



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Lynne C. Myers
Jessica Finney

Révisé le 22 novembre 2004

Exploitation du pétrole et du gaz au large de la Colombie-Britannique : État des moratoires provincial et fédéral

GOVERNEMENT PROVINCIAL

En 2001, le gouvernement de la Colombie-Britannique nouvellement élu a déclaré avoir l'intention de réexaminer le moratoire provincial sur l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz extracôtiers de la province décrété après l'accident de l'*Exxon Valdez*, en 1989. La révision à la hausse des réserves estimées, l'accroissement de la demande énergétique en Colombie-Britannique, la montée du prix du gaz naturel et le ralentissement de l'économie sont autant de facteurs qui ont motivé cette décision, qui s'est traduite par la création d'un groupe d'experts scientifiques chargé de conseiller le gouvernement sur quatre points précis :

- les différents facteurs scientifiques et technologiques relatifs à la prospection, à la mise en valeur et à l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz extracôtiers de la province;
- les recherches supplémentaires qui s'imposent pour approfondir les connaissances disponibles sur ces facteurs;
- les mesures particulières que le gouvernement devrait prendre avant de décider de lever ou non le moratoire;
- les conditions ou les paramètres précis qui devraient être établis dans le cadre de la décision du gouvernement de lever le moratoire.

Dans son rapport publié en janvier 2002, le groupe d'experts a conclu que s'il est vrai qu'il existe des lacunes sur le plan des connaissances scientifiques et qu'il faut intensifier les recherches et respecter l'engagement d'effectuer un suivi de référence et à

long terme, rien n'empêche la prise d'une décision relativement à l'avenir du moratoire. Il a ajouté qu'aucune lacune inhérente ou fondamentale sur le plan des connaissances scientifiques ou technologiques ne justifie le maintien du moratoire de la Colombie-Britannique, si ces connaissances sont appliquées convenablement dans un cadre de réglementation approprié⁽¹⁾.

De fait, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis un terme au moratoire tout simplement en changeant de politique. Dans son discours du Trône de février 2003, il a annoncé que d'ici 2010, il voulait se doter d'une industrie des hydrocarbures extracôtiers qui soit active, respecte l'environnement et crée des emplois.

Après cette annonce, le gouvernement de la Colombie-Britannique a chargé une « équipe sur les hydrocarbures extracôtiers »⁽²⁾ de travailler à la mise en valeur des gisements de pétrole et de gaz extracôtiers de la province. En mai 2003, cette équipe a publié un plan d'action qui recommandait que la prospection sismique commence d'ici 2005. Cette échéance, cependant, sera presque certainement repoussée, car elle dépend du règlement d'un certain nombre de points importants, tels que la conclusion d'accords de compétence et de réglementation avec le gouvernement fédéral et les Premières nations à l'étape de projets d'ici mars 2004. Cette échéance critique n'a pas été respectée. Lorsque le plan d'action de la Colombie-Britannique a été rendu public, le ministre provincial de l'Énergie et des Mines aurait déclaré qu'il espérait que les objectifs seraient atteints, mais qu'il ne savait pas s'ils étaient réalistes⁽³⁾. Aujourd'hui, on peut affirmer qu'ils ne l'étaient pas.

GOVERNEMENT FÉDÉRAL

En 1972, le gouvernement fédéral a décidé de ne plus délivrer de permis d'exploration au large de la Colombie-Britannique et de suspendre tous les permis en vigueur à l'époque. Cette décision a, dans les faits, imposé un moratoire sur les zones extracôtières de compétence fédérale. Lorsque la Colombie-Britannique a décrété son propre moratoire en 1989, le gouvernement fédéral a réaffirmé sa politique et déclaré qu'il n'accepterait pas de demandes d'exploration extracôtière, sauf si le gouvernement de la Colombie-Britannique le lui demandait. Cette demande est survenue en 2002 lorsque le gouvernement de la Colombie-Britannique a levé son moratoire.

En réaction au changement de politique de la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place de son propre processus de révision afin d'aider le Cabinet à décider s'il devait ou non lever le moratoire fédéral. Il souhaitait terminer cette révision en 2004. Le processus a nécessité la nomination de comités d'examen chargés de déterminer les lacunes en matière de connaissances scientifiques touchant l'éventuelle exploration des hydrocarbures extracôtiers de la Colombie-Britannique et d'entendre l'opinion du grand public et, surtout, des peuples autochtones sur l'opportunité de lever le moratoire fédéral dans certaines régions déterminées⁽⁴⁾.

