

Élaboration d'une *Stratégie canadienne de l'énergie efficace*

Comment Énergie Est et les sables bitumineux affectent l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques

Erin Flanagan
avril 2015



Élaboration d'une Stratégie canadienne de l'énergie efficace : Comment l'Énergie Est et les sables bitumineux affectent l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques

Erin Flanagan

Avril 2015

Révision: Kirk Heuser

Traduction: Pierre René de Cotret

Photos de la page couverture: Roberta Franchuk

©2015 L'Institut Pembina

Tous droits réservés. Le présent document peut être reproduit en tout ou en partie à des fins non commerciales à condition que la source soit citée en référence.

Institut Pembina

219 19 Street NW

Calgary (Alberta) T2N 2H9

403-269-3344

À propos de l'Institut Pembina

**institut
PEMBINA**

L'Institut Pembina est un groupe de réflexion national non partisan qui fait la promotion des énergies propres au moyen de ses activités de recherche, de consultation, de sensibilisation et de défense des intérêts du public. Notre organisation a consacré près de trente ans à la réduction des impacts environnementaux causés par la production et la consommation d'énergie au Canada dans plusieurs dossiers importants, comme :

- diminuer la demande d'énergie en soutenant les initiatives d'efficacité énergétique et les modes de transport fonctionnant grâce à des sources d'énergie propre;
- encourager les gouvernements à adopter des politiques concrètes en vue de limiter les effets néfastes des changements climatiques (par exemple, en augmentant la quantité d'électricité issue de sources d'énergie renouvelable dans les réseaux de distribution publics);
- et – étant donné que la transition aux énergies propres devra recourir aux combustibles fossiles encore pendant quelque temps – militer pour un développement responsable des industries canadiennes des sables bitumineux et des gaz de schistes.

Pour obtenir plus de renseignements à propos de l'Institut Pembina, rendez-vous au : www.pembina.org.

Remerciements

L'auteur remercie les personnes suivantes pour leur contribution importantes à la préparation de ce rapport: Ed Whittingham, Bernard Rudny, Matt Horne, Chris Severson-Baker, Amin Asadollahi, et Julia Kilpatrick.

En bref

Les premiers ministres provinciaux se réunissent à Québec pour discuter de changements climatiques et d'une Stratégie canadienne de l'énergie. Cette stratégie, coordonnée entre les provinces, constitue une occasion importante pour permettre au Canada d'aligner ses politiques climatiques et énergétiques sur le mouvement de transition mondial qui permettra de s'éloigner des combustibles fossiles à haute intensité carbonique.

Les provinces se sont entendues pour collaborer sur les questions d'énergie et de climat, mais les données d'Environnement Canada indiquent qu'elles n'avancent pas toutes dans la même direction. Certaines provinces, notamment le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont adopté des politiques qui ont commencé à engendrer des réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, malgré ces améliorations, les émissions totales du pays continuent d'augmenter. Le principal coupable est l'industrie des sables bitumineux – c'est le secteur qui affiche la plus forte hausse des émissions de carbone au Canada. L'Alberta n'a pas encore adopté de réglementation pour contrôler efficacement les impacts climatiques associés à l'expansion rapide de cette industrie.

En conséquence, les Canadiens sont nombreux à exprimer leur inquiétude à propos des répercussions du développement des sables bitumineux sur les changements climatiques. Les projets d'oléoducs déposés récemment, notamment le Northern Gateway et le Keystone XL, ont servi de déclencheurs pour lancer un débat public sur le développement énergétique et ses répercussions sur l'environnement.

L'objectif de ce rapport est de faire ressortir des éléments clés et de présenter les recommandations qui en découlent aux dirigeants infranationaux qui se réunissent pour discuter des nouvelles orientations à donner aux politiques canadiennes en matière d'énergie et de climat. La Stratégie canadienne de l'énergie s'avérera efficace seulement si elle tient compte de l'ensemble des émissions des nouveaux projets d'infrastructures – dont celui de l'oléoduc Énergie Est proposé par TransCanada. Cet oléoduc aurait une capacité de 1,1 million de barils par jour. Il pourrait donc jouer un rôle important pour déterminer la vitesse et l'ampleur de l'expansion du secteur de sables bitumineux. Les autres pays s'éloignent graduellement des combustibles fossiles. Il serait imprudent que le Canada approuve des infrastructures qui permettraient d'augmenter la production des sables bitumineux à un niveau incompatible avec les scénarios de l'Agence internationale de l'énergie pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C.

La Stratégie canadienne de l'énergie est un outil précieux pour mettre fin à l'inaction en matière climatique au Canada. Elle offre aussi aux premiers ministres une occasion cruciale pour relancer une approche coopérative sur les questions climatiques et économiques.

Occasions d'affaires et responsabilités du Canada en matière d'énergie

Partout dans le monde, les économies commencent à réduire leur dépendance envers les combustibles fossiles aux intensités carboniques les plus élevées. En 2012, la demande mondiale pour les technologies propres était estimée à 1,1 mille milliards \$; on s'attend à ce qu'elle atteigne 2,5 mille milliards \$ en 2022¹. Le Canada est en bonne position pour saisir une partie importante de l'économie mondiale des technologies propres, mais pour ce faire, le pays doit travailler de concert avec ses régions et ses gouvernements².

