



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

L'AVENIR DES INDUSTRIES PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE AU CANADA : INNOVATION, SOLUTIONS DURABLES ET DÉBOUCHÉS ÉCONOMIQUES

Rapport du Comité permanent des ressources naturelles

**Le président
James Maloney**

SEPTEMBRE 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**L'AVENIR DES INDUSTRIES PÉTROLIÈRE ET
GAZIÈRE AU CANADA : INNOVATION, SOLUTIONS
DURABLES ET DÉBOUCHÉS ÉCONOMIQUES**

**Rapport du Comité permanent
des ressources naturelles**

**Le président
James Maloney**

SEPTEMBRE 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES

PRÉSIDENT

James Maloney

VICE-PRÉSIDENTS

John Barlow

Richard Cannings

MEMBRES

Candice Bergen

T.J. Harvey

Denis Lemieux

Michael McLeod

Marc Serré

Shannon Stubbs

Geng Tan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Dan Albas

Mel Arnold

Anju Dhillon

Todd Doherty

Tom Kmiec

Wayne Long

Lloyd Longfield

Robert J. Morrissey

Kim Rudd

Martin Shields

Wayne Stetski

Brad Trost

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Mohamed Zakzouk

Jesse Good

LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'avenir des industries pétrolière et gazière, minière et nucléaire au Canada : Innovation, solutions durables et débouchés économiques et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LES PRINCIPAUX MOTEURS : DÉFIS ET POSSIBILITÉS	2
A. Moteurs économiques	2
1. Prix du pétrole et du gaz naturel.....	2
2. Coûts de production	3
3. Capacité d'exportation.....	3
4. Demande future.....	4
5. Investissement	4
6. Concurrence.....	5
B. Moteurs sociaux	6
C. Moteurs environnementaux.....	7
D. Moteurs technologiques.....	7
LA VOIE DE L'AVENIR : INNOVATION, SOLUTIONS DURABLES ET DÉBOUCHÉS ÉCONOMIQUES	7
A. Favoriser l'investissement et les débouchés commerciaux.....	8
B. Promouvoir une nouvelle ère de participation des Autochtones et la confiance du grand public	9
C. Tarifier le carbone.....	11
D. Investir dans l'innovation technologique	13
E. Adopter les politiques appropriées	16
RECOMMANDATIONS.....	18
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	21
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	25
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	27
RAPPORT DISSIDENT DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	29
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	37

Le 24 février 2016, le Comité a convenu à l'unanimité, par motion, de réaliser une étude sur l'avenir des industries pétrolière et gazière du Canada, et de se pencher particulièrement sur l'innovation, les solutions durables et les débouchés économiques. Au cours de sept réunions, le Comité a entendu 33 témoins qui ont parlé des diverses tendances actuelles ou émergentes qui opèrent des changements dans ce secteur. Le Comité est maintenant heureux de présenter son rapport.

INTRODUCTION

Le secteur pétrolier et gazier occupe une place importante dans l'économie canadienne. Selon un témoin du gouvernement, il représenterait près de 8 % du produit intérieur brut (PIB), des exportations annuelles de 137 milliards de dollars, et quelque 200 000 emplois directs partout au pays¹. Le Canada a les 3^{es} réserves de pétrole du monde et produit près de 5 % du pétrole brut et de 5 % du gaz naturel du monde entier, ce qui le place au 4^e et au 5^e rang respectivement des producteurs mondiaux de ces ressources². En 2014, le taux de production du Canada était en moyenne de 4,3 millions de barils de pétrole brut par jour, et de 444 millions de mètres cubes de gaz naturel par jour³.

Le Canada est un exportateur net de pétrole brut et de gaz naturel; 97 % de ses exportations de pétrole, et 100 % de ses exportations de gaz naturel, sont vendues aux États-Unis, tandis que le reste est expédié surtout en Europe et en Amérique du Sud. En 2014, les exportations de pétrole brut représentaient des recettes d'exportation nettes de 70 milliards de dollars, et les exportations de gaz naturel, des recettes de 11 milliards de dollars (le total des recettes d'exportation énergétique nettes du Canada était de 85 milliards de dollars⁴). La grande majorité de ces exportations se faisaient au moyen de pipelines, qui sont eux aussi des générateurs de richesse. Par exemple, l'exploitation des pipelines en 2015 a ajouté 11,5 milliards de dollars au PIB du Canada et soutenu quelque 34 000 équivalents d'emploi à temps plein⁵. Actuellement, seul le pétrole peut être expédié par navire à partir des terminaux portuaires, parce que le Canada ne dispose pas encore de l'infrastructure nécessaire (terminaux de liquéfaction) à l'exportation du gaz naturel liquéfié (GNL) outre-mer.

Les revenus d'emploi et la productivité du travail sont tous deux considérés comme relativement élevés dans le secteur pétrolier et gazier. Selon le témoin d'Unifor, la rémunération dans le domaine de la distribution du gaz naturel est de 50 % supérieure au salaire industriel moyen au Canada; dans le domaine de l'extraction du pétrole et du gaz,

1 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 9 mars 2016 (Frank Des Rosiers, sous-ministre adjoint, secteur de l'innovation et de la technologie de l'énergie, ministère des Ressources naturelles).

2 Office national de l'énergie, [Avenir énergétique du Canada en 2016](#), mai 2016.

3 *Ibid.*

4 Office national de l'énergie, [Aperçu de la situation énergétique au Canada 2014 - Note d'information sur l'énergie](#), 2014.

5 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2016 (Chris Bloomer, président et chef de la direction, Association canadienne de pipelines d'énergie).

elle est même du double⁶. Un témoin de la Chambre de commerce du Canada a estimé que la productivité du travail d'extraction pétrolière et gazière génère une valeur ajoutée de 1,36 million de dollars par emploi et par année, ce qui est 15 fois plus élevé que la moyenne nationale de tous les secteurs⁷.

Outre deux projets de croissance représentant un investissement de quelque 15 milliards de dollars, aucun nouveau grand projet d'exploitation des sables bitumineux n'est prévu dans un avenir rapproché. C'est en partie parce que l'industrie considère qu'un projet ne peut pas être rentable si le prix du pétrole brut est en deçà de 50 \$ US le baril⁸. Cependant, des projets d'envergure – oléoducs et gazoducs entre l'Alberta et les côtes Est et Ouest, usines et ports qui pourraient desservir l'éventuelle industrie du GNL de la Colombie-Britannique – sont actuellement à divers stades du processus d'évaluation.

LES PRINCIPAUX MOTEURS : DÉFIS ET POSSIBILITÉS

Les sections ci-dessous présentent les principaux facteurs qui, selon les témoignages entendus, ajoutent à l'incertitude à court, moyen et long termes que connaît actuellement le secteur pétrolier et gazier. Les arguments sont regroupés sous quatre thèmes : 1) les moteurs économiques, 2) sociaux, 3) environnementaux et 4) technologiques.

A. Moteurs économiques

1. Prix du pétrole et du gaz naturel

De 2011 à 2014, le pétrole brut s'est maintenu de manière relativement stable à un prix record de plus de 100 \$ US le baril; sa chute rapide en dessous de 50 \$ US le baril en moins d'un an a donc eu un impact dramatique sur l'industrie du pétrole et du gaz au Canada⁹. L'investissement a ralenti, les revenus de beaucoup d'entreprises et de gouvernements ont dégringolé, et les exploitants des sables bitumineux – un secteur aux coûts de production très élevés – ont dû réduire les coûts, désaffecter de l'équipement, faire des mises à pied et retarder ou annuler des investissements prévus. On estime que plus de 40 000 emplois directs et 100 000 emplois indirects ont été perdus à la grandeur du Canada¹⁰.

Selon le témoin de Suncor Énergie, l'industrie se concentre pour l'instant sur sa survie, vu la faiblesse du cours du pétrole et du gaz naturel. L'intervenant a expliqué que « les nouveaux investissements reposeront sur les facteurs économiques des projets

6 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 mai 2016 (Jordan Brennan, économiste, Département de la recherche, Unifor).

7 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2016 (Katrina Marsh, directrice principale, Politique des ressources naturelles et de l'environnement, Chambre de commerce du Canada).

8 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 mai 2016 (Steve Reynish, vice-président exécutif, Stratégie et expansion de l'entreprise, Suncor Énergie Inc.).

9 Office national de l'énergie, [Avenir énergétique du Canada en 2016](#), mai 2016.

10 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

dont le principal est le prix du pétrole¹¹ ». À cet égard, le Comité a entendu que le prix du pétrole doit atteindre de 50 à 70 \$ US le baril pour que l'investissement dans de nouveaux projets d'extraction soit justifié (dans le secteur des sables bitumineux, certains projets n'étaient même pas considérés rentables quand le baril se vendait 92 \$ US¹²). Les fluctuations futures restent incertaines, mais le professeur Moore ne pense pas que le prix du pétrole dépassera 60 \$ le baril¹³.

