité géologique et les problèmes environnementaux, ne dépendent pas d'eux. La recherche démontre clairement que, s'il est vrai que la compétitivité internationale d'un régime de réglementation ne garantit pas l'investissement, la mise en place d'un système de réglementation efficient et prévisible augmente les chances. Or, l'accroissement des investissements est la pierre angulaire d'une industrie durable et prospère.

Les membres du Comité directeur et du Groupe de travail reconnaissent en outre que, pour que la région et le Canada dans son ensemble retirent tous les avantages possibles de la mise en valeur des ressources pétrolières extracôtières, il est essentiel de faire en sorte que l'économie locale bénéficie de toutes les retombées des investissements dans l'exploration et la mise en valeur extracôtière.

Grâce à l'engagement des participants à la Table ronde (qui ont fourni des ressources humaines et financières), beaucoup de travail a déjà été accompli pour atteindre les objectifs fixés. Notre plan de travail est important et ambitieux. Pour produire les résultats escomptés

dans le laps de temps prévu, il exigera des ressources suffisantes et un engagement de la part de tous les intervenants. La collaboration et l'engagement de tous seront également essentiels à la mise en œuvre les changements qui seront proposés par suite de ces travaux.

En définitive, la Table ronde sur l'énergie de l'Atlantique contribuera à mettre en place un régime de réglementation efficace, caractérisé par une plus grande clarté, une plus grande certitude, des délais d'approbation compétitifs et des réductions de coûts, et qui favorisera de surcroît le renforcement, l'essor et la compétitivité de l'industrie de l'approvisionnement et des services. Telle sera sa contribution à la diversification et à la croissance de l'économie du Canada atlantique.