

Sur les rails pour 2020 :

Recommandations pour l'établissement
d'une réglementation efficace sur les
GES dans le secteur du pétrole et du
gaz au Canada

P.J. Partington, Matt Horne, Clare Demerse

Avril 2013

institut
PEMBINA

Avril 2013

Sur les rails pour 2020: Recommandations pour l'établissement d'une réglementation efficace sur les GES dans le secteur du pétrole et du gaz

Résumé

par P.J. Partington • Matt Horne • Clare Demerse

Le gouvernement fédéral s'est engagé à adopter une réglementation pour réduire la pollution produite par les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre du processus de production et de traitement du pétrole et du gaz au Canada. Ce rapport présente certains éléments qui nous paraissent essentiels pour que cette réglementation s'avère efficace.

Deux principes de base sous-tendent notre analyse. 1. Nous voulions que nos recommandations soient adaptées à l'approche secteur par secteur privilégiée par le gouvernement. 2. Nous partions du principe que la réglementation doit être suffisamment musclée pour permettre au Canada d'atteindre son objectif national de réduction des GES de 2020.

À l'heure actuelle, Environnement Canada estime que les émissions du Canada vont augmenter jusqu'en 2020 et que le pays va rater son objectif de 2020 par une marge de plus de 100 millions de tonnes (Mt). À lui seul, ce dépassement est supérieur aux émissions actuelles du secteur de l'électricité de tout le pays.

En 2010, le secteur du pétrole et du gaz était responsable de 22 % des émissions totales du Canada. Compte tenu de l'importance actuelle de ce secteur, et des émissions élevées qui découleront des projets d'expansion dans le domaine des sables bitumineux (et possiblement du gaz naturel liquéfié), il n'est pas exagéré de dire que la réglementation fédérale relative au secteur pétrolier et gazier sera un facteur déterminant pour l'atteinte de l'objectif de 2020.

Pour établir l'ampleur de l'effort requis pour le secteur pétrolier et gazier, nous avons d'abord estimé les réductions auxquelles on pouvait raisonnablement s'attendre de la part des autres secteurs économiques canadiens en vertu de la réglementation fédérale à venir. Nous avons ensuite soustrait ces réductions des émissions projetées pour 2020. Cela a permis de réduire d'environ un quart l'écart à combler pour atteindre l'objectif de 2020. Le reste de l'écart à combler – 86 Mt – revient au secteur pétrolier et gazier. Ce secteur constitue de loin la plus grosse « pointe de tarte » dans le cadre de l'approche secteur par secteur du gouvernement fédéral. Pour atteindre un niveau d'émissions net de 118 Mt en 2020, le secteur du pétrole et du gaz devra réaliser d'importantes réductions de ses émissions. (Pour donner un point de comparaison, les émissions totales attribuables au secteur pétrolier et gazier s'élevaient à 154 Mt en 2010, et elles atteindront 204 Mt en 2020 selon les projections)

L'atteinte du niveau que nous recommandons implique une réduction de 42 % par rapport au niveau des émissions projetées pour 2020 dans le secteur pétrolier et gazier. Autrement dit, si la production augmente au rythme des prévisions, l'atteinte de cet objectif exigera une réduction de 42 % de l'intensité des émissions de ce secteur.

Le gouvernement fédéral semble envisager sérieusement l'adoption d'une réglementation basée, comme celle de l'Alberta, sur l'intensité des émissions de GES. Si le gouvernement opte pour cette approche et qu'il veut mettre le pays sur les rails pour atteindre son objectif de 2020, la réglementation devra :

- Établir, pour l'ensemble du secteur, une cible qui correspond à une amélioration de l'intensité des émissions d'au moins 42 %, soit le seuil minimal requis pour espérer atteindre l'objectif de 2020.
- Fixer le montant à verser au fonds technologique à au moins 100 \$ par tonne d'ici 2020, et investir tous les revenus ainsi amassés pour la lutte aux changements climatiques. Un montant de l'ordre de 150 \$ offrirait des chances nettement plus élevées d'atteindre l'objectif de 2020.
- Limiter l'accès aux crédits compensatoires pour les entreprises.

Voir la section suivante pour un résumé de l'ensemble de nos recommandations.

L'objectif de réduction que nous recommandons ici peut sembler ambitieux. En réalité, il est tout à fait cohérent avec ce qu'avait proposé le gouvernement fédéral dans son plan d'action intitulé *Prendre le virage* (déposé en 2007 par le ministre de l'environnement de l'époque, John Baird). Environnement Canada avait alors estimé que ce plan entraînerait une réduction de 37 % des émissions projetées pour 2020 dans le secteur du pétrole et du gaz. En chiffres absolus, cette réduction correspondait à 83 Mt – ce qui est très semblable à l'objectif de 86 Mt que nous proposons.