2. Coûts de production

La chute du cours du pétrole cause des difficultés particulières pour les sables bitumineux parce qu'ils sont un environnement à forts coûts de production. Le Comité a appris que certains projets d'extraction des sables bitumineux ont les frais de production les plus élevés au monde, et que ces coûts de production et d'exploitation élevés sont un risque pour la compétitivité de l'industrie, surtout quand on y ajoute les dépenses de performance environnementale ou climatique. Par exemple, le prix des intrants, comme la main-d'œuvre et l'électricité, influe aussi sur la rentabilité des projets¹⁴.

Dans certains cas, les coûts d'exploration et d'exploitation élevés font en sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises d'attirer des investisseurs qui perçoivent un risque accru de s'engager dans de nouveaux projets¹⁵. Ainsi, des gisements prometteurs, comme les réservoirs étanches des Territoires du Nord-Ouest, restent inexploités parce que ces « projet[s] qui présente[nt] un risque élevé » nécessitent non seulement de l'infrastructure lourde comme des routes, mais aussi de l'infrastructure légère pour soutenir une population de travailleurs. Or, c'est seulement « [u]ne fois qu'on pourra faire valoir cette ressource ou réduire les risques qui y sont associés¹⁶ » que les investisseurs sont prêts à construire ce second type d'infrastructure.

3. Capacité d'exportation

Certains témoins ont fait valoir que la croissance future de l'industrie pétrolière et gazière en amont dépend de sa capacité d'expédier ses produits sur les marchés internationaux, que ce soit par pipeline, chemin de fer, camion ou navire. Les intervenants ont convenu dans l'ensemble que les pipelines sont l'option optimale, vu qu'ils permettent le transport à un coût relativement faible et offrent une meilleure performance environnementale que les autres moyens terrestres de transport, comme le rail. Le témoin

11 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

12 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

13 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 9 mai 2016 (Michal Moore, professeur, School of Public Policy, University of Calgary, à titre personnel).

14 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 2 mai 2016 (Byng Giraud, vice-président, Affaires coopératives et directeur national – Canada, Woodfibre LNG Ltd).

15 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 9 mai 2016 (André Plourde, professeur titulaire et doyen, Faculté des affaires publiques, Université Carleton, à titre personnel).

16 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 13 avril 2016 (Alex Ferguson, vice-président, Politiques et rendement, Association canadienne des producteurs pétroliers).

de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) a avancé que les producteurs canadiens de pétrole et de gaz d'amont continueront de vendre leurs produits à rabais s'ils ne se dotent pas d'une infrastructure pour exporter vers les marchés étrangers¹⁷.

Plusieurs projets d'oléoducs entre les sables bitumineux de l'Alberta et les marchés d'exportation ont été proposés ces dernières années. Comme l'a signalé le témoin de l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPE), plusieurs pipelines, dont la canalisation 9 et le premier pipeline Keystone, ont été construits ces 10 dernières années au terme du processus réglementaire de l'ONE¹⁸. Mais les pipelines sont récemment devenus un sujet d'appréhension accrue dans la population. C'est que, selon la professeure Gattinger, des questions relatives aux politiques, comme le changement climatique, la réconciliation avec les Autochtones et l'impact cumulatif de la construction des infrastructures, demeurent non résolues¹⁹.

4. Demande future

La demande pour les produits pétroliers et gaziers du Canada augmentera-t-elle au cours des années à venir, ou diminuera-t-elle? Qu'en sera-t-il à long terme? Les avis des témoins étaient partagés. Certains ont avancé que le pétrole et le gaz naturel resteront des éléments majeurs du mixte énergétique mondial à moyen et à long termes, alors que d'autres croyaient que le ralentissement de la croissance économique à court terme en Asie²⁰ – marché sur lequel le Canada fonde beaucoup ses espoirs d'exportation de GNL – et la réduction de la demande américaine de pétrole et de gaz auraient probablement un effet à la baisse sur la demande des ressources pétrolières et gazières du Canada²¹.

5. Investissement

On a dit au Comité que les investissements dans le secteur continueront probablement à décliner à moins que le cours ne se redresse. Le témoin de l'ACPP a estimé que les investissements de capitaux dans le secteur pétrolier du Canada en 2016 seraient de 62 % inférieurs à ceux de 2014 – une baisse d'environ 50 milliards de dollars²². Il en résulte que 3 500 nouveaux puits seront forés en 2016, alors que 10 000 l'ont été en 2014²³.

17 *Ibid.*

18 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Bloomer).

19 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 mai 2016 (Monica Gattinger, professeure, présidente, Énergie positive, directrice, Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique, Université d'Ottawa, à titre personnel).

20 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 4 mai 2016 (Ed Whittingham, directeur exécutif).

21 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

22 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson).

23 *Ibid.*

D'autres facteurs jouent dans les décisions d'investissement, comme l'accès aux marchés, l'infrastructure de transport, la responsabilité pour les émissions de carbone, la réglementation sur l'environnement et le climat, les droits Autochtones et la confiance du grand public. C'est pourquoi, comme l'a avancé le représentant de l'ACPP, les entreprises canadiennes à la recherche d'investissements doivent, depuis quelques années, « passer beaucoup de temps à vanter les mérites du Canada, plutôt que d'avoir seulement à vendre leur projet²⁴ ».

Selon certains témoins, ces difficultés relatives à l'investissement portent particulièrement préjudice aux petites ou aux nouvelles entreprises qui ont un accès limité aux ressources financières²⁵. D'autres ont dit craindre l'impact négatif de la baisse de l'investissement sur les industries secondaires et tertiaires qui approvisionnent en produits et services le secteur pétrolier au gazier²⁶.

6. Concurrence

Des témoins ont dit au Comité que certains pays producteurs de pétrole ou de gaz naturel jouissent d'avantages concurrentiels – par exemple, un accès géographique plus stratégique aux marchés, une meilleure infrastructure d'exportation, des coûts d'opération plus faibles, etc. – par rapport au Canada. Par exemple, les nouvelles technologies qui ont permis l'exploitation de ressources gazières jusque-là inaccessibles aux États-Unis (à savoir la fracturation hydraulique) ont modifié la balance commerciale canado-américaine pour ce qui est de certains produits gaziers²⁷. De plus, il sera difficile pour les entreprises canadiennes de conclure des contrats d'exportation de GNL avec les pays asiatiques si d'autres pays réussissent à développer leurs infrastructures d'exportation avant que le Canada le fasse. Le témoin de Woodfibre LNG a dit ce qui suit :

« Les Américains, qui étaient nos clients par le passé, sont maintenant nos concurrents. Ils ont été en mesure de vendre du gaz de la Louisiane, du Sud-Est, et du golfe du Mexique à des taux très bas. [...] Au plan économique, nous sommes avantagés par la distance. Nous sommes plus proches qu'eux des marchés asiatiques, mais notre situation économique est très cruciale²⁸ ».

Le professeur Elgie, signalant que l'industrie pétrolière et gazière voit dans la performance environnementale une menace majeure pour sa compétitivité, a dit : « [N]ous devons cesser de considérer que la performance environnementale est une menace à la compétitivité, mais [la considérer] plutôt comme une opportunité²⁹. » De même, le représentant de RNCan a dit : « Nous comprenons qu'il faut relever la barre beaucoup plus haut sur le plan de la performance environnementale et des coûts afin d'assurer la

24 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson).

25 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde; Moore).

26 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson); RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

27 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Giraud).

28 *Ibid.*

29 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 9 mai 2016 (Stewart Elgie, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, directeur associé, Institut de l'environnement, à titre personnel).

survie de l'industrie, pas seulement dans l'immédiat, mais aussi à long terme³⁰ ». Par contre, le témoin de la Chambre de commerce du Canada a averti que certaines politiques environnementales, en l'occurrence la tarification du carbone, pourraient saper la compétitivité du Canada : « [À] moins d'être aligné sur celui de nos partenaires commerciaux, le prix du carbone [pourrait] entraîner une perte de compétitivité³¹ ».

B. Moteurs sociaux

Le Comité a entendu que l'avenir des industries pétrolière et gazière du Canada est indissociable de la perception qu'en a la société. À cet égard, les aspects les plus importants sont l'intégration des Autochtones et l'appui du public aux projets d'exploitation des ressources.