A. Comité d'examen public

Le 15 mai 2003, le ministre fédéral des Ressources naturelles a annoncé la nomination de Roland Priddle à la tête du comité d'examen public (CEP). M. Priddle est un ancien président de l'Office national de l'Énergie et un ancien sous-ministre adjoint du secteur pétrolier au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du Canada. Sous sa direction, le CEP avait pour mandat de tenir des audiences publiques dans les collectivités de la Colombie-Britannique (y compris les collectivités autochtones) afin de connaître l'avis des résidents sur les enjeux liés à l'exploitation des hydrocarbures extracôtiers. Le 30 juillet 2003, deux autres personnes se sont jointes au CEP : Don Scott, comptable agréé et ancien maire de Prince Rupert, et Diana Valiela, avocate spécialisée en environnement et en ressources naturelles.

Le CEP a tenu des audiences publiques du 5 avril au 18 mai 2004 à Masset et à Queen Charlotte City, dans les îles de la Reine-Charlotte; à Prince Rupert, Lax Kw'alaams, Kitimat et Kitkatla, sur la côte nord; à Bella Coola, sur la côte centrale; à Port Hardy, Alert Bay et Victoria, sur l'île de Vancouver; et à Vancouver, sur le continent. Les intervenants ont présenté leurs mémoires oralement et par écrit. La transcription de chacune des audiences a été publiée sur le site Web du CEP⁽⁵⁾, et le public avait jusqu'au 6 août 2004 pour commenter les mémoires.

Le CEP a rendu public son rapport le 19 novembre 2004. Il a constaté que l'opinion publique était extrêmement divisée au sujet de la levée du moratoire. Soixante-quinze pour cent des personnes qui ont participé aux audiences publiques voulaient que le moratoire soit maintenu et 23 p. 100, qu'il soit levé.

Si les participants se sont généralement entendus sur le fait qu'il existait de grandes et sérieuses lacunes en matière de données biophysiques de référence et d'information sur les répercussions environnementales et socioéconomiques relatives à la région des îles de la Reine-Charlotte, leurs opinions ont divergé sur les moyens de combler ces lacunes. Les partisans du maintien du moratoire jugeaient dangereux de le lever tant que ces lacunes ne seraient pas comblées, tandis que tenants de la solution opposée étaient d'avis qu'il fallait le lever pour pouvoir combler les lacunes. La protection de l'écosystème constituait une priorité pour de nombreux participants, qui ne s'entendaient toutefois pas pour dire si la meilleure façon d'y arriver consistait à maintenir le moratoire, ou bien à le lever et à établir un régime de réglementation. L'ampleur et la nature des répercussions socioéconomiques ont également fait l'objet de controverses, mais la quasi-totalité des participants se sont entendus sur l'importance de tenir compte des intérêts et des préoccupations des Premières nations.

Le CEP a noté que la disponibilité et l'interprétation des données ont suscité d'importantes divergences chez les participants. Constatant le peu de dialogue entre les parties intéressées, il s'est dit d'avis que le fait de favoriser les discussions entre ces dernières et de recueillir des données complémentaires pourrait faciliter l'atteinte d'un consensus.

Devant la diversité des opinions exprimées, le CEP a proposé quatre solutions que le gouvernement pourrait envisager : 1) maintenir le moratoire, 2) maintenir le moratoire, ou reporter à plus tard la décision et entreprendre une gamme d'activités, étant entendu que la question sera réexaminée ultérieurement à une date préétablie ou indéfinie, 3) lever le moratoire et entreprendre une série d'activités avant d'étudier toute demande de permis d'exploration pétrolière et gazière, et 4) lever le moratoire et permettre la présentation de demandes de permis d'exploration. Le CEP a par ailleurs fait remarquer que le gouvernement devra très probablement maintenir le moratoire s'il souhaite la participation active de groupes importants, notamment des Premières nations.

B. Comité d'examen scientifique

Le 30 juillet 2003, le ministre fédéral des Ressources naturelles a annoncé que la Société royale du Canada avait été chargée de mettre sur pied un comité d'examen scientifique. Ce comité était présidé par Jeremy Hall, de l'Université Memorial de Terre-Neuve. Les autres membres du Comité étaient Richard Addison, de Salt Spring Island (Colombie-Britannique), John Dower, de l'Université de Victoria (Colombie-Britannique), et Ian Jordaan, de l'Université Memorial de Terre-Neuve.

Le comité a terminé son examen, puis il a remis son rapport au ministre le 16 février 2004⁽⁶⁾. Il a relevé 17 lacunes en matière de connaissances scientifiques et recommandé qu'elles soient comblées avant que l'exploitation des ressources soit entamée. Il a toutefois conclu que, pour autant qu'un régime de réglementation approprié soit mis sur pied, il n'existe aucune lacune scientifique qui doit être comblée avant la levée des moratoires sur l'exploitation du pétrole et du gaz. Le Comité n'a pas explicitement recommandé que l'exploitation des hydrocarbures soit autorisée immédiatement, mais il a reconnu que la levée des moratoires aiderait à combler les lacunes existantes grâce à des partenariats à frais partagés avec l'industrie. Il est peu probable que l'industrie privée participe aux recherches requises pour combler les lacunes existantes tant que les moratoires seront en place. Il faut cependant noter que le « régime de réglementation approprié » mentionné par le Comité n'a pas encore été instauré.