Entre-temps, d'un océan à l'autre, les gouvernements continuent à exprimer leur désir d'augmenter leur production de ressources à intensité carbonique élevée. Au cours des dernières années, on a souvent qualifié le Canada de « superpuissance énergétique », principalement en référence aux importantes ressources du pays en combustibles fossiles³. Malheureusement, ces ambitions politiques omettent souvent de tenir compte du fait que partout dans le monde, les pays ont un urgent besoin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), et que d'importantes occasions d'affaires s'offrent au Canada en misant sur la croissance du secteur des technologies propres.

Si les premiers ministres veulent mettre sur pied une stratégie énergétique crédible et efficace, ils doivent tenir compte des impacts des mégaprojets énergétiques sur leurs efforts communs pour réduire les émissions. L'oléoduc Énergie Est proposé par TransCanada, ou d'autres projets d'ampleur comparable, ouvrirait la porte à une hausse de la production des sables bitumineux à un moment où ces émissions ne sont pas réglementées de façon adéquate – ce qui ferait augmenter encore les émissions totales du Canada. On ne sait toujours pas comment notre gouvernement fédéral et nos gouvernements infranationaux pourraient atteindre des objectifs de réduction ambitieux alors que les émissions attribuables aux sables bitumineux continuent à croître rapidement.

Par ailleurs, pour s'assurer que le pays contribue de façon adéquate aux efforts mondiaux pour lutter contre les changements climatiques, la Stratégie canadienne de l'énergie devrait être élaborée en s'appuyant sur les mesures infranationales existantes pour réduire les émissions – notamment l'élimination progressive des centrales électriques au charbon en Ontario, et la taxe sur le carbone appliqué sur l'ensemble de l'économie en Colombie-Britannique. Cette approche permettrait également à l'économie du Canada de demeurer souple et concurrentielle à mesure que la planète adopte des solutions énergétiques à faibles émissions carboniques.

La contribution du Canada dans le cadre d'un nouvel accord mondial

On s'attend à ce que 2015 soit une année importante pour les gouvernements mondiaux en matière de lutte contre les changements climatiques. C'est aussi une année décisive pour les pays – comme le Canada – qui n'ont pas posé de gestes concrets pour refléter leurs engagements préalables en matière de changements climatiques. Les dirigeants mondiaux se rencontreront à Paris, dans le cadre de la 21^e Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, afin de négocier une nouvelle entente mondiale pour réduire les émissions et s'attaquer aux conséquences les plus marquées des changements climatiques. Avant la tenue de ces rencontres, les gouvernements nationaux et infranationaux investiront beaucoup de temps et d'efforts pour déterminer quelle sera leur contribution à cette entente. Les négociations de Paris représentent un moment charnière dans le processus international

¹ Analytica Advisors, *Canadian Clean Technology Industry Report* (2014), xviii. <http://www.analytica-advisors.com/sites/default/files/Stand%20alone%20ES.pdf>

² Comette, Penelope, Dan Woynilowicz, Ed Whittingham. *Competing in Clean Energy*. (Institut Pembina, 2013), 7. <http://www.pembina.org/pub/2406>

³ Le très honorable Stephen Harper, « Allocation du premier ministre devant la chambre de commerce Canada-R.-U. » Londres, R.-U., 14 juillet 2006. <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2006/07/14/allocation-du-premier-ministre-devant-la-chambre-de-commerce-canada-r-u>

de gestion des changements climatiques. On a demandé à toutes les administrations d'arriver à Paris avec des politiques ambitieuses pour contrer les changements climatiques.

À l'échelle internationale, on reconnaît qu'il est essentiel de limiter le réchauffement climatique à 2 °C pour atténuer les pires répercussions des changements climatiques. Pourtant, les politiques actuelles sont loin de garantir que nous aurons une chance raisonnable d'atteindre cet objectif. Au Canada, le manque de gestes concrets à cet égard est particulièrement marqué. D'ici 2020, le pays s'est engagé à réduire ses émissions de 17 % par rapport au niveau de 2005. Comme les émissions provenant de l'ensemble de l'économie du Canada totalisaient 736 mégatonnes en 2005, cela signifie que l'objectif pour 2020 est de 611 Mt. Or, en dépit de cet engagement, les projections d'Environnement Canada indiquent que nous allons rater l'objectif par une marge de 122 Mt – soit plus que les émissions attribuables à toute la production d'électricité au pays⁴.

Le Canada devra travailler très fort pour rattraper son bilan lamentable en matière de changements climatiques. Toutefois, depuis la dernière grande négociation internationale visant à établir des objectifs, les provinces et les territoires du Canada ont créé un nouvel organisme, le Groupe de travail sur la Stratégie canadienne de l'énergie. Mis sur pied par l'intermédiaire du Conseil canadien des ministres de l'environnement et du Conseil de la fédération, ce groupe de travail peut se libérer de l'inertie du gouvernement fédéral sur les questions climatiques. Il constitue un nouveau mécanisme en vertu duquel on peut lancer une véritable conversation holistique au niveau national sur les impacts économiques et environnementaux du développement énergétique. Toutes les provinces et tous les territoires ont accepté de participer à l'élaboration de cette stratégie, ce qui donne au groupe de travail la masse critique nécessaire pour mettre de l'avant des solutions pancanadiennes pour lutter contre les changements climatiques.