Les gouvernements étant tenus par la loi de consulter les collectivités autochtones et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements avec elles, l'adhésion des Autochtones est un facteur de succès essentiel de nombreux projets. Le témoin de l'Indigenous Health Alliance a dit que, en 2013, « les tribunaux avaient donné raison aux collectivités autochtones dans plus de 150 affaires concernant le secteur des ressources du Canada, et ce nombre a probablement augmenté depuis ». Il a ajouté que, dans le contexte de la revendication, fondée sur les traités, des droits aux terres et aux ressources, « l'obligation de consulter et d'accommoder les groupes autochtones a une incidence très concrète sur les résultats des projets de mise en valeur des ressources. Les Autochtones ne confèrent pas une acceptation sociale à des projets d'exploitation des ressources; ils donnent un permis en bonne et due forme³². »

Les particuliers et les collectivités qui croient que leurs intérêts seront brimés par la réalisation d'un projet d'exploitation des ressources peuvent s'y opposer de nombreuses manières. Certains témoins ont signalé que, ces dernières années, les controverses relatives à l'énergie se sont accrues, et que les inquiétudes que la population peut avoir à propos d'autres aspects de l'exploitation des ressources ont commencé à davantage s'infiltrer dans le mécanisme d'approbation réglementaire³³. La professeure Gattinger a décrit les tendances qui ont sapé l'appui public aux projets énergétiques, notamment : la baisse de confiance « générale » dans les institutions publiques et privées, les autorités et les experts; le désir de la population de participer davantage à la prise de décisions; la montée de l'opposition au « corporatisme » et aux carburants fossiles, une préférence pour les projets locaux à petite échelle; et une diminution de la tolérance au risque, ainsi que de la confiance dans la capacité des gouvernements et de l'industrie d'atténuer ou de gérer le risque³⁴.

30 RNNR, [Témoignages](#), 9 mars 2016 (Des Rosiers).

31 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

32 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 mai 2016 (Alika Lafontaine, président du projet, Indigenous Health Alliance).

33 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Gattinger); RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

34 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Gattinger).

C. Moteurs environnementaux

De nombreux témoins ont mentionné que les préoccupations environnementales – comme la pollution de l’eau, la perturbation des espèces naturelles et des écosystèmes, et les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur et de ses produits – sont une menace sévère et constante pour la réputation et la compétitivité de l’industrie. Par exemple, le professeur Elgie a dit que la « mauvaise réputation environnementale » imputée à l’industrie pétrolière et gazière du Canada constitue une importante barrière à l’approbation des projets de pipelines au pays ; le coût économique de cette mauvaise réputation serait de 10 à 15 milliards de dollars par année, « montant largement supérieur à ce que paieraient les producteurs à la suite de l’application d’un régime de tarification du carbone dans les années à venir³⁵ ».

Toutefois, selon certains intervenants, c’est probablement la crainte du changement climatique qui aura l’effet le plus déterminant sur l’avenir du secteur. Par exemple, on a dit au Comité qu’étant donné que les sables bitumineux ont des niveaux d’émission de GES plus élevés que la moyenne, la production accrue de pétrole et de gaz résultant de l’accès à de nouveaux marchés pourrait empêcher le Canada de réduire ses émissions de GES. Pour certains intervenants, le Canada ne réussira probablement pas à respecter ses engagements internationaux de réduction des GES à moins que de nouvelles technologies ne puissent diminuer radicalement l’empreinte carbone des sables bitumineux³⁶. Les régions à fortes émissions industrielles, comme les sables bitumineux de l’Ouest, devraient de fait se ressentir davantage des efforts de décarbonisation³⁷.

D. Moteurs technologiques

Les industries pétrolière et gazière ne pourront conserver leur compétitivité sur la scène mondiale que si elles améliorent les technologies et les processus de manière à réduire le coût économique et environnemental de leurs activités. Certains témoins ont parlé notamment de technologies qui pourraient être appliquées directement à l’extraction des ressources, ou encore de techniques qui pourraient réduire la dépendance à l’égard des produits pétroliers. Les nouvelles technologies ouvriront la voie à de nouveaux modèles d’affaires et services, lesquels susciteront probablement une évolution du comportement des consommateurs. De ces changements découlera un bouleversement des structures et des relations au sein du système énergétique et avec celui-ci.

LA VOIE DE L’AVENIR : INNOVATION, SOLUTIONS DURABLES ET DÉBOUCHÉS ÉCONOMIQUES

À la lumière des témoignages entendus, le Comité aborde dans les pages qui suivent cinq thèmes qui joueront pour beaucoup dans la viabilité et la compétitivité de

35 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

36 RNNR, [Témoignages](#), 9 mars 2016 (Des Rosiers); RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2016 (Wicklum).

37 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Brennan).

l'industrie pétrolière et gazière du Canada : 1) Favoriser l'investissement et les débouchés commerciaux; 2) Promouvoir une nouvelle ère de participation des Autochtones et la confiance du grand public; 3) Tarifier le carbone; 4) Investir dans l'innovation technologique; 5) Adopter les politiques appropriées.

A. Favoriser l'investissement et les débouchés commerciaux

Comme on l'a vu dans les pages qui précèdent, l'investissement direct étranger dans le secteur pétrolier et gazier dépend de plusieurs facteurs, dont les coûts de production, la performance environnementale, la disponibilité de ressources humaines qualifiées et la réputation globale du Canada auprès des investisseurs (« l'image de marque du Canada »). De nouvelles possibilités d'exportation peuvent aussi être créées par la production et l'exportation de nouveaux produits, ou l'accès à de nouveaux marchés.

Certains témoins ont fait valoir que le secteur pétrolier et gazier gagnerait à produire et à exporter davantage de produits à valeur ajoutée : engrais, produits pétrochimiques, carburants raffinés, plastique, etc.³⁸. Ces produits ont une valeur marchande plus élevée que les ressources peu raffinées (p. ex. bitume), et leur production devrait créer et soutenir des emplois stables et bien rémunérés au Canada. À ce sujet, le représentant d'Unifor a soutenu que chaque fois que l'industrie accroît sa capacité d'exportation de ressources énergétiques non raffinées et non transformées, « nous exportons de bons emplois³⁹ ». Le témoin de l'ACPP a avancé qu'il y a peut-être une « façon de faire optimale » pour créer un climat d'investissement qui favoriserait une production à valeur ajoutée des ressources pétrolières et gazières du Canada⁴⁰.

Les témoins ont aussi dit au Comité que la croissance et la compétitivité du secteur pétrolier et gazier du Canada bénéficieraient de sa capacité d'expédier ses produits vers de nouveaux marchés, ce qui peut, dans certains cas, nécessiter la construction de nouvelles infrastructures (pipelines desservant les ports de mer, installations pour le transport maritime du GNL, etc.). Selon de nombreux intervenants, cet objectif ne sera pas réalisé sans le leadership du gouvernement fédéral : qu'il s'agisse d'expliquer à la population pourquoi il est nécessaire et conforme à ses intérêts de construire de nouvelles infrastructures, d'approuver des projets quand la décision est dans l'intérêt supérieur des Canadiens, ou d'instaurer des politiques ou des règlements qui inspireront confiance au public et répondront aux attentes de l'industrie⁴¹.

Selon le témoin de la Chambre de commerce du Canada, l'accroissement de la capacité d'exportation permettrait d'éliminer les goulots d'étranglement qui obligent

38 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 30 mai 2016 (Gil McGowan, président, Alberta Federation of Labour); RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish; Brennan).

39 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Brennan).

40 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson).

41 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh; Dachis); RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore; Elgie; Plourde); RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson); RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish; Brennan).

actuellement les producteurs canadiens à accepter de vendre leurs produits à prix réduit⁴². De plus, le professeur Moore a signalé que le Canada rate des occasions parce qu'il n'est pas en mesure d'exporter le GNL :

[À] la suite du tremblement de terre et des dégâts subis par la centrale nucléaire au Japon, la demande en GNL destiné à l'industrie de l'électricité a augmenté de manière astronomique. [...] Les prix ont augmenté et il était très intéressant pour nous d'envisager d'investir dans ce marché. Aujourd'hui, les installations nucléaires sont remises en activité et la demande et les marges de profit ont diminué sensiblement. [...] Les marchés sont conclus longtemps en avance et leur durée d'application est d'une vingtaine d'années. Si un concurrent vous coupe l'herbe sous les pieds et emporte le marché, vous devrez attendre longtemps avant de pouvoir faire une autre soumission⁴³.

Le témoin de l'Association canadienne du gaz a discuté de la possibilité de développer de nouveaux marchés intérieurs pour le gaz naturel, particulièrement dans les collectivités nordiques ou éloignées qui ne sont pas desservies par le réseau de distribution actuel. Il a dit au Comité qu'au moins 23 centrales d'énergie électrique et 58 clients industriels du Nord pourraient adopter le GNL d'ici 2025⁴⁴.

Selon le professeur Michal Moore, le gouvernement devrait jouer un rôle capital dans le repérage des emprises dont auront besoin les projets énergétiques prévus (ou stratégiques) – oléoducs, câbles, voies ferrées, installations de stockage et ports de sortie. Le professeur a recommandé que le gouvernement règle proactivement les enjeux autochtones, les différends sur la propriété des terres et les questions transfrontalières, afin d'améliorer les chances de succès des projets stratégiques⁴⁵.