C. Processus d'engagement des peuples autochtones

Le 16 février 2004, le ministre fédéral des Ressources naturelles a chargé Cheryl Brooks, consultante et professeure à l'Université Royal Roads de Victoria

(Colombie-Britannique), de diriger la troisième phase de l'examen fédéral, à savoir le Processus d'engagement des peuples autochtones. Les chefs et les conseils d'une quarantaine de collectivités de toute la région ont été consultés dans le cadre du Processus d'engagement, qui a pris fin le 3 septembre 2004.

Le rapport résultant du Processus d'engagement des peuples autochtones a été rendu public le 19 novembre 2004. Les Premières nations qui ont participé au Processus se sont opposées à la levée du moratoire, car leur mode de vie, leur culture et leur survie sont étroitement liés à l'océan. Certaines ont jugé que les données scientifiques présentées étaient insuffisantes et qu'elles ne leur permettaient pas de prendre une décision éclairée, tandis que d'autres, qui jugeaient ces données suffisantes, étaient d'avis que les retombées économiques des activités d'exploration et d'exploitation extracôtières ne feraient pas contrepoids aux risques associés. Les questions de propriété et de compétence ont également suscité beaucoup d'inquiétudes et les Premières nations se sont déclarées d'avis qu'aucune nouvelle exploitation des ressources de leurs territoires traditionnels ne devait être entreprise tant que la question des traités ne serait pas réglée. Certaines Premières nations ont indiqué qu'elles étaient disposées à travailler avec le gouvernement en vue d'atteindre un consensus, mais que, avant même d'envisager la levée du moratoire, elles devaient recevoir des gouvernements fédéral et provincial l'assurance absolue que leurs droits, leurs titres et leurs intérêts seraient protégés, et qu'elles seraient considérées comme des partenaires à part entière pour ce qui est de la prise de décisions ainsi que de la gestion et de l'utilisation des ressources de leurs territoires traditionnels.

D. Prochaines étapes et calendrier

Si tout se déroule comme prévu, il est possible qu'une décision sur le moratoire fédéral soit prise d'ici la fin de 2004. Si le gouvernement décide de lever le moratoire, il entreprendra des négociations avec la Colombie-Britannique sur les questions de compétence et le régime fiscal et de réglementation qui s'appliquera à l'exploration et à l'exploitation. Ces négociations seront semblables à celles qui ont précédé l'exploitation des hydrocarbures extracôtiers de la côte Est canadienne (les Accords Atlantiques)⁽⁷⁾.

Le temps que nécessite la négociation d'une entente aussi importante et la nécessité de résoudre les revendications des Premières nations dans la région, font en sorte qu'il est pratiquement impossible pour le

gouvernement de la Colombie-Britannique d'atteindre son objectif d'exploration sismique d'ici mars 2005. En outre, en vertu des récentes modifications apportées aux règlements pris en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il est obligatoire d'évaluer toutes les activités de prospection avant qu'elles ne soient entreprises. Il est donc peu probable que des activités de prospection et d'exploitation débutent dans un avenir rapproché, même si le moratoire fédéral est levé d'ici la fin de 2004.

-
- (1) *British Columbia Offshore Hydrocarbon Development: Report of the Scientific Review Panel*, janvier 2002, p. 51
(<http://www.offshoreoilandgas.gov.bc.ca/reports/scientific-review-panel/>).
 - (2) Pour en savoir plus à ce sujet, voir le site de la British Columbia Offshore Oil and Gas Team
(<http://offshoreoilandgas.gov.bc.ca/>).
 - (3) Judith Lavoie, « B.C. Oil and Gas Team Sets 2005 as Time for Offshore Seismic Testing », *Times Colonist* (Victoria), 13 juin 2003.
 - (4) Ressources naturelles Canada, *Examen des questions liées au développement des ressources au large des côtes de la C.-B.*, communiqué, 28 mars 2003
([http://www.nrcan-nrcan.gc.ca/media/archives/newsreleases/2003/200320 f.htm](http://www.nrcan.nrcan.gc.ca/media/archives/newsreleases/2003/200320 f.htm)).
 - (5) Voir le site de l'Examen public du moratoire fédéral imposé aux activités pétrolières et gazières extracôtières de la Colombie-Britannique
(<http://www.moratoriumpublicreview.ca>).
 - (6) *Rapport du groupe d'experts sur des questions scientifiques reliées aux activités pétrolières et gazières au large des côtes de la Colombie-Britannique*, février 2004
(http://www.rsc.ca/BC_offshore/fullreportEN.pdf, en anglais seulement).
 - (7) On trouvera une brève description des accords et des liens vers la législation connexe sur le site de l'Université Dalhousie
(http://www.dal.ca/~poliwww/Atlantic_Accords.htm, en anglais seulement).