La Stratégie canadienne de l'énergie : une occasion à saisir

De plus en plus, les secteurs et les provinces s'entendent sur le fait que le Canada a besoin d'une Stratégie énergétique nationale efficace pour s'assurer que l'on prenne des décisions responsables concernant la façon dont nous produisons et consommons l'énergie. Comme d'importantes compétences liées aux ressources et à l'environnement relèvent des provinces – et compte tenu du fait que des dirigeants de tous les paliers de gouvernement reconnaissent la nécessité d'agir dans le dossier des changements climatiques – les premiers ministres du Canada joueront un rôle crucial pour définir la façon dont le pays fera la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

En plus de servir à catalyser cette transition, la Stratégie canadienne de l'énergie devrait être conçue de façon à s'assurer que les provinces et les territoires réduisent de façon marquée les émissions de GES associées au développement énergétique. Pour ce faire, la Stratégie ne doit pas seulement prendre en considération les produits issus des combustibles fossiles et les occasions d'affaires associées à leur exportation. Elle doit également tenir compte des conséquences associées à la construction de nouvelles infrastructures pour les combustibles fossiles, et des occasions d'investissements dans les technologies liées aux énergies propres.

En l'absence de leadership fédéral, les gouvernements provinciaux ont adopté des politiques pour gérer leurs émissions régionales de GES. Le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont créé leurs propres programmes de tarification du carbone et elles ont implanté certaines mesures de réduction efficaces (voir le tableau qui suit). Toutefois, les données d'Environnement Canada indiquent que ces provinces ont encore de sérieux efforts à faire pour atteindre leurs propres objectifs. Jusqu'à maintenant, les programmes de réduction des émissions au niveau provincial ont souffert d'un manque de coordination, et ils n'étaient pas alignés sur les objectifs nationaux.

⁴ Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions, 2014* (2014), iii. http://ec.gc.ca/ges-ghg/E0533893-A985-4640-B3A2-008D8083D17D/ETR_F%202014.pdf

Ontario (19 % sous le niveau de 2005)

Dans la province la plus peuplée du Canada, on a récemment enregistré des progrès dans différents secteurs. Ainsi, l'élimination progressive des centrales électriques au charbon et l'implantation réussie de la *Loi sur l'énergie verte* ont contribué à réduire les émissions de la province de 19 % par rapport à leur niveau de 2005. De plus, la première ministre Kathleen Wynne a récemment annoncé que la province dévoilerait une stratégie de tarification du carbone au cours de l'année 2015.

Québec (9 % sous le niveau de 2005)

Les données d'Environnement Canada révèlent que le Québec a atteint son objectif de réduction aux termes du protocole de Kyoto, avec une petite marge de manœuvre. La province a réduit ses émissions de 6,8 % par rapport à leur niveau de 1990. Selon le rapport *Tendances en matière d'émissions* de 2014 d'Environnement Canada, les émissions du Québec en 2012 étaient de 9 % inférieures à celles de 2005. De plus, le Québec demeure un membre actif de la Western Climate Initiative, le premier et le plus important système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de GES en Amérique du Nord.

Colombie-Britannique (3 % sous le niveau de 2005)

Une analyse récente démontre que la première phase du plan d'action climatique de la Colombie-Britannique a été un succès, autant en matière d'environnement que d'économie. Différentes politiques comme la taxe sur le carbone, les exigences en matière d'énergie propre et les normes sur la faible teneur en carbone des carburants a permis à la province d'atteindre son objectif provisoire de 2012 en matière de réduction de la pollution par le carbone⁵. En 2012 la Colombie-Britannique avait réduit l'inventaire de ses émissions de 3 % par rapport à leur niveau de 2005.

Ces réalisations démontrent que certaines provinces contribuent à décarboniser l'économie canadienne, et c'est en grande partie grâce à celles-ci qu'on a enregistré une baisse de 5 % des émissions entre 2005 et 2012 à l'échelle nationale. Malgré cela, toutefois, on prévoit que les émissions totales du Canada vont augmenter à partir de maintenant jusqu'en 2020, et encore par la suite. Certaines provinces, notamment l'Alberta et la Saskatchewan, sont encore fortement dépendantes de la production et de la combustion des combustibles fossiles – et leurs émissions sont à la hausse.

De 2005 à 2012, l'Alberta et la Saskatchewan sont les seules dont le profil des émissions s'est détérioré en chiffres absolus. Toutes les autres provinces et tous les territoires ont réduit ou maintenu le niveau absolu de leur inventaire d'émissions pendant cette période. En 2012, la hausse des émissions de l'Alberta s'élevait à 7 % au-dessus du niveau de 2005; celle de la Saskatchewan se chiffrait à 5 %⁶.

Les performances de ces deux provinces ne sont pas plus reluisantes si on examine les émissions par habitant⁷. Les données d'Environnement Canada démontrent que les émissions par habitant de la Saskatchewan – 68,8 tonnes – et de l'Alberta – 64 tonnes – sont nettement plus élevées que la moyenne canadienne. À titre de comparaison, les émissions par habitant de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec sont respectivement de 13,2 tonnes, 12,5 tonnes et 9,7 tonnes⁸.

⁵ Matt Horne, « B.C. Climate Action Plan 2.0? » *Institut Pembina*, 4 juillet 2014. <http://www.pembina.org/blog/bc-climate-action-plan-2>

⁶ Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions, 2014* (2014), 28, Tableau 17.

⁷ Environnement Canada définit les *émissions de gaz à effet de serre par habitant* comme la mesure des GES par personne dans les provinces et territoires du Canada.