B. Promouvoir une nouvelle ère de participation des Autochtones et la confiance du grand public

De nombreux projets de développement ont eu du succès parce que les collectivités autochtones ont été invitées à participer au processus décisionnel. Par exemple, le témoin de Woodfibre LNG a expliqué que sa compagnie a procédé volontairement – malgré les risques pour les deux parties – à une évaluation environnementale avec la Première Nation des Squamish, et que cette initiative a permis l'obtention d'un certificat qui permettra au projet d'aller de l'avant si les promoteurs respectent les conditions convenues⁴⁶. Ce témoin a insisté sur l'importance de respecter les éléments culturels des sites autochtones, d'éviter certaines activités auxquelles les Premières Nations s'opposent, et de les associer à la gestion des plans environnementaux et des choix technologiques⁴⁷.

42 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

43 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

44 RNNR, [Témoignages](#), 4 mai 2016 (Egan).

45 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

46 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Giraud).

47 *Ibid.*

Le témoin de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie a aussi souligné qu'il fallait mettre à contribution les différents types de membres de la collectivité, et pas seulement les chefs. La participation des décideurs autochtones de la région permet « d'éliminer les barrières interculturelles pendant les débats et de renforcer la confiance du public dans le système en général⁴⁸ ». Par contre, le témoin de l'Association canadienne de normalisation a signalé que les petites organisations comme la sienne n'ont pas nécessairement les moyens de faire venir à leurs réunions des représentants autochtones en provenance du Nord, ni de traduire leur documentation dans les langues autochtones⁴⁹.

Le représentant de l'Indigenous Health Alliance a reproché à l'Office national de l'énergie (ONE) en particulier de trop tarder à associer les Autochtones à son processus d'approbation réglementaire. Il a recommandé les mesures suivantes afin d'améliorer l'engagement des collectivités autochtones:

- **Faire participer sans tarder les collectivités autochtones au processus de l'ONE**—« faire participer, et ce, le plus tôt possible, les collectivités afin de cerner les problèmes, de trouver des solutions et d'élaborer des stratégies de mise en œuvre »;
- **Reconnaître la nature multidimensionnelle de l'exploitation des ressources**—reconnaître que les projets de développement des ressources englobent des dimensions comme l'éducation, la santé, le développement économique, l'environnement, etc. Si le processus de consultation néglige de cerner clairement ces enjeux et de les prendre en considération, il ne pourra pas, selon le témoin, résoudre les vrais problèmes;
- **Faire participer les dirigeants des collectivités, c'est-à-dire les aînés, au processus décisionnel**—reconnaître que les aînés forment un groupe d'intervenants qui doivent jouer un rôle direct dans l'élaboration du déroulement du projet;
- **Reconnaître que les peuples autochtones sont pragmatiques et raisonnables en ce qui concerne l'exploitation des ressources**—ils appuieront probablement les processus d'approbation qui respectent leurs besoins communautaires;
- **Engager des experts en communication et consultation**—qui pourront interpréter et communiquer avec exactitude, aux gouvernements et aux promoteurs, les préoccupations de la collectivité.

48 RNNR, [Témoignages](#), 4 mai 2016 (Cliffe-Phillips).

49 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (MacDougall).

- **Reconnaître les peuples autochtones comme « troisième ordre de gouvernement » au Canada**—ils sont reconnus comme tels, fonctionnellement, par le système judiciaire⁵⁰.

C. Tarifer le carbone

Le Comité a entendu une large gamme d'opinions qui, pour la plupart, étaient favorables à la tarification du carbone. De plus, plusieurs intervenants voulaient que le gouvernement corrige les lacunes de la politique climatique et assume un rôle de leadership dans ce dossier. Pour le représentant de Suncor, l'idéal serait que les gouvernements fédéral et provinciaux harmonisent leurs approches⁵¹, mais pour un autre, il ne faudrait pas que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans l'établissement du système national de tarification du carbone : Ottawa ne devrait jouer qu'un « rôle limité pour faciliter les liens interprovinciaux entre les régimes de fixation du prix du carbone⁵² ».

Dans l'ensemble, les témoins préféraient la taxation du carbone à l'adoption d'un régime de plafonnement et d'échange—par exemple, le professeur Moore a fait valoir que les taxes sur les émissions carboniques donnent aux marchés des signaux clairs et transparents sur les prix, et qu'elles risquent moins d'être impactées par les changements de lois ou de politiques après leur instauration⁵³. Par ailleurs, on a dit au Comité que la tarification du carbone pourrait favoriser l'atteinte de divers objectifs gouvernementaux et industriels :

- harmoniser les objectifs du secteur pétrolier et gazier et les cibles du Canada en matière de réduction des GES—selon le professeur Plourde, « la durabilité des industries traditionnelles de l'énergie au Canada repose [...] sur notre capacité à concilier leur maintien avec les objectifs du Canada en matière de politique climatique⁵⁴ »;
- contribuer aux efforts d'atténuation du changement climatique en incitant à produire et à consommer des produits et services à intensité carbonique moindre, et en stimulant la demande de technologies à faibles émissions et d'innovations—comme le professeur Elgie l'a dit, « s'il n'y a pas de prix, il n'y a pas de demande pour l'innovation propre⁵⁵ »;

50 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Lafontaine).

51 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

52 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Dachis).

53 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

54 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde).

55 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

- encourager sur le marché les approches favorables aux technologies et innovations à intensité carbonique moindre, ce qui pourrait réduire les dépenses de subventions du gouvernement⁵⁶;
- fournir un moyen de rendre compte de l'impact économique, social et environnemental des émissions de GES du secteur pétrolier et gazier.

Par contre, le témoin de la Chambre de commerce du Canada a dit que, à moins qu'elle ne soit alignée sur celle de nos partenaires commerciaux, la tarification du carbone pourrait amoindrir la compétitivité des industries canadiennes, par exemple si elle mène à la « fuite de carbone » (situation où les industries à fortes émissions de GES se réimplantent dans les pays plus laxistes)⁵⁷. Par ailleurs, certains témoins se sont demandés comment les différents pays rendront compte de leurs réductions des émissions dans un système mondial de comptabilisation nationale du carbone. Par exemple, si un pays réduit ses émissions de GES au moyen de produits ou technologies à faibles émissions importés d'un autre pays, est-ce lui, ou le pays exportateur, qui mérite le crédit de carbone?

Le professeur Michal Moore s'est dit d'avis que le Canada, les États-Unis et le Mexique gagneraient potentiellement à adopter un cadre de comptabilisation régional harmonisé pour le carbone et les transferts de crédits⁵⁸. De même, le représentant de Suncor Énergie a dit que le gouvernement devrait coordonner la comptabilisation des émissions de GES au pays afin d'éviter le « double comptage⁵⁹ ».

Le Comité a reçu trop peu d'évaluations de l'impact potentiel des différents prix du carbone sur la performance économique et environnementale de l'industrie pour en juger, mais les professeurs Plourde et Elgie ont prédit qu'un prix mondial de 80 à 100 \$ la tonne pourrait suffire à susciter des changements (p. ex. des « technologies vraiment révolutionnaires⁶⁰ »). En ce qui concerne l'utilisation que les gouvernements devraient faire des revenus du carbone, les avis étaient partagés. Certains témoins voulaient que ces recettes, au moins en partie, soient retournées aux entreprises et aux consommateurs (p. ex. par des remboursements de taxe⁶¹), tandis que d'autres souhaitaient qu'elles financent le passage à une économie faible en carbone (p. ex. par l'investissement dans les technologies et innovations à faibles émissions⁶²).

Globalement, le Comité a retenu que la tarification du carbone, si elle est nécessaire, ne suffira peut-être pas à ce que le Canada atteigne ses cibles d'émission de GES ou à ce que suffisamment de technologies transformatrices soient inventées pour

56 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Dachis).

57 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

58 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

59 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

60 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie; Plourde).

61 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

62 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

réduire l'empreinte carbone du secteur pétrolier et gazier. D'autres politiques et initiatives pourraient être nécessaires.