L'Alberta permet d'avoir recours à deux approches qui permettent aux entreprises visées d'atteindre les objectifs sans améliorer directement leurs performances en matière de réduction des émissions : verser des paiements dans un fonds technologique, et l'achat de crédits compensatoires provenant de projets non reliés à l'industrie lourde.¹ Ces mesures d'assouplissement permettent de se conformer aux objectifs à coûts moindres, mais leurs répercussions positives sur l'environnement sont moins certaines.

Nous estimons que l'application des recommandations présentées dans ce rapport entraînerait une hausse moyenne des coûts d'environ 2,87 \$ par baril de pétrole en 2020 (pour une installation typique d'exploitation des sables bitumineux in situ). Cette estimation tient compte des redevances et des taux d'imposition des sociétés. Le prix de vente habituel d'un baril de pétrole brut des sables bitumineux est d'environ 70 \$.

Pour mettre les choses en contexte, nous avons également estimé quel serait le coût par baril pour l'application de différentes autres politiques existantes en matière d'émissions si on les appliquait à une installation typique d'exploitation des sables bitumineux. La taxe sur le carbone actuelle de la Colombie-Britannique ajouterait un coût de 1,37 \$ par baril. Celle de la Norvège ajouterait 3,37 \$ en moyenne. Notre proposition (2,87 \$ par baril) se situe entre les deux. (Ici aussi, nos estimations tiennent compte des redevances et des taux d'imposition des sociétés)

¹ Les deux autres approches permises (amélioration réelle des performances en matière d'émissions, et achat de crédits auprès d'entreprises qui ont excédé leur cible de performance) entraînent des améliorations réelles et immédiates en matière d'émissions pour les entreprises visées.

En implantant une telle réglementation, le Canada enverrait le message qu'il veut sérieusement s'attaquer aux changements climatiques et qu'il compte exploiter ses ressources de façon responsable. De plus, l'adoption d'une réglementation solide déclencherait des investissements vers les technologies plus propres dans le secteur du pétrole et du gaz. En améliorant son bilan en matière d'émissions de GES, l'industrie des sables bitumineux – une industrie surveillée de près par le public – serait mieux en mesure de répondre aux critiques et elle améliorerait son « acceptabilité sociale », un volet important pour la gestion de ce type d'entreprise.

Une réglementation musclée en matière de GES aiderait également à l'industrie des sables bitumineux à maintenir son accès aux marchés où l'on adopte des politiques sur les carburants à basse teneur en carbone. Par exemple, en réduisant de 42 % l'intensité « en amont » des émissions associées au pétrole des sables bitumineux – comme nous le recommandons dans ce rapport – nous réduirions de plus de la moitié l'écart entre la valeur par défaut proposée pour le pétrole brut des sables bitumineux et celui de sources classiques en vertu de la Directive sur la qualité des carburants de l'Union européenne (une directive qui vise la réduction des GES).

Résumé des recommandations

Recommandation principale

Il faut que la réglementation fédérale touchant le secteur du pétrole et du gaz mette le Canada sur les rails en vue de l'atteinte de son objectif de 2020. Cela implique de limiter les émissions nettes de ce secteur à 118 millions de tonnes en 2020, ce qui correspond à une réduction de 42 % par rapport aux projections pour cette année-là.

Recommandations globales concernant la réglementation

Peu importe l'architecture réglementaire que choisira le gouvernement fédéral pour le secteur du pétrole et du gaz, la réglementation devra :

- S'appliquer à la grande majorité des émissions précisément mesurables attribuables au secteur du pétrole et du gaz, incluant les émissions provenant de la combustion et celles ne provenant pas de la combustion
- S'appliquer aux nouvelles installations et aux installations existantes
- Envoyer un message clair pour annoncer que la réglementation deviendra plus sévère à partir de 2020.

Recommandations pour adapter le « modèle albertain »

Si le gouvernement du Canada veut adopter une approche semblable à celle de l'Alberta pour élaborer sa réglementation visant le secteur pétrolier et gazier, la réglementation devra :

- Établir, pour l'ensemble du secteur, une cible qui correspond à une amélioration de l'intensité des émissions d'au moins 42 %, soit le seuil minimal requis pour espérer atteindre l'objectif de 2020.
- Fixer le montant à verser au fonds technologique à au moins 100 \$ par tonne d'ici 2020, et investir tous les revenus ainsi amassés pour contrer les changements climatiques. Un montant de l'ordre de 150 \$ offrirait des chances nettement plus élevées d'atteindre l'objectif de 2020.

- Adopter une approche proactive pour réduire le risque que certains crédits compensatoires ne correspondent pas à des réductions réelles des émissions. Pour ce faire, il faut notamment :
 - plafonner l'accès aux crédits compensatoires pour les entreprises
 - établir un prix fixe pour les crédits compensatoires
 - accumuler une « réserve » de crédits compensatoires pour couvrir la possibilité que certains crédits se révèlent non additifs ou non permanents.
- Permettre des échanges de crédits illimités entre installations pendant une période donnée.
- Adopter une approche plus sévère pour les nouvelles installations.
- Prévoir un mécanisme de révision périodique du système.

Voyez la version complète du rapport (en anglais seulement) au :
<http://www.pembina.org/pub/2427>