⁸ Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions, 2014* (2014), 28, Tableau 17.

Ces données indiquent que les provinces n'avancent pas toutes dans la même direction en matière de lutte contre les changements climatiques. Les mesures adoptées par certains gouvernements infranationaux sont sapées par les hausses enregistrées ailleurs. L'inventaire des émissions en Saskatchewan et en Alberta démontre bien que ces provinces ne sont pas alignées avec le reste du Canada à ce chapitre. Comme nous le verrons à la section suivante, cela s'explique en grande partie par le développement de l'industrie du pétrole et du gaz – et plus spécifiquement par la production provenant des sables bitumineux.

Les émissions provenant des sables bitumineux : mise en contexte

Alors que les scientifiques réclament une baisse mondiale des émissions de GES afin d'éviter les répercussions les plus terribles des changements climatiques, les émissions provenant de l'exploitation des sables bitumineux augmentent rapidement. La production des sables bitumineux atteignait 2,1 millions de barils par jour (mb/j) en 2013⁹. Les défis auxquels doit faire face l'industrie en matière de changements climatiques sont importants, et on prévoit que les répercussions seront plus marquées à mesure que la production augmentera. L'Association canadienne des producteurs pétroliers prévoit que l'industrie produira près de 5 millions de barils de bitume par jour d'ici 2030¹⁰. Les émissions de ce secteur ont plus que doublé entre 2005 et 2012, et on s'attend à ce qu'elles doublent de nouveau d'ici 2020¹¹. De plus, les organismes de réglementation de l'Alberta ont déjà approuvé des projets de production par extraction minière et *in situ* totalisant 5,2 mb/j¹².

L'exploitation des sables bitumineux est la source d'émissions de GES qui connaît la plus forte croissance au Canada et, à ce titre, elle est également le principal obstacle à l'atteinte des objectifs de réduction nationaux. L'Alberta produit désormais plus de GES que l'Ontario et le Québec réunis (alors que ces deux provinces abritent plus de 60 % de la population du pays). En plus de son secteur des sables bitumineux en expansion rapide, le profil des émissions albertaines est plombé par son importante industrie conventionnelle du pétrole et du gaz, son industrie pétrochimique, et son recours intensif aux centrales électriques au charbon¹³.

Jusqu'ici, le gouvernement albertain n'a pas adopté de politiques adéquates pour ralentir la hausse de la pollution au carbone provenant de l'exploitation des sables bitumineux¹⁴. Depuis 2007, l'Alberta a établi un objectif maximal d'amélioration de 12 % de l'intensité des émissions pour ses entreprises du secteur de l'industrie lourde, et elle a facturé un montant de 15 \$ par tonne pour son fonds technologique. La réglementation de l'Alberta s'applique à environ 50 % des émissions totales de la province (les installations qui émettent moins de 100 000 tonnes par année sont exemptées). Même si l'Alberta a été la première administration nord-américaine à imposer un tarif sur le carbone, sa politique climatique n'a pas entraîné de réduction des émissions chez les grandes exploitations industrielles, dont les sables bitumineux.

⁹ Energy Resources Conservation Board, *ST98-2014: Alberta's Energy Reserves 2012 and Supply/Demand Outlook 2013-2023* (2014). <http://www.aer.ca/documents/sts/ST98/ST98-2014.pdf>

¹⁰ L'Association canadienne des producteurs pétroliers, *Crude Oil: Forecast, Markets and Transportation* (2014), 4. <http://www.capp.ca/getdoc.aspx?DocId=247759&DT=NTV>

¹¹ Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions, 2014* (2014), 28, Tableau 17.

¹² Oilsands Review, « Statistics: Oilsands Production. » <http://www.oilsandsreview.com/statistics/production.asp>

¹³ Gouvernement de l'Alberta, *Alberta's 2008 Climate Change Strategy: Responsibility, Leadership, Action*. 9. <http://esrd.alberta.ca/focus/alberta-and-climate-change/climate-change-strategy/documents/AlbertaClimateChangeStrategy-2008.pdf>

¹⁴ Pour en apprendre davantage, voir : Amin Asadollahi, « Risky climate policy: Why governments do the energy sector no favours with a status quo approach », *Oilsands Review*, septembre 2014, 78-80. <http://www.pembina.org/docs/oilsands-review-september-2014.pdf>

Avec un tarif de seulement 15 \$ par tonne, il y a très peu de possibilités de réduction sur les sites mêmes. Pour l'essentiel, les entreprises ont donc décidé de se conformer à la réglementation en versant les montants requis au fonds technologique. L'approche adoptée par l'Alberta fait en sorte que le prix réel des émissions de carbone est bien inférieur à 15 \$ par tonne – pour les entreprises touchées par cette politique, il est de seulement 1,80 \$ par tonne.

On ne sait pas comment le gouvernement national et les gouvernements infranationaux du Canada pourront atteindre leurs objectifs de réduction des émissions si l'Alberta ne réglemente pas de façon efficace les émissions reliées aux sables bitumineux. Compte tenu de l'ampleur des émissions actuelles et de leurs projections à court terme, la question de la croissance de l'industrie des sables bitumineux concerne tout le monde. Tant que la politique climatique de l'Alberta sera trop timide pour entraîner des réductions significatives des émissions associées aux sables bitumineux, ces émissions constitueront un obstacle important pour les provinces et les territoires, qui partagent un objectif commun de décarbonisation. Si elle demeure incontrôlée, la croissance des émissions des sables bitumineux a aussi pour conséquence d'entraver la capacité du Canada de faire preuve de leadership sur la scène internationale.

De nouveaux oléoducs favoriseraient la croissance de l'industrie des sables bitumineux – et des émissions

La capacité des oléoducs joue un rôle déterminant pour la croissance de l'industrie des sables bitumineux (au même titre que l'augmentation des coûts d'exploitation et des immobilisations, et que la valeur marchande du pétrole brut extrait des sables bitumineux)¹⁵. Comme le pétrole des sables bitumineux provient d'une région éloignée et qu'il exige un niveau de traitement supérieur à la moyenne, ce pétrole brut tiré du bitume se vend à moindre prix que les autres pétroles bruts d'Amérique du Nord.¹⁶ Plus les oléoducs assureront un accès fiable aux marchés (avec le transport par rail permettant de l'arbitrage), plus les entreprises du secteur des sables bitumineux auront de chances de réduire l'écart entre leur brut extra lourd et le pétrole plus léger des concurrents.

La capacité des oléoducs en Alberta est suffisante pour transporter le bitume produit à l'heure actuelle; par contre, la production excédera bientôt cette capacité^{17,18}. Récemment, la capacité limitée des oléoducs a entraîné une baisse des prix nets¹⁹ en Alberta. De plus, la Régie de l'énergie albertaine s'attend à ce que le « rabais prononcé sur les pétroles lourds canadiens » se maintienne jusqu'à ce que le réseau d'oléoducs du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien²⁰ prenne suffisamment d'expansion pour répondre à la hausse de production du pétrole brut provenant des sables bitumineux et de l'extraction conventionnelle²¹.

¹⁵ Jeff Lewis, « New pipelines needed to hit oil sands growth targets: CIBC ». *Alberta Oil*, 21 septembre 2012. <http://www.albertaoilmagazine.com/2012/09/new-pipelines-needed-to-hit-oil-sands-growth-targets-cibc/>

¹⁶ Selon la Régie de l'énergie de l'Alberta, le prix moyen du Western Canadian Select était de 73,01 \$US par baril en 2013, soit 25,04 \$US de moins que le West Texas Intermediate, un pétrole de référence en Amérique du Nord.

¹⁷ Deloitte & Touche LLP, *Energy East: The economic benefits of TransCanada's Canadian Mainline conversion project* (2013), 10. <http://www.energyeastpipeline.com/wp-content/uploads/2013/09/Energy-East-Deloitte-Economic-Benefits-Report.pdf>

¹⁸ Jeff Lewis, « Oil boom will strain pipelines, may delay Canadian projects: IEA », *Financial Post*, 14 mai 2013. http://business.financialpost.com/2013/05/14/oil-boom-will-strain-pipelines/?__lsa=06db-a5e8

¹⁹ Les prix nets sont calculés en prenant tous les revenus du pétrole et en soustrayant tous les coûts associés à sa livraison sur un marché.

²⁰ Le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien est une réserve de pétrole qui couvre le sud-ouest du Manitoba, le sud de la Saskatchewan, le nord-est de la Colombie Britannique, le sud-ouest des Territoires-du-Nord-Ouest et toute l'Alberta.

²¹ Régie de l'énergie de l'Alberta, « *ST98-2014: Alberta's Energy Reserves 2013 and Supply/Demand Outlook 2014–2023* », mai 2014. <http://www.aer.ca/documents/sts/ST98/ST98-2014.pdf>

Tel que proposé, l'oléoduc Énergie Est aurait une capacité de 1,1 mb/j. Il pourrait donc jouer un rôle important pour déterminer la vitesse et l'ampleur de l'expansion du secteur des sables bitumineux. À l'inverse, l'incertitude ou les contraintes relatives à la disponibilité d'un mode de transport à faible coût pour le pétrole brut agissent comme un frein sur l'expansion des sables bitumineux, puisqu'on a presque atteint la limite de capacité des oléoducs existants avec la production actuelle.

Le transport du pétrole brut par chemin de fer

Dans un rapport publié en juin 2014, l'ACPP estimait que le transport par voie ferrée de pétrole brut provenant de l'Ouest du Canada totalisait environ 200 000 barils par jour (b/j) à la fin de l'année 2013²². Bien que le transport de pétrole par voie ferrée ait connu une croissance importante au cours des deux dernières années²³, il représente seulement 9,5 % de l'ensemble du bitume transporté vers l'extérieur de l'Ouest canadien à l'heure actuelle. Selon l'ACPP, la capacité du transport par voie ferrée pourrait augmenter à 700 000 b/j d'ici la fin de 2016. Par contre, pour cette même année, la Régie de l'énergie de l'Alberta estime que la production totale des sables bitumineux sera de près de 3 mb/j²⁴. Selon ces deux estimations, le transport de pétrole brut par rail répondra à moins du quart des besoins de l'industrie en matière de transport au cours des 12 à 16 mois à venir.

D'un point de vue financier, le transport du pétrole brut par voie ferrée représente un défi permanent pour les entreprises qui veulent accroître leur accès aux marchés. RBN Energy estime que le prix net pour le pétrole livré par trains-blocs sur la côte américaine du golfe du Mexique est d'environ 60 \$ par baril, contre 75 \$ en moyenne pour la livraison par oléoduc sur les mêmes marchés²⁵. Comme les marges de profit diminuent de plus en plus dans le contexte actuel de surabondance de l'offre, l'industrie des sables bitumineux demeure très sensible à des écarts de prix nets de cette ampleur.