D. Investir dans l'innovation technologique

De nombreux témoins ont répété que l'innovation technologique est essentielle au maintien de la compétitivité du secteur pétrolier et gazier du Canada⁶³. Ils ont dégagé (entre autres) les domaines d'innovation suivants :

- les solvants, qui pourraient remplacer l'usage de l'eau aux fins d'extraction et réduire de 50 % les émissions de GES, et d'environ 30 % les coûts en capital des projets⁶⁴;
- la technologie de production de vapeur par contact direct, qui pourrait réduire les émissions de GES de la production pétrolière in situ de 70 à 80 %, et le coût de production de 2 à 8 \$ le baril⁶⁵;
- l'exploitation minière autonome et automatisée qui, appliquée à l'exploitation des sables bitumineux, pourrait en améliorer le rendement, la rentabilité et la sûreté⁶⁶;
- les technologies gazières (p. ex. gaz naturel renouvelable, conversion d'électricité en gaz, production combinée de chaleur et d'électricité) qui visent à améliorer la performance environnementale et l'efficacité de l'industrie du gaz naturel⁶⁷;
- les recherches sur la détection des fuites des pipelines et les technologies connexes (p. ex. positionnement GPS, contrôle de surveillance électronique et acquisition de données, ou « SCADA », diverses initiatives de R-D), qui permettront d'améliorer la surveillance et le fonctionnement des pipelines par la détection des fissures, bosses ou autres dommages ou anomalies dans la structure⁶⁸;
- les produits et innovations à faibles émissions, p. ex. le recours à l'énergie renouvelable comme source d'électricité dans le secteur de l'extraction⁶⁹, les matériaux de construction à base d'hydrocarbures qui pourraient être

63 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

64 RNNR, [Témoignages](#), 9 mars 2016 (Des Rosiers).

65 *Ibid.*

66 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 13 avril 2016 (Jeffrey Walker, gestionnaire de programme, Ressources naturelles, Association canadienne de normalisation).

67 RNNR, [Témoignages](#), 4 mai 2016 (Egan).

68 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Bloomer).

69 RNNR, [Témoignages](#), 9 mars 2016 (Des Rosiers).

moins riches en carbone que le ciment⁷⁰, l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules, et les innovations en planification et transport urbains⁷¹;

- d'autres technologies potentielles qui pourraient convertir le dioxyde de carbone, qui est actuellement un polluant, en une ressource utile⁷².

Certaines de ces technologies sont utilisées dès maintenant ou seront bientôt commercialisées, mais beaucoup – surtout les plus révolutionnaires – ne seront peut-être prêtes que dans plus d'une décennie⁷³. Selon le témoin de l'ASB, l'horizon entre l'idéation et la commercialisation est d'environ 10 ans dans le secteur pétrolier et gazier⁷⁴.

De nombreuses sources de financement appuient l'innovation technologique, mais beaucoup de témoins ont souligné qu'il fallait que le gouvernement continue de faire sa part, surtout en R-D, pour que les progrès technologiques se poursuivent dans le secteur pétrolier et gazier. Le professeur Elgie a dit que « toute innovation a besoin du soutien du gouvernement », et que « [a]u siècle dernier, pratiquement aucune technologie importante n'a pu se développer sans un important investissement du gouvernement à un moment ou un autre du processus. C'est le cas [...] des sables bitumineux qui ont reçu des dizaines de milliards de dollars en subventions de démarrage pour mettre au point les technologies qui les rendent viables⁷⁵. » De même, selon le professeur André Plourde, « sur le plan économique, des arguments de poids » plaident en faveur du soutien gouvernemental à la R-D, soutien qui peut prendre la forme de subventions aux recherches du secteur privé, de recherche parrainée par le gouvernement, ou d'activités de recherche entreprises directement par le gouvernement⁷⁶. Le représentant de l'ACPE a ajouté qu'on « ne saurait trop insister sur l'importance » de la R-D pour l'amélioration de la qualité, de la sûreté et de la performance environnementale des pipelines⁷⁷.

En plus d'offrir son appui financier et de soutenir la R-D, le Comité a entendu que le gouvernement peut favoriser une culture d'innovation dans le secteur pétrolier et gazier. Pour ce faire, il devrait :

- **Assurer une réglementation souple**—divers témoins ont fait remarquer que la réglementation, lorsqu'elle est souple (ou adaptable), peut faciliter l'adoption des nouvelles technologies ou la poursuite de certaines

70 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

71 RNNR, [Témoignages](#), 4 mai 2016 (Whittingham).

72 RNNR, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 mars 2016 (Dan Wicklum, directeur général, Alliance pour l'innovation des sables bitumineux).

73 RNNR, [Témoignages](#), 9 mars 2016 (Des Rosiers).

74 RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2016 (Wicklum).

75 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

76 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde).

77 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Bloomer).

solutions novatrices⁷⁸. Le témoin de l'AISB a donné l'Alberta comme exemple d'une province où « [l']organisme de réglementation tient à respecter des normes élevées de performance environnementale, mais [où] il est prêt, dans des situations uniques, contrôlées et prescrites, à autoriser les entreprises à essayer des technologies qui n'auraient peut-être pas été permises sous le régime de réglementation précédent⁷⁹ ».

- **Financer une gamme diverse de technologies**—pour le témoin de l'AISB, il ne faut « pas mettre tous ses œufs dans le même panier », mais plutôt adopter une « approche de gestion de portefeuille » et investir dans des projets qui, par leur envergure, leur coût ou les facteurs de risque, sont variés⁸⁰.
- **Laisser l'industrie décider des technologies qui en valent la peine**—les professeurs Plourde et Elgie ont conseillé aux gouvernements de ne pas privilégier certaines technologies au détriment des autres, mais de laisser l'industrie décider de celles qu'il vaut la peine de poursuivre.
- **Accroître la valeur marchande des technologies à faibles émissions**—le professeur Elgie a expliqué que les objectifs environnementaux n'ont souvent pas assez de valeur marchande : « Vous ne pouvez pas aller au supermarché pour acheter de la faible teneur en carbone. Vous ne pouvez pas acheter de l'air propre. » Selon lui, ces « effets externes » (comme les appellent les économistes) sont principalement soutenus par la politique gouvernementale; il est donc essentiel que les gouvernements interviennent « à un certain niveau en complétant les investissements, surtout pour les étapes du début où le capital privé ne le fait jamais⁸¹ ».
- **Susciter l'attente d'un resserrement continu de la réglementation environnementale**—selon le professeur Elgie, l'industrie sera ainsi incitée à faire des investissements à long terme dans les technologies propres⁸².
- **Prioriser les technologies et les innovations canadiennes**—certains témoins ont suggéré que le gouvernement soutienne en particulier les innovations canadiennes, par exemple en priorisant les enjeux propres au

78 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish); RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

79 RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2016 (Wicklum).

80 RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2016 (Wicklum).

81 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

82 *Ibid.*

Canada qui n'intéresseront pas les autres pays (p. ex. les sables bitumineux⁸³).

- **Jeter des ponts entre les inventeurs et l'industrie**—le professeur a invité les gouvernements à mettre en contact les inventions et les technologies avec les entreprises qui pourraient s'en servir⁸⁴.
- **Collaborer avec les organisations internationales de R-D**—certains témoins ont relevé la possibilité pour le Canada de participer aux initiatives de R-D internationales. Par exemple, le professeur Moore a avisé le Comité qu'il y a aux États-Unis 11 laboratoires nationaux qui sont actuellement à l'affût des possibilités de recherche pour développer de nouvelles technologies énergétiques⁸⁵.
- **Réfléchir au rôle potentiel des normes à l'appui de l'innovation**—le témoin de l'Association canadienne de normalisation a parlé du rôle que les normes peuvent jouer dans la commercialisation et l'intégration des innovations. Les normes peuvent être établies pour des raisons bien précises, par exemple ouvrir de nouveaux marchés, introduire des innovations ou faciliter l'observation des règlements⁸⁶.

E. Adopter les politiques appropriées

En janvier 2016, le gouvernement du Canada a adopté des mesures provisoires exigeant de l'Office national de l'énergie, entre autres choses, qu'il approfondisse ses consultations des peuples autochtones et qu'il évalue les émissions de GES en amont de certains projets. Compte tenu de ces changements, le gouvernement a augmenté le délai d'examen des projets. Certains témoins ont dit douter que cette prolongation des consultations soit une façon efficace d'accroître la confiance publique dans le processus d'approbation des projets énergétiques⁸⁷, tandis que d'autres ont fait valoir que ces mesures provisoires ont une portée excessive puisqu'elles exigent la prise en compte de facteurs qui dépassent potentiellement les compétences fédérales⁸⁸. D'autres encore, par contre, ont jugé que ces mesures étaient conformes aux engagements climatiques de provinces comme l'Alberta et la Colombie-Britannique⁸⁹.

Dans l'ensemble, les témoins se sont dits favorables aux processus d'approbation « rigoureux » et « exhaustifs », pourvu que leurs objectifs soient clairs et prévisibles, et

83 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde).

84 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie).

85 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

86 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Walker).

87 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Marsh).

88 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Dachis); RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

89 RNNR, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Ferguson).

que leur échancier soit respectueux des décisions d'affaires et d'investissement⁹⁰. Le témoin de Suncor Énergie a mis en garde contre les retards imprévus du processus d'approbation, lesquels créent de l'incertitude et compromettent l'investissement, d'autant que la planification des projets de développement des ressources se fait souvent sur un long horizon⁹¹. Par ailleurs, certains témoins ont appelé le gouvernement à agir, lorsqu'il le peut, pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité et la souplesse des règlements existants⁹². Par exemple, le professeur Plourde a prôné la « souplesse appuyée par des principes », qui consiste à comprendre et conserver les objectifs du système de réglementation, mais à façonner les règlements et les processus d'approbation sans perdre de vue que l'évolution de l'environnement d'exploitation est inévitable⁹³. On a fait remarquer que le processus d'approbation devait être cohérent et prévisible, et qu'il devait inspirer confiance aux Canadiens.

