

LA NOUVELLE POLITIQUE ENERGETIQUE 2015 DU QUEBEC

L'évaluation environnementale stratégique (EES) : sa pierre d'assise

Bien que l'importance de l'énergie dans le développement de l'humanité avait déjà apparue évidente durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, on ne peut que se rendre compte, en ce début de nouveau siècle et millénaire, de son effet structurant indéniable dans toutes nos activités industrielles, commerciales, institutionnelles, collectives et personnelles. En effet, alors que dans la majorité de nos activités jusqu'au début des années 1900, nous ne pouvions encore « bien souvent » compter que sur notre énergie musculaire et celle de nos animaux domestiques (chevaux, bœufs, etc.) de même que sur le feu, une variété importante de sources et de moyens de production d'énergie s'offrent maintenant à nos sociétés. Par contre, d'un pays à un autre, voire même d'une région à une autre, les sources et moyens de production applicables peuvent varier grandement en fonction de plusieurs paramètres. Parmi ceux-ci, on observe notamment la disponibilité nationale ou régionale des ressources naturelles (eau, vent, soleil, biomasse, marées, vagues, hydrocarbures, isotopes, etc.), les caractéristiques physiques particulières à chaque pays ou région et qui conditionnent cette disponibilité, les distances entre les lieux de production et de consommation de l'énergie ainsi que les coûts de production et de transport de cette énergie comparativement non seulement aux besoins de rentabilité des producteurs et de leurs actionnaires face à leur investissement, mais aussi à la capacité de payer des consommateurs. En effet, ce sont ultimement ces derniers qui doivent faire, dans leur pays ou leur région, le choix démocratique des composantes de l'assiette énergétique que leur gouvernement leur offre (ex : 100 % hydroélectrique ou 40 % hydroélectrique et 30 % hydrocarbures avec 20 % éolien, etc.). Une autre considération très importante à prendre en compte dans la sélection de ces composantes est la capacité du milieu à produire et fournir à court terme aux citoyens de façon constante, durable et écoresponsable cette assiette énergétique sans compromettre la capacité des générations suivantes d'êtres humains à combler dans des conditions toutes aussi bonnes, voire même meilleures si possible, leurs propres besoins en énergie. Cela requiert d'une part, de solides analyses prévisionnelles d'évolution de chacune des filières énergétiques composant cette assiette et, d'autre part, l'application d'une certaine marge de sécurité par principe de précaution puisque comme on a pu le constater le portrait des filières énergétiques sollicitées entre 2008 et 2013 dans le nord-est de l'Amérique du Nord a considérablement évolué avec le développement de l'industrie du gaz de schiste.

Or, actuellement, à l'échelle mondiale, l'outil le plus performant d'analyse comparative de scénarios potentiels d'utilisation des ressources énergétiques et d'aide à l'élaboration subséquente d'une politique énergétique, est l'évaluation environnementale stratégique

(EES). Alors que cet outil est utilisé depuis plus de 20 ans ailleurs dans le monde, et qu'il a fait ses preuves auprès de **nombreux** gouvernements européens et africains, de même qu'ailleurs au Canada (ex : en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve), le Québec tente de l'intégrer dans son coffre à outils gouvernementaux depuis 2009 seulement, et ce, de façon pas très orthodoxe par rapport aux méthodologies mondiales reconnues en la matière.

En effet, depuis cette date, la réalisation pratiquement différente à chaque fois de cinq (5) EES et de deux BAPE sur les hydrocarbures au Québec a eu pour effet de rendre totalement confus, voire de pervertir, la nature et le sens réels de ce que devrait être une EES, et, par surcroît, de ce qu'est véritablement la mission du Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement (BAPE ; ce dernier tient une consultation publique sur un projet ou un thème et produit ensuite un rapport qui inclut une analyse du dossier et des recommandations formulées à la lueur des préoccupations soulevées par les divers intervenants). Ainsi, il n'en faudrait que peu encore pour que l'outil soit définitivement discrédité auprès des citoyens, des élus de tous paliers et formations politiques qui ne le connaissent pas, et même, dans ce contexte, des scientifiques qui devraient pourtant encourager son usage en raison normalement de l'apport objectif de certaines méthodologies liées à leur réalisation. Cela serait d'autant plus décevant que les EES comprennent aussi des activités de consultation publique favorisant l'émergence d'une acceptabilité sociale du sujet traité, et ce bien en amont de tout éventuel projet de production énergétique. Si les Québécois se donnent ensemble des objectifs de production et de consommation énergétique, la plupart des projets menant à l'atteinte de ces objectifs devrait recevoir un large assentiment populaire.

En guise de récapitulation de notre expérience récente, il convient de rappeler ici que les deux premières EES réalisées au Québec concernaient l'examen des possibilités de mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin, en l'occurrence une pour la partie maritime de l'estuaire ainsi que la portion ouest du golfe du Saint-Laurent et l'autre, pour l'ensemble de la portion restante du golfe, incluant la baie des Chaleurs. Il s'agissait de définir les conditions minimales en termes de cadre environnemental qui seraient à mettre en place avant d'envisager une telle mise en valeur. Celles-ci ont été réalisées par deux firmes distinctes de consultants (AECOM et GENIVAR(WSP)) sur la base du contenu de documents d'appel d'offres produits en 2009 par le MRNF (MERN), en collaboration avec le MDDEP (MDDELCC). Ces ministères ont été conseillés par des experts de haut niveau qui connaissent bien le déroulement des EES dans les autres pays et régions du monde. Aussi, les clauses de réalisation de ces devis d'appel d'offres public étaient assez proches de ce qui devait être fait dans le cadre d'une EES. Bien préparé, ces devis ont permis au personnel du MRNF de bien encadrer le travail des divers consultants pendant la réalisation de ces études majeures. La réalisation de la première, concernant le secteur de l'estuaire et de la portion ouest du golfe (EES1), a été interrompue en septembre 2010 par une décision

gouvernementale (Moratoire visant l'exploration et l'exploitation dans toute cette région) au moment même où devait débiter la période de consultation publique sur le rapport préliminaire complet. Aussi, la seconde EES portant sur les hydrocarbures du golfe (EES2) a été la seule qui a été complétée en se collant parfaitement aux exigences précises du devis initial. Après la production et la publication d'une version préliminaire complète du rapport d'EES, les consultations publiques organisées par la firme ont eu lieu à l'automne 2011 et ont pris la forme de 21 séances tenues dans les diverses communautés réparties autour du golfe. Gage d'objectivité et de neutralité dans son contenu, le rapport de l'EES2 sur le Golfe a reçu d'excellents commentaires dans les médias et autrement, de la part de tous les intervenants tant de l'industrie que des groupes environnementaux, de même que de plusieurs fonctionnaires analystes de divers ministères provinciaux et fédéraux impliqués.

L'unique point faible de la démarche, signalé notamment par les participants des consultations, avait été les rencontres initiales qui s'étaient tenues dans les communautés de l'Est du Québec avant l'octroi des mandats aux deux firmes. Celles-ci avaient la forme de simples séances d'information alors que dans une démarche standard d'EES, ces rencontres doivent plutôt servir au cadrage de l'étude à réaliser avec le concours des parties consultées.

Cette situation a heureusement été corrigée dans le cadre de l'EES suivant sur les gaz de schiste. Par contre, bien que les budgets nettement plus élevés de cette dernière aient permis la réalisation d'une démarche d'EES passablement complète en termes d'acquisition et d'intégration de connaissances, le contenu même du rapport produit n'a pas été présenté suivant une méthodologie conventionnelle pour ce type d'étude. Par ailleurs, un des objectifs de l'étude était d'évaluer la pertinence d'exploiter ou non les gaz de schistes alors qu'une EES ne comprend normalement pas de tels objectifs. En effet, il n'appartient pas aux auteurs d'une EES de se prononcer sur la pertinence de tel ou tel scénarios de développement. Leur mandat est de présenter objectivement les faits pour chacun des scénarios et d'ensuite laisser la population et les décideurs se prononcer quant à la pertinence des choix qui s'offrent à eux. Quoi qu'il en soit, la démarche globale concernant le dossier des gaz de schistes avec, au départ, la tentative maladroite de présentation publique du projet en plusieurs séances par l'Association pétrolière et gazière du Québec, la réalisation subséquente d'un premier BAPE sans documentation qui a conduit à la conclusion qu'une EES devait d'abord être réalisée, la réalisation comme telle de cette EES, suivie de la tenue durant plusieurs mois d'un nouveau BAPE, a été pour le moins fastidieuse et complexe, au point où les citoyens et même des spécialistes ont pu en perdre le fil durant cette période de plus de 4 ans.

Plus récemment, en 2014, le gouvernement du Québec a annoncé le démarrage de deux nouveaux dossiers d'EES, à savoir une étude globale (dite générique) pour l'ensemble de la

filière des hydrocarbures au Québec et, une autre spécifique aux hydrocarbures de l'île d'Anticosti. Par contre, cette fois encore plusieurs aspects sont modifiés, et ne concordent pas à plusieurs égards avec les principes généraux de réalisation des EES. Ainsi, aucune consultation de cadrage n'est effectuée puisque tous les pouvoirs de définition du travail à réaliser sont uniquement confiés à un comité directeur gouvernemental nommé auquel ont été adjoints quelques chercheurs ou représentants d'universités. De plus, le délai consenti à la production parallèle de ces études a été limité à une seule année contrairement aux trois EES précédentes pour lesquelles la durée de la période de travail avait été établie pour chacune à trois ans, ce qui n'est pas trop long pour des dossiers d'une telle ampleur. D'autant plus que de nombreuses études parallèles d'établissement du bilan des connaissances, suivies peu de temps après par de nombreuses autres d'acquisition de connaissances, ont été commandées et qu'il faudra ensuite les assimiler et synthétiser au sein de deux rapports d'EES distincts. Comme il a été annoncé qu'il n'y aurait pas de consultations publiques dans le cadre de l'EES d'Anticosti et qu'il n'y en aura donc qu'une seule dans le cadre de l'EES Globale, il est possible de se demander si le contenu de l'EES d'Anticosti pourra être discuté dans le cadre des consultations sur l'EES Globale. Par ailleurs, la forme que prendront ces consultations n'est pas claire. Il est mentionné sur le site Internet des EES que les communautés locales et la population en général seront consultées alors que dans certains médias, on indique qu'il ne s'agira que d'une consultation en ligne, ce qui est diamétralement différent de ce qui s'est effectué pour les EES précédentes. Aucun plan de consultation n'est ainsi proposé. De plus, on ne précise pas à quelle étape se fera cette consultation. Sur la version préliminaire ? Ou dans le cadre d'un BAPE à partir d'un ou de documents en versions finales ? Bref, un modèle plus standard de réalisation d'une EES n'a encore pas été suivi. Pourquoi ? Au nom de l'innovation ou de la nécessaire démarcation (originalité) par rapport à ce qui se fait ailleurs ou encore de l'adaptation de la démarche à notre spécificité culturelle ?

Quoi qu'il en soit, et en dépit des gymnastiques intellectuelles pour en étirer la définition, la démarche standard d'EES s'avère néanmoins beaucoup plus près du devis initial d'étude du MRNF (MERN) en 2009 que de celle des EES en réalisation actuellement. Il est à noter que les Offices Canada - Terre-Neuve et Canada - Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers pour leurs EES respectives concernant la mise en valeur des hydrocarbures marins suivent également assez bien le modèle international, bien que les aspects humains y soient moins bien développés ; du moins, pas aussi bien que ce qui a été réalisé grâce au devis dans le cadre de l'EES2 du golfe.

Nonobstant ces diverses observations quant aux EES réalisées au Québec jusqu'à présent, il n'en demeure pas moins que le traitement unique de la filière des hydrocarbures par des EES en silos alors que le choix collectif des Québécois en matière d'assiettes de production et de consommation n'est pas encore arrêté et que le contenu de la Politique énergétique

n'est pas encore connu, ne fait somme toute pas beaucoup de sens. Ainsi, l'orientation gouvernementale de réaliser deux nouvelles EES, dont une EES-Globale sur la filière énergétique des hydrocarbures et une EES-Régionale strictement pour celle des hydrocarbures d'Anticosti, équivaut en quelque sorte, par rapport à l'exercice d'élaboration d'une nouvelle Politique énergétique pour le Québec, à procéder à l'envers du sens logique commun des choses (à mettre la charrue avant les bœufs, comme on dit). En effet, la volonté des Québécois de recourir aux économies d'énergie au lieu de construire de nouvelles centrales n'est pas connue, de même que celle de procéder à la décarbonisation des transports, de réduire leur consommation pétrolière, d'utiliser plus ou moins d'énergie éolienne, de produire massivement de l'énergie avec la biomasse dans certaines régions, etc. Est-ce que l'on pourrait avoir des assiettes de production et de consommation différentes par région administrative au Québec ? Doit-on investir dans la desserte de toutes les formes d'énergie dans toutes les régions et par tous les moyens (ex : gaz naturel par gazoduc jusqu'à Blanc-Sablon) ? Quelles échéances veulent se donner les Québécois pour atteindre leurs objectifs ? Est-ce que les Québécois veulent exporter leurs énergies et, si oui, lesquelles et sous quelles formes ? Veulent-ils exploiter leurs hydrocarbures uniquement pour combler leurs besoins ou veulent-ils, en plus, exporter pour se constituer un fonds prospère pour garantir leurs filets sociaux ? En examinant tout cela avant de statuer définitivement sur la question des hydrocarbures au Québec, il serait très possible que l'on s'aperçoive que les conclusions des deux EES sur les hydrocarbures doivent s'arrimer a posteriori et non a priori avec la Politique énergétique à élaborer.

Plusieurs pays dans le monde ont très bien compris ce sens logique de traitement de l'ensemble des filières énergétiques valorisables chez eux avant de faire leur choix. Ainsi, un exemple d'analyse intégrée des filières énergétiques au Royaume-Uni dans le cadre d'une EES peut être examiné sous le lien électronique suivant: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/195389/OESEA2_ER_with_NTS_Part1.pdf L'autre partie de cette étude et les études connexes sont également disponibles sur le site internet suivant : <https://www.gov.uk/government/publications/uk-offshore-energy-strategic-environmental-assessment-2-environmental-report>. De tels exemples existent aussi pour d'autres pays européens et africains.

En résumé, la nouvelle Politique énergétique du Québec devrait normalement servir à établir les assiettes de production et de consommation que les Québécois souhaitent avoir pour le développement de leur avenir non seulement sur le plan énergétique, mais sur le plan du développement durable. Or, pour cela, il faudrait qu'à l'exercice de réflexion en cours pour l'élaboration de cette Politique se greffe une démarche complémentaire d'EES qui permettrait d'obtenir dans un rapport synthèse :

- un portrait fidèle de la production énergétique actuelle du Québec pour chacune des filières existantes, incluant les réseaux de transport;
- une présentation des autres filières qui pourraient aussi être théoriquement applicables au Québec, même si elles sont actuellement marginales ou inexistantes;
- une présentation des perspectives de développement à court et moyen terme pour chaque filière;
- une évaluation du potentiel de production de chacune de ces différentes filières avec une cartographie qui illustre la localisation de ces différents potentiels;
- une description des avantages/inconvénients de chaque filière, incluant leurs effets environnementaux généralement reconnus ainsi que leurs risques technologiques, environnementaux et de sécurité publique;
- une appréciation du coût de mise en œuvre de chacune de ces filières en fonction de différents critères dont la localisation et l'accessibilité;
- un portrait fidèle de la consommation énergétique du Québec et des perspectives possibles d'évolution de ces besoins en fonction du souhait des citoyens individuels et corporatifs (évaluation au moyen d'outils tels que les avis professionnels et les sondages ciblés ou étendus);
- une évaluation de ce que souhaite les Québécois en matière d'exportation interprovinciale et internationale pour chacune des filières (débits, volumes, revenus, etc.) et sous quelles conditions en termes de développement durable (incluant au niveau de la gestion des surplus lorsqu'il s'en présente);
- l'élaboration de scénarios probables d'assiettes de production en fonction de l'assiette de consommation préférentielle;
- présentation "publique" de ces scénarios afin de sonder les intérêts et préoccupations des gens face à ceux-ci;
- etc.

L'acceptabilité sociale du contenu de la nouvelle Politique pourrait en effet exiger la réalisation transparente d'une telle démarche.

Propositions de sujets à traiter dans la nouvelle Politique

Au Québec actuellement, ce sont essentiellement l'hydroélectricité et le pétrole qui composent notre assiette de consommation. Or, dans une nouvelle politique énergétique, on pourrait notamment s'attendre à des engagements clairs quant :

1- à l'optimisation de notre consommation d'hydroélectricité afin d'utiliser nos surplus, et en incluant un plan de réduction de la consommation basé sur l'amélioration de l'efficacité énergétique des équipements et sur les mesures volontaires, incitatives et coercitives d'économie d'énergie. Au pays des cinq (5) tonnes « équivalent pétrole » (TEP) d'énergie consommées annuellement par individu, les « Négawatts », c'est-à-dire les énergies récupérées, constituent une source importante d'énergie palliative à la construction de nouveaux équipements majeurs de production électrique (hydroélectrique, thermique, nucléaire, etc.). Il n'est assurément pas normal que la consommation énergétique per capita au Québec soit jusqu'à plus de 2 fois supérieur à plusieurs pays industrialisés européens, et même nordiques (scandinaves). À titre d'exemple, de nombreux québécois ont pu constater lors de leurs voyages en Europe qu'ils existent de nombreuses versions des mêmes équipements électriques que l'on retrouve au Québec, mais qui sont passablement moins énergivores. Il apparaîtrait probablement opportun d'inviter certaines entreprises mondiales d'équipements peu énergivores à venir s'établir au Québec, et peut-être en s'associant à nos propres entreprises locales. Cela peut sembler délicat, mais la nécessité justifie les moyens. Un nouveau modèle d'affaires pourrait s'avérer profitable pour plusieurs à moyen, ou même, court terme. Par ailleurs, on ne parle pas ici uniquement d'équipements à usage domestique, mais aussi commercial, institutionnel et industriel.

2- à la production d'un plan de transition, échelonné sur le nombre d'années requis (le plus tôt étant le mieux), permettant de réduire au maximum la consommation des hydrocarbures fossiles des québécois. La libération totale apparaît utopique sur la base de nos connaissances actuelles. Par contre, comme les transports sont le premier poste de consommation pétrolier, il s'avère primordial de mettre de l'avant rapidement un plan de décarbonisation de celui-ci. Les véhicules des particuliers et les camions de transport des produits sont les moyens de transport à cibler notamment par leur conversion à l'électricité ou à d'autres formes d'énergie. Plusieurs armateurs envisagent déjà de convertir leurs navires au gaz naturel, ce qui serait déjà une bonne étape. Pour les trains et les avions, ça demeure évidemment à réfléchir. Par contre, pour le transport en commun, il serait important que l'on appuie sur l'accélérateur via de nouveaux plans nationaux et régionaux de mobilité

durable où des efforts sans ménagement devraient être mis pour intégrer des équipements tels que des autobus électriques performantes, des tramways, des Services légers sur rail (SLR), des monorails urbains suspendus ou surélevés, etc., et aussi entre les grands centres des monorails à grande vitesse suspendus aménagés dans les emprises d'autoroutes. En dehors de l'influence des lobbys, notre capacité n'a de limite que notre imagination.

3- à un recours progressivement de plus en plus « faible » durant cette phase de transition à l'importation de pétrole que ce soit par train, par pipeline ou par bateau afin, non seulement de réduire le plus possible les risques environnementaux et d'atteinte à la vie humaine associés au transport terrestre et maritime, mais aussi d'éliminer notre contribution à la détérioration environnementale des zones d'exploitation, aux émissions mondiales de GES ailleurs que chez nous, de même qu'aux déséquilibres sociaux induits par ce type d'exploitation (ex: Nigeria et aussi Dakota du Nord). Or, par souci de solidarité et d'équité sociale planétaire, on comprendra que l'atteinte d'un tel objectif implique la poursuite en parallèle d'un autre objectif encore plus grand, à savoir une autonomie énergétique. Et cela pourrait devoir passer par un approvisionnement provincial en hydrocarbures, si nous en possédons les ressources. On doit être conscient que notre consommation de ces produits est actuellement très importante et toujours en constante croissance. On doit non seulement freiner cette tendance, mais aussi carrément l'inverser. Or, si cela est possible, il faudrait agir de façon RESPONSABLE en contrôlant non seulement notre consommation, mais aussi notre approvisionnement et ses conséquences sur l'environnement. Actuellement, on ne peut jouer à l'autruche en se mettant la tête dans le sable. En fait, en tant qu'acheteurs, nous sommes déjà **responsables** de ces conséquences dans les zones d'exploitation où les autorités sont souvent moins soucieuses de normes environnementales acceptables. Du moins, moins soucieuses que ce que l'on pourrait appliquer nous-mêmes comme cadre environnemental ici au Québec. C'est à nous à le définir sans aucun raccourci. À noter que le but n'est pas la rentabilité pour le Québec via de l'exportation, mais bien l'autonomie énergétique de notre province. Tout ce savoir-faire environnemental québécois ainsi développé devrait ensuite être exporté vers d'autres pays et régions. Si jamais la réduction de notre propre consommation est telle que nous devons générer des surplus, nous pourrions alors envisager de soutenir, le temps nécessaire, les efforts d'autres pays qui se seraient donnés également un pareil objectif d'autonomie, couplé à un plan de transition vers moins ou peu de pétrole.

4- au développement des énergies alternatives partout où cela est possible (éoliennes terrestres et Off-Shore, hydroliennes, marémotrices, microcentrales

hydroélectriques, solaires, géothermiques, etc.). Tant que ces formes d'énergie sont généralement plus coûteuses à produire que l'hydroélectricité, il faudra bien définir leurs conditions d'implantation comme source d'approvisionnement (ex : sites isolés, régions éloignées, édifices isolés, énergie d'appoint, volume d'énergie requis, etc.).

5- au développement aussi, en parallèle, de piles résidentielles d'accumulation d'énergie qui permettraient de gérer les consommations énergétiques individuelles de façon à permettre de moduler la consommation et d'ainsi pouvoir écrêter les pointes journalières, voire hebdomadaires de consommation d'énergie. TESLA vise à bientôt mettre en marché les premières versions de telles piles pour les maisons.

6- à tout autre sujet d'intérêt qui aurait pu émerger lors des diverses consultations effectuées dans le cadre de la présente démarche.