Les décisions en faveur ou en défaveur des infrastructures à forte intensité carbonique auront des répercussions profondes sur le climat et la planète que nous partageons. Comme la majorité des infrastructures du secteur énergétique ont une longue durée de vie, les décisions que nous prendrons aujourd'hui auront un impact sur les émissions pendant des décennies. En décidant de faire des investissements qui entraîneront une production rapide de combustibles fossiles, il sera plus difficile pour le Canada de participer à la transition mondiale vers une économie à faibles émissions de carbone. Une fois qu'on a construit des installations comme des oléoducs, des chemins de fer et des lignes de transport d'électricité, les émissions qui y sont associées demeurent emprisonnées dans le système énergétique pendant des dizaines d'années.

En raison de leur impact disproportionné sur la capacité du Canada à réaliser une transition vers une économie à moindre intensité de GES, les décisions relatives aux infrastructures qui permettraient l'expansion du secteur des sables bitumineux devraient être examinées en tenant compte de leurs implications en matière de changements climatiques à l'échelle nationale – et mondiale. Si le Canada veut faire preuve de leadership sur la scène internationale, il est vrai que tous les secteurs et toutes les industries de l'économie canadienne doivent réduire leur impact sur le climat, mais c'est l'industrie des

²² Association canadienne des producteurs pétroliers, « *Crude Oil Forecasts, Markets & Transportation* », juin 2014. <http://www.capp.ca/getdoc.aspx?DocId=224970&dt=NTV>

²³ Ibid.

²⁴ Régie de l'énergie de l'Alberta, « *ST98-2014: Alberta's Energy Reserves 2013 and Supply/Demand Outlook 2014–2023* », mai 2014. <http://www.aer.ca/documents/sts/ST98/ST98-2014.pdf>

²⁵ Oil Change International, « *Wrong Side of the Tracks: Why Rail is not the answer to the tar sands market access problem* », septembre 2014. <http://priceofoil.org/2014/09/08/report-wrong-side-tracks/>

sables bitumineux qui est confrontée aux plus grands obstacles. C'est pourquoi il est urgent de réduire les impacts de cette industrie sur le climat afin de s'assurer que le Canada joue un rôle constructif dans le cadre des nouvelles négociations sur les changements climatiques.

Le projet Énergie Est, un catalyseur pour inciter les provinces à agir

L'an dernier, l'Institut Pembina a publié la première évaluation quantitative des émissions de GES en amont associées au projet d'oléoduc Énergie Est. Leur impact sur le climat serait majeur : jusqu'à 32 millions de tonnes d'émissions annuelles. Cela équivaut à ajouter 7 millions de nouvelles automobiles sur les routes du pays²⁶.

À la lumière des répercussions importantes que cet oléoduc aurait sur le climat, de nombreux Canadiens se sont prononcés contre son approbation. À la mi-mars 2015, l'Office national de l'énergie (ONÉ) avait reçu plus de 2200 demandes de participation avant l'examen du projet. Plus des deux tiers de ces demandes faisaient état de préoccupations reliées aux répercussions de ce projet en matière de changements climatiques²⁷. À cause de son ampleur et de son étendue d'un bout à l'autre du Canada, ce projet d'oléoduc suscite beaucoup d'intérêt partout au pays. Selon un sondage réalisé récemment par l'Université de Montréal, l'appui à l'oléoduc atteint son niveau le plus élevé en Alberta, mais il diminue rapidement à mesure qu'on se dirige vers l'ouest ou vers l'est. Au Québec, l'appui est de seulement 33 %²⁸.

En novembre dernier, le gouvernement du Québec a défini sept conditions qui devront être respectées pour que la province approuve la portion de l'oléoduc Énergie Est qui passerait à l'intérieur de ses frontières²⁹. Ces sept conditions ont été établies à la suite d'une motion unanime de l'Assemblée nationale du Québec faisant état d'un manque de confiance envers le processus d'examen de l'ONÉ et du manque de réglementation du gouvernement fédéral en matière d'émissions de GES pour l'industrie du pétrole et du gaz³⁰.

Il est intéressant de souligner que les conditions posées par le Québec élèvent la barre en ce qui concerne les répercussions climatiques transfrontalières associées aux projets d'infrastructures. L'une d'elles exige « une évaluation environnementale sur l'ensemble de la portion québécoise du projet, comprenant une évaluation des émissions de gaz à effet de serre ». Cette condition suggère que le Québec estime qu'il a l'autorité – bien qu'il ne choisit pas de l'exercer pleinement à ce moment – pour évaluer l'ensemble des GES associés au projet Énergie Est, incluant ceux qui sont émis à l'extérieur de la province. Le Québec n'est pas le seul à manifester son scepticisme envers ce projet – l'Ontario a ensuite signé un protocole d'entente avec le Québec dans lequel elle appuie ces sept conditions³¹.

²⁶ Erin Flanagan et Clare Demerse, *Climate Implications of the Proposed Energy East Pipeline: A Preliminary Assessment* (Institut Pembina, 2014). <http://www.pembina.org/pub/2519>

²⁷ Geoffrey Morgan, « Activists pepper NEB with copies of letter demanding Energy East pipeline review cover climate issues », *Financial Post*, 4 mars 2015. http://business.financialpost.com/2015/03/04/national-energy-board-receives-1801-applications-to-participate-in-transcanada-corp-pipeline-project-hearings/?__lsa=d188-6b0a

²⁸ Alexandre Shields, « Les Québécois rejettent Énergie Est en masse : Sondage », *Le Devoir*, 21 novembre 2014. <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/424620/sondage-les-quebecois-rejettent-energie-est-en-masse>

²⁹ Reuters, « TransCanada Corp faces new hurdle as Quebec imposes seven conditions on Energy East pipeline », *Financial Post*, 20 novembre 2014. http://business.financialpost.com/2014/11/20/transcanada-corp-faces-new-hurdle-as-quebec-imposes-seven-conditions-on-energy-east-pipeline/?__lsa=6da3-71be

³⁰ Daniel Breton, « TransCanada : motion unanime à l'Assemblée nationale », *Journal de Montréal*, 6 novembre 2014. <http://www.journaldemontreal.com/2014/11/06/transcanada-motion-unanime-a-lassemblee-nationale>

³¹ Gouvernement de l'Ontario, « *Protocole d'entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario concernant les actions concertées sur les changements climatiques 2014* », 24 novembre 2014.

Ces conditions confirment un principe à propos duquel les juristes continuent de conjecturer – les provinces ont autorité pour examiner autant les répercussions positives que négatives afin de déterminer ce qui est dans l'intérêt public. Selon le juriste Martin Olszynski, l'évaluation environnementale est considérée au Canada comme décrivant simplement un processus de prise de décision (« simply descriptive of a process of decision-making »)³². Dans une telle perspective, les décisions que prennent les provinces pour mener des évaluations ou faire des examens qui tiennent compte des émissions de GES ne constituent vraisemblablement pas une inexécutabilité du processus de l'ONÉ ou des intérêts du gouvernement fédéral. Cette conclusion semble s'appliquer à plus forte raison dans ce cas-ci puisque l'ONÉ continue de réaffirmer qu'il va exclure de son évaluation du projet Énergie Est les émissions de GES produites en amont.

Les mégaprojets pourraient compromettre l'atteinte des objectifs du Conseil de la fédération en matière de changements climatiques

Bien que les provinces se soient entendues pour collaborer sur les questions d'énergie et de climat, elles n'ont pas déterminé comment elles aborderaient les mégaprojets à forte intensité énergétique et les conséquences de leur approbation sur leurs objectifs communs en matière de changements climatiques. Compte tenu du rôle que jouent les infrastructures des oléoducs dans le dossier de l'expansion des sables bitumineux, on ne pourra pas atteindre les objectifs de la Stratégie canadienne de l'énergie sans tenir dûment compte de la façon dont les décisions relatives aux infrastructures se répercuteraient sur le rythme et l'ampleur du développement des sables bitumineux.

L'expansion des sables bitumineux demeure la plus importante barrière qui empêche le Canada d'agir de façon constructive dans le dossier des changements climatiques. Sans l'accroissement des émissions engendré par l'expansion des sables bitumineux, le Canada serait en meilleure position pour atteindre ses objectifs climatiques. Si on approuve une hausse de la capacité des oléoducs et que les émissions provenant des sables bitumineux continuent à augmenter, il faudra réduire davantage les émissions ailleurs au pays si le Canada veut encore atteindre ses objectifs de réduction globaux des émissions. Des projets comme l'oléoduc Énergie Est enfermeraient le Canada dans une piètre performance en matière de changements climatiques, et ils éclipsaient vraisemblablement les efforts existants pour réduire les émissions de GES.

Ralentir la croissance des sables bitumineux pour protéger le climat

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a conclu que pour obtenir une probabilité de 50 % de limiter le réchauffement atmosphérique à 2 °C, il faut s'abstenir de brûler les deux tiers des réserves connues de pétrole, de gaz et de charbon de la planète d'ici à 2050. L'AIE a réalisé une modélisation à partir de ce cadre pour la production des sables bitumineux de l'Alberta, et certains scénarios s'élèvent jusqu'à 3,3 mb/j. Ce niveau de production est nettement inférieur aux 5,2 mb/j déjà approuvés par le gouvernement de l'Alberta; l'écart est encore plus grand avec les projets – totalisant près de 10 mb/j – présentés aux investisseurs.

<http://news.ontario.ca/opo/en/2014/11/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-ontario-and-le-gouvernement-du-quebec-concerni.html>

³² Martin Olszynski, « Whose (Pipe)line is it anyway? » *ABlawg*, 3 décembre 2014.
<http://ablawg.ca/2014/12/03/whose-pipeline-is-it-anyway/>

Les universitaires, les économistes et les scientifiques continuent à faire la démonstration qu'on ne peut pas faire brûler sans danger tous les combustibles fossiles de la planète^{33,34}. Si on développe l'industrie des sables bitumineux au-delà du cap des 3,3 mb/j, d'autres ressources à teneur élevée en carbone devront demeurer dans le sol au Canada et ailleurs dans le monde.

Recommandations

La Stratégie canadienne de l'énergie doit tenir compte des projets d'infrastructures à intensité carbonique élevée

Le processus d'examen de l'ONÉ en matière de projets énergétiques fait l'objet d'une attention croissante, ce qui indique que les Canadiens d'un océan à l'autre tiennent à examiner les liens entre les projets d'infrastructures à intensité carbonique élevée et les efforts du Canada pour lutter contre les changements climatiques. Nous recommandons que les premiers ministres et le gouvernement fédéral s'assurent que la Stratégie canadienne de l'énergie tienne compte de toutes les émissions de carbone associées à nos infrastructures énergétiques, y compris celles en amont des projets.

Pour ce faire, le Conseil de la fédération pourrait commencer par réaliser un examen approfondi sur les impacts du projet Énergie Est sur les objectifs climatiques du Canada. Cet examen pourrait comprendre une évaluation des risques économiques et environnementaux à long terme associés au développement rapide d'une ressource comme les combustibles fossiles à intensité carbonique élevée.

Éventuellement, l'instauration d'une Stratégie canadienne de l'énergie jumelée avec une politique climatique pancanadienne pourrait permettre au Canada de revenir à un processus d'examen unique pour les projets d'infrastructures à haute intensité carbonique. Entre-temps, on ne devrait pas approuver de nouveaux projets d'exploitation des sables bitumineux – de même que les oléoducs et les autres infrastructures afférentes – tant qu'on n'aura pas mis sur pied un cadre de gestion complet des GES conçu pour s'assurer que le Canada réduise ses émissions en 2020 et par la suite.

Intégrer un comité consultatif sur le climat et l'énergie au sein de la Stratégie canadienne de l'énergie

Il est dans l'intérêt de tous les Canadiens que les provinces renforcent leurs actions et que tous les gouvernements mettent en place des politiques plus musclées en matière de lutte contre les changements climatiques. Auparavant, il y avait au Canada un organisme appelé la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEÉ). Cet organisme avait été mis sur pied spécifiquement pour fournir de précieux conseils sur les politiques à adopter et sur les gestes à poser pour que le Canada atteigne ses objectifs climatiques. La TRNEÉ était l'un des organismes les plus constructifs et les plus compétents en matière de changements climatiques au pays. Il favorisait l'établissement de ponts entre les aspects climatiques et énergétiques et sa fermeture a créé un vide important.

Voilà pourquoi nous proposons au Conseil de la fédération de créer un comité consultatif, sur le modèle de l'ancienne TRNEÉ, qui regrouperait des experts des questions climatiques et des questions énergétiques. Ce comité pourrait conseiller les premiers ministres quant à la voie optimale à suivre pour décarboniser leur système énergétique tout en assurant la croissance de leur économie.

³³ BusinessGreen, « Mark Carney: most fossil fuel reserves can't be burned », *The Guardian*, 13 octobre 2014. <http://www.theguardian.com/environment/2014/oct/13/mark-carney-fossil-fuel-reserves-burned-carbon-bubble>

³⁴ Mark Hertsgaard, « Giving Up Fossil Fuels to Save the Climate: The \$28 Trillion Writedown », *Bloomberg Business*, 26 juin 2014. <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2014-06-26/climate-change-and-the-two-thirds-imperative>

Conclusion

L'élaboration d'une Stratégie canadienne de l'énergie constitue une occasion importante pour permettre au pays de réaligner ses politiques et ses processus de façon à répondre à un urgent besoin : réaliser la transition qui permettra de s'éloigner des combustibles fossiles à haute intensité carbonique. La Stratégie canadienne de l'énergie doit être conçue de manière à s'assurer que les gouvernements infranationaux feront les réductions d'émissions nécessaires pour permettre au Canada de contribuer clairement aux engagements internationaux d'après 2020 en matière de changements climatiques. Pour ce faire, la Stratégie doit prendre en considération les émissions associées à la production de combustibles fossiles et aux infrastructures qui permettent cette production.

Il est important que le groupe de travail de la Stratégie canadienne de l'énergie fasse ressortir dans quelle mesure des mégaprojets comme l'oléoduc Énergie Est contrecarrent les efforts existants pour réduire les émissions de GES. Comme l'Alberta n'a pas encore adopté de réglementation pour contrôler efficacement les impacts climatiques associés à l'expansion rapide des sables bitumineux, des projets comme l'oléoduc Énergie Est nuisent aux efforts de la fédération en ce sens. Cela dit, des mégaprojets comme celui-là peuvent aussi servir de catalyseur pour s'assurer que la Stratégie canadienne de l'énergie tienne pleinement compte des répercussions positives et négatives associées à la production de combustibles fossiles.

Au cours des 10 dernières années, certaines provinces – notamment le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique – ont contribué de manière importante à la poursuite des objectifs climatiques du Canada. La Stratégie canadienne de l'énergie offre l'occasion de construire sur la base de ces expériences positives, comme la tarification des émissions de carbone au Québec et en Colombie-Britannique. On pourrait également étendre à tout le pays l'élimination progressive des centrales électriques au charbon lancée en Ontario.

Ensemble, les provinces et les territoires ont une expertise technique et en matière de politiques que l'on devrait mettre à profit dans le cadre d'un effort coordonné, aligné sur les objectifs de réduction nationaux. En agissant ainsi, le Conseil de la fédération peut placer le pays en position pour récolter les retombées économiques considérables qui représentent sa part de l'économie mondiale des énergies vertes. Avec une ampleur prévue de 2,5 mille milliards \$ d'ici 2022, les occasions de développement économique sont trop importantes – et l'impératif de décarbonisation est trop urgent – pour qu'on les laisse passer.