Les avis étaient partagés quant à la portée du processus d'approbation réglementaire. Certains témoins voulaient que l'examen englobe jusqu'aux questions sociales et culturelles, et qu'il cible l'impact cumulatif du portefeuille de projets proposés⁹⁴, alors qu'un autre intervenant préférait au contraire une portée resserrée : moins de critères, et une évaluation limitée à l'impact du seul projet visé⁹⁵.

Selon le professeur Moore, il faut une stratégie nationale de l'énergie pour harmoniser les intérêts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et inscrire les politiques et décisions d'investissement futures dans un cadre de réglementation plus prévisible⁹⁶. La professeure Gattinger gardait espoir que les efforts intergouvernementaux récents aboutissent à une stratégie énergétique nationale⁹⁷, mais le professeur Moore, plus sceptique, n'y voyait qu'une « série d'accords mouvants et quelques politiques fixes entre les provinces ou les parties, dont la validité n'est pas de longue durée⁹⁸ ».

Enfin, le professeur Moore a appelé de ses vœux la création d'un organisme national qui pourra offrir « des informations impartiales, précises et fiables sur l'énergie⁹⁹ » et ainsi améliorer la qualité des données du Canada à ce sujet.

90 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish); RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Giraud).

91 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Reynish).

92 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Elgie; Plourde).

93 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Plourde).

94 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Gattinger; Lafontaine); RNNR, [Témoignages](#), 4 mai 2016 (Cliffe-Phillips).

95 RNNR, [Témoignages](#), 2 mai 2016 (Dachis).

96 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

97 RNNR, [Témoignages](#), 16 mai 2016 (Gattinger).

98 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

99 RNNR, [Témoignages](#), 9 mai 2016 (Moore).

RECOMMANDATIONS

À la lumière des témoignages présentés dans les pages qui précèdent, le Comité fait les recommandations suivantes :

- 1. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de faire connaître les avantages de l'investissement dans les ressources naturelles du Canada, y compris le pétrole et le gaz, et à cette fin de continuer notamment d'encourager l'innovation, la recherche et le développement.**
- 2. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de collaborer avec l'industrie et les gouvernements autochtones, provinciaux, territoriaux et municipaux à la construction de l'infrastructure nécessaire à la création d'un environnement favorable à l'exploitation et au transport des ressources naturelles et à l'expédition des produits pétroliers et gaziers vers les marchés stratégiques intérieurs et internationaux.**
- 3. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'encourager la prompte participation des peuples autochtones aux décisions d'exploitation des ressources, dans le plein respect des droits aux terres et aux ressources reconnus aux peuples autochtones et conférés par traité. De plus, le Comité recommande au gouvernement de veiller à ce que les processus de consultation tiennent compte de l'impact multidimensionnel des projets d'exploitation des ressources sur les collectivités autochtones, notamment sur le plan de l'éducation, de la santé, du développement économique, de l'infrastructure et de l'environnement.**
- 4. Le Comité recommande au gouvernement du Canada, vis-à-vis de la question plus générale de la confiance publique envers le secteur de l'énergie, de favoriser la transparence et la participation du grand public aux décisions d'exploitation des ressources, et en reconnaissant la réglementation environnementale robuste du Canada et le travail des organismes nationaux de réglementation.**
- 5. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de travailler à une Stratégie énergétique nationale en collaboration avec les partenaires autochtones, provinciaux, territoriaux et internationaux de manière à s'assurer que les normes de comptabilisation du carbone et les pratiques de transfert de crédits tiennent compte des pays voisins et que toutes les normes de comptabilisation du carbone soient transparentes et fondées sur les données scientifiques.**
- 6. Le Comité recommande au gouvernement du Canada, par l'entremise de Ressources naturelles Canada, d'améliorer les possibilités de mise en contact des inventeurs, des chercheurs et des entrepreneurs avec les segments de l'industrie pétrolière et gazière qui correspondent le plus à leur domaine d'expertise.**

- 7. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'encourager la collaboration, dans le cadre de groupes et de conseils, entre les gouvernements, l'industrie, les universitaires et les experts internationaux, dans le but de maximiser le potentiel d'innovation du secteur pétrolier et gazier du Canada.**
- 8. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'encourager les entreprises et les entrepreneurs canadiens à devenir des chefs de file mondiaux à l'égard de leurs innovations ou technologies respectives.**
- 9. Le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de renforcer notre stratégie énergétique nord-américaine et la collaboration intergouvernementale à l'égard des politiques énergétiques par la prise en compte des intérêts fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones, et de prendre des mesures pour améliorer la qualité et la disponibilité des données nationales sur l'énergie.**

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Ressources naturelles</p> <p>Frank Des Rosiers, sous-ministre adjoint Secteur de l'innovation et de la technologie de l'énergie</p> <p>Terence Hubbard, directeur général Direction des ressources pétrolières, Secteur de l'énergie</p> <p>Nicole McDonald, directrice générale par intérim CanmetÉNERGIE Devon</p>	2016/03/09	4
<p>Alliance pour l'innovation des sables bitumineux</p> <p>Dan Wicklum, directeur général</p>	2016/03/21	5
<p>Association canadienne des producteurs pétroliers</p> <p>Alex Ferguson, vice-président Politiques et rendement</p> <p>Association canadienne de normalisation</p> <p>Michael Leering, gestionnaire de programme Environnement et changement climatique</p> <p>Kevin MacDougall, directeur Énergie et services publics</p> <p>Jeffrey Walker, gestionnaire de programme Ressources naturelles</p>	2016/04/13	7
<p>Chambre de commerce du Canada</p> <p>Katrina Marsh, directrice principale Politique des ressources naturelles et de l'environnement</p> <p>Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie</p> <p>Mark Cliffe-Phillips, directeur exécutif</p> <p>Brett Wheler, conseiller principal en matière de politique d'évaluation environnementale</p> <p>Office national de l'énergie</p> <p>Jim Fox, vice-président Intégration de l'information sur l'énergie et de l'analyse</p> <p>Shelley Milutinovic, économiste en chef</p>	2016/04/20	8
<p>Institut C.D. Howe</p> <p>Benjamin Dachis, analyste principal de la politique</p> <p>Chambre de commerce du Canada</p> <p>Katrina Marsh, directrice principale Politique des ressources naturelles et de l'environnement</p>	2016/05/02	9

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Association canadienne de pipelines d'énergie Chris J. Bloomer, président et chef de la direction</p> <p>Woodfibre LNG Ltd Byng Giraud, vice-président Affaires coopératives et directeur national - Canada</p>	2016/05/02	9
<p>Association canadienne du gaz Timothy M. Egan, président-directeur général</p> <p>Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie Mark Cliffe-Phillips, directeur exécutif</p> <p>Institut Pembina Edward Whittingham, directeur exécutif</p>	2016/05/04	10
<p>À titre personnel Stewart Elgie, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa Directeur associé, Institut de l'environnement</p> <p>Michal Moore, professeur School of Public Policy, University of Calgary</p> <p>André Plourde, professeur titulaire et doyen Faculté des affaires publiques, Carleton University</p>	2016/05/09	11
<p>Monica Gattinger, professeure, présidente énergie positive Directrice, institut de recherche sur la science, la société et la politique publique, Université d'Ottawa</p> <p>Indigenous Health Alliance Alika Lafontaine, président du projet</p> <p>Suncor Énergie Inc. Steve Reynish, vice-président exécutif Stratégie et expansion de l'entreprise</p> <p>Technologies du développement durable Canada Chris Boivin, vice-président Investissement</p> <p>Unifor Jordan Brennan, économiste Département de la recherche</p>	2016/05/16	12
<p>Alberta Federation of Labour Gil McGowan, président</p> <p>In Situ Oil Sands Alliance Patricia Nelson, vice-présidente Richard Sendall, président, Vice-président principal de MEG Energy Corp.</p>	2016/05/30	13

Organismes et individus	Date	Réunion
Office national de l'énergie Jim Fox, vice-président Intégration de l'information sur l'énergie et de l'analyse Shelley Milutinovic, économiste en chef	2016/05/30	13

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Assemblée des Premières Nations

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18 et 19](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
James Maloney

Le gouvernement doit établir une stabilité, une clarté et une cohérence accrues pour la croissance, les investissements et la compétitivité du secteur pétrolier et gazier

Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes : Rapport dissident

Ce rapport dissident reflète le point de vue des députés suivants, qui ont siégé au Comité permanent des ressources naturelles (le « Comité ») : John Barlow (l'un des vice-présidents du Comité, Foothills), Candice Bergen (Portage-Lisgar) et Shannon Stubbs (Lakeland).

Contexte

Le 24 février 2016, le Comité a entrepris une étude intitulée *L'avenir des industries pétrolière et gazière, minière et nucléaire au Canada : Innovation, solutions durables et débouchés économiques*. Le Comité a divisé l'étude en trois parties : l'industrie pétrolière et gazière, l'industrie minière et l'industrie nucléaire. Dans le cadre de sept rencontres, le Comité a entendu 33 témoins, qui ont mis en lumière un certain nombre de tendances existantes et émergentes qui dirigent le changement dans le secteur, de même que divers défis que nous devons relever si nous voulons que le secteur pétrolier et gazier reste concurrentiel.

Raisons justifiant un rapport dissident

Le Comité a étudié l'avenir du secteur pétrolier et gazier du Canada. Selon les membres de l'opposition officielle, le rapport présenté par le gouvernement ne représente pas correctement les affirmations des témoins sur un certain nombre de points critiques. Des témoignages et d'importants sujets relatifs au secteur pétrolier et gazier doivent faire l'objet d'une attention accrue. Ce rapport dissident vise à apporter une clarification et une exactitude sur ces questions, et à faire des recommandations additionnelles au gouvernement du Canada afin d'assurer la force et la durabilité à long terme du secteur pétrolier et gazier du Canada.

Quatre points critiques ne sont pas abordés dans l'étude :

- a) Il n'est pas nécessaire d'inclure les émissions de gaz à effet de serre en amont dans les projets de pipeline parce que cela relève des compétences provinciales. Cela n'est pas conforme par rapport aux autres secteurs, qui ne sont pas sujets à cette exigence.
- b) Le gouvernement du Canada crée une grave incertitude dans le secteur en retardant inutilement des projets et en répétant les cinq principes du nouveau processus d'évaluation transitoire, ce qui a un effet négatif sur les investissements.

- c) Le Canada a un régime de réglementation de calibre mondial et un bilan, reconnu internationalement, de développement pétrolier et gazier responsable sur les plans environnemental et social.
- d) Les États-Unis sont non seulement notre meilleur client, mais le principal concurrent du Canada. Cela souligne la nécessité critique d'une infrastructure stratégique afin d'assurer des marchés nouveaux et diversifiés pour le pétrole et le gaz naturel canadiens.

Nous estimons, en tant que députés siégeant au Comité, que nous avons le devoir, devant nos électeurs, les Canadiens, les intervenants et les travailleurs du secteur pétrolier et gazier, et les témoins, de présenter respectueusement le présent rapport dissident.

Le rapport du Comité ne tient pas suffisamment compte de l'incertitude dans le secteur pétrolier et gazier créée par le gouvernement

Le rapport du Comité ne tient pas suffisamment compte des préoccupations soulevées par de nombreux témoins quant à l'incertitude que le gouvernement du Canada a créée dans le secteur avec les cinq principes provisoires du nouveau processus d'évaluation des projets d'infrastructure de ressources naturelles. Selon l'un des témoins, l'incertitude réglementaire est l'une des raisons expliquant la baisse des investissements. « Nous n'arrêtons pas de changer les règles, nous n'arrêtons pas de changer de méthode, et nous créons des délais additionnels qui n'étaient pas prévus au départ, et cela fait peur aux investisseurs. »¹ D'autres témoins ont dit : « Il existe une certaine incertitude, et je crois que nous allons voir à court terme où cela mène, ce qu'est le processus »² et « Nous nous sommes un peu interrogés », ajoutant que le processus intérimaire est « un peu vague ». ³ Selon un autre témoin, « le rôle clé du gouvernement est de créer un cadre politique qui envoie des signaux clairs à tous les secteurs de l'économie, qui réduit l'incertitude, et qui offre des incitatifs clairs quant à la façon générale dont nous voulons travailler ». ⁴ De plus, un témoin a souligné l'importance des limites de temps pour les évaluations. « Je crois que les évaluations environnementales ne devraient pas être utilisées comme tactique dilatoire. C'est parfois le cas. J'apprécie certaines des choses qu'a faites le gouvernement précédent, imposant des limites de temps aux évaluations environnementales. Je crois qu'il doit y avoir une certaine flexibilité. »⁵

Malheureusement, le rapport du Comité ne reflète pas avec exactitude l'incertitude créée et exacerbée par le gouvernement actuel.

¹ Byng Giraud, Woodfibre LNG, 2 mai 2016

² Chris Bloomer, CEPA, 2 mai 2016

³ Alex Ferguson, CAPP, 13 avril 2016

⁴ André Plourde, Université Carleton, 9 mai 2016

⁵ Stewart Elgie, Université d'Ottawa, 9 mai 2016

Le rapport du Comité ne reconnaît pas le cadre réglementaire de calibre mondial et le bilan de gestion environnementale du Canada

Le Comité a entendu des témoins se sont prononcés contre l'exposé du gouvernement, qui repose sur l'hypothèse que le cadre réglementaire actuel ne fonctionne pas et doit être modifié afin de rétablir la confiance du public. L'un des témoins a dit : « À notre avis, les normes du Canada sont parmi les meilleures du monde. »⁶ Un autre a dit : « Le bilan en matière de sécurité des pipelines du Canada est excellent comparativement à d'autres systèmes dans le monde, et nous pensons qu'il est préférable de transporter le pétrole par pipeline que par train. »⁷ Un autre a souligné les excellentes normes du cadre réglementaire du Canada, disant : « Le Canada a aussi une réglementation environnementale de calibre mondial. Parmi les principaux pays producteurs de pétrole, seul le Canada est dirigé par une réglementation et une supervision environnementales sévères, de classe mondiale. C'est le seul grand producteur de pétrole qui a une réglementation exhaustive sur les gaz à effet de serre. Alors que la demande mondiale continue à augmenter, la production responsable du Canada sur les plans environnemental et social sera une source d'approvisionnement importante. Le monde a besoin de plus d'énergie en provenance du Canada. »⁸

Bien que le gouvernement tente de présenter le cadre réglementaire actuel comme une source de problèmes significatifs et insurmontables, le Comité a entendu un témoin dire qu'il « ne croit pas fondamentalement que les processus d'évaluation environnementale des gouvernements fédéral et provinciaux ne fonctionnent pas ». ⁹ Parlant du solide cadre réglementaire du Canada et de l'excellent travail de l'Office national de l'énergie, un témoin a dit : « Ces dix dernières années, sous les auspices de l'ONE, plusieurs pipelines ont été construits. La canalisation 9 a été approuvée dans le cadre du processus de l'ONE. Le pipeline AccèsEst et le pipeline Keystone initial ont été construits. Des pipelines ont été sujets au processus réglementaire de l'ONE, à des consultations, à un examen environnemental, et ils ont été construits. »¹⁰ Cela témoigne de la qualité du cadre réglementaire et de la solide gestion environnementale du Canada, et souligne le fait que des pipelines ont été construits ces dix dernières années, sous le gouvernement précédent.

Comme nous l'avons vu, de nombreux pipelines ont été approuvés et construits dans le cadre réglementaire actuel, dans le respect continu des excellentes normes en matière de sécurité et d'environnement que les Canadiens veulent et méritent. (Voir les tableaux 1 et 2, p. 7-8)

De plus, le rapport du Comité ne tient pas suffisamment compte des témoignages soulignant la qualité du cadre réglementaire du Canada et notre bilan exceptionnel et reconnu en matière de gestion environnementale.

⁶ Kevin MacDougall, Association canadienne de normalisation, 13 avril 2016

⁷ Jim Fox, ONE, 30 mai 2016

⁸ Richard Sendall, MEG Energy, 30 mai 2016

⁹ Katrina Marsh, Chambre de commerce du Canada, 2 mai 2016

¹⁰ Chris Bloomer, CEPA, 2 mai 2016

Le rapport du Comité ne traite pas de la nécessité critique d'une infrastructure énergétique stratégique pour que le Canada reste concurrentiel sur le marché mondial

Des témoins ont expliqué la nécessité d'investir dans l'infrastructure énergétique. L'un d'eux a dit : « Tant que le monde aura besoin de pétrole et de gaz naturel pour alimenter les voitures et les usines, nous devons soutenir la compétitivité de l'industrie canadienne. Pour notre réseau, cela veut dire construire une infrastructure d'exportation, ce qui comprend des pipelines et des installations de GNL. Le fait d'empêcher la construction de pipelines au Canada n'accélère pas le développement de solutions de remplacement au pétrole, et ça ne ralentit pas la demande croissante de pétrole par les économies émergentes, et c'est de là que va venir la majeure partie de l'augmentation de la demande à l'avenir. La Chine et l'Inde ont besoin de pétrole, mais se fichent de savoir s'il provient du Canada ou d'ailleurs. Alors que les investissements dans secteur pétrolier tournent le dos au Canada, les gaz à effet de serre provenant de la production pétrolière font de même, allant probablement vers des juridictions ayant moins de mesures de protection environnementale. »¹¹ Ce témoignage reflète à la fois la nécessité d'investir dans l'infrastructure énergétique et la solidité du bilan environnemental du Canada. Parlant du marché grandissant pour le pétrole et le gaz naturel, un autre témoin a dit : « Il faut une infrastructure de transport pour répondre à la demande d'énergie grandissante, et les pipelines demeurent la façon la plus sécuritaire et la plus efficiente, et la moins intensive en gaz à effet de serre, de transporter l'énergie sur de longues distances ». ¹² D'un point de vue économique, un témoin a dit que « le manque d'infrastructure d'exportation fait en sorte que le brut canadien est souvent, mais pas toujours, vendu à un prix moindre, ce qui, quand on se bat déjà pour les prix, est un fardeau additionnel pour l'industrie ». ¹³

Le rapport du Comité ne tient pas compte des témoignages illustrant clairement la demande considérable pour le pétrole et le gaz naturel canadiens, et la nécessité d'une infrastructure énergétique stratégique afin de soutenir la compétitivité à long terme du secteur énergétique du Canada.

Le rapport du Comité ne tient pas compte des effets d'une taxe sur le carbone sur le secteur pétrolier et gazier canadien

Les gouvernements recueillent déjà 17 milliards de dollars par année auprès du secteur pétrolier et gazier pour financer des programmes et services essentiels. Les économies des provinces riches en ressources n'ont pas besoin d'un impôt additionnel à un moment où le prix des produits de base est bas, où le secteur énergétique connaît un ralentissement historique et où les entreprises et les citoyens sont déjà en difficulté. Parlant du solide bilan de gestion environnementale du Canada, un témoin a expliqué que « le Canada représente moins de 2 % des émissions mondiales de gaz à effet de

¹¹ Katrina Marsh, Chambre de commerce du Canada, 2 mai 2016

¹² Chris Bloomer, CEPA, 2 mai 2016

¹³ Katrina Marsh, Chambre de commerce du Canada, 2 mai 2016

serre, et les membres de l'Association canadienne de pipelines d'énergie (CEPA) qui exploitent des pipelines de transport sont responsables d'une part négligeable de ces émissions ». ¹⁴ Un témoin a parlé d'une taxe sur le carbone, disant : « Si elle n'est pas alignée sur nos partenaires commerciaux, la tarification du carbone peut entraîner un manque de compétitivité. Cela devrait inquiéter ceux qui se préoccupent pour le climat et ceux qui se préoccupent pour l'économie, parce que si l'on se contente de déplacer l'activité commerciale vers d'autres juridictions, on ne réduit pas les émissions de carbone globales. L'idéal serait une tarification du carbone nord-américaine ou même mondiale, ce qui empêcherait ce genre de pertes de compétitivité. » ¹⁵

Le rapport du Comité, tel que présenté, tient compte du témoignage en faveur d'une taxe sur le carbone, mais pas de celui qui souligne les effets négatifs qu'une taxe sur le carbone aurait sur l'industrie et les consommateurs si le Canada impose une telle taxe de façon indépendante, sans s'aligner sur ses partenaires commerciaux nord-américains. Ce témoignage met la compétitivité du Canada sur le marché mondial de l'énergie à l'avant-plan des discussions sur la mise en œuvre d'une taxe sur le carbone, et propose un cadre visant à minimiser les effets externes sur le secteur pétrolier et gazier.

Conclusion

Nous encourageons vivement le gouvernement à tenir compte de tous les témoignages entendus dans le cadre de l'étude intitulée *L'avenir des industries pétrolière et gazière, minière et nucléaire au Canada : Innovation, solutions durables et débouchés économiques*. Ce rapport dissident présente quatre enjeux critiques auxquels le gouvernement devra répondre pour assurer que le Canada reste concurrentiel sur le marché pétrolier et gazier mondial. Nous encourageons une approche collaborative englobant les points soulignés dans ce rapport dissident. Le gouvernement doit créer une certitude dans le secteur, non seulement pour les investisseurs potentiels, mais pour les promoteurs de projets et les travailleurs qui dépendent de l'industrie pour gagner leur vie. Il faut que le gouvernement reconnaisse qu'il doit établir la confiance du public envers notre cadre réglementaire de calibre mondial et notre solide bilan de gestion environnementale. Nous encourageons également le gouvernement à soutenir l'infrastructure énergétique stratégique. Le gouvernement devrait tenir compte de tout impact qu'aurait une taxe sur le carbone sur divers facteurs, dont la compétitivité du Canada. En plus de ces points, nous présentons cinq recommandations que nous prions le gouvernement d'étudier quand il élaborera une politique sur l'avenir du secteur pétrolier et gazier.

Recommandations

- 1. Nous encourageons vivement le gouvernement du Canada à établir et à rendre publics des critères stricts et clairs, et un délai défini, pour les**

¹⁴ Chris Bloomer, CEPA, 2 mai 2016

¹⁵ Katrina Marsh, Chambre de commerce du Canada, 2 mai 2016

processus d'évaluation et de consultation des projets majeurs. L'approbation en temps opportun des nouveaux projets d'infrastructure énergétique non seulement réduirait la dépendance du Canada envers le pétrole étranger, mais permettrait au pétrole et au gaz naturel canadiens, exploités de façon responsable, respectés et reconnus mondialement, de se rendre sur les marchés internationaux.

- 2. Nous encourageons vivement le gouvernement du Canada à manifester sa confiance envers nos organismes de réglementation nationaux en leur permettant de prendre des décisions fondées sur des preuves, indépendamment de la politisation et des principes provisoires inutiles et redondants.**
- 3. Nous encourageons vivement le gouvernement du Canada à soutenir publiquement et catégoriquement l'infrastructure énergétique stratégique approuvée par les organismes de réglementation nationaux à la suite de processus exhaustifs fondés sur des preuves afin d'assurer la compétitivité du Canada sur le marché mondial de l'énergie.**
- 4. Nous encourageons vivement le gouvernement du Canada à reconnaître et à promouvoir le cadre réglementaire de calibre mondial et les normes et la gestion environnementales du Canada en favorisant, et non pas en réduisant, la confiance du public envers nos organismes de réglementation nationaux et nos producteurs d'énergie.**
- 5. Nous encourageons vivement le gouvernement du Canada à ne pas imposer d'impôt ou de réglementation additionnels au secteur pétrolier et gazier ou aux consommateurs canadiens qui n'existent pas chez nos concurrents et partenaires commerciaux continentaux. Cela comprend la mesure des émissions de gaz à effet de serre en amont des pipelines, comme le précisent les cinq principes provisoires, puisque les pipelines ne contribuent pas à ces émissions de façon importante, et que les émissions en amont relèvent des compétences provinciales. Toute initiative nationale de tarification du carbone devrait faire l'objet d'une évaluation économique exhaustive afin d'assurer un équilibre entre la croissance économique et la gestion et la responsabilité environnementales.**

Le tout respectueusement soumis,

John Barlow, député
Foothills

L'hon. Candice Bergen, C.P., députée
Portage-Lisgar

Shannon Stubbs, députée
Lakeland

Completed Major Pipeline Reviews Since 2006

Table 1: Oil Pipelines

Pipeline	Proponent	Province	Import/Export/ Domestic	Length of new Pipeline	Type of review	NEB Decision	Project Status
Alida to Cromer Oil Pipeline Capacity Expansion	Enbridge Pipelines	SK, MB	Domestic	60 km	NEB Screening	2007-05-24	In Operation
TMX-Anchor Oil Pipeline Loop	Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.	AB, BC	Expansion of existing oil pipeline (export and domestic)	158 km	NEB Screening	2007-06-21	In Operation
Cochin Oil Pipeline	Kinder Morgan	ON, SK, AB	Import		NEB Review	2007-12-06	In Operation
Keystone Oil Pipeline	TransCanada	AB, SK, MB	Export	373 km	NEB Screening	2008-09-16	In Operation
Alberta Clipper Oil Pipeline Expansion (Line 67)	Enbridge	AB, SK, MB	Export	1,070 km	NEB Screening	2009-07-14	In Operation
Keystone XL Oil Pipeline	TransCanada	AB, SK	Export	529 km	NEB Screening	2010-03-19	Not under construction
Bakken Oil Pipeline	Enbridge Bakken Pipeline Company Inc.	MB, SK	Import	123 km	NEB Screening	2012-01-09	In Operation
Line 9B Oil Pipeline Reversal	Enbridge Inc.	ON	Domestic – reversal and expansion of an existing oil pipeline	0 km	NEB Review (no federal EA required)	2012-03-06	In Operation
Edmonton to Hardisty Oil Pipeline	Enbridge Pipelines Inc.	AB	Domestic	181 km	NEB Review	2014-04-19	In Operation
Northern Gateway Oil Pipeline	Enbridge Inc.	AB, BC	Export	1150 km	CEAA/NEB Review Panel	2014-06-17	Not under construction

Table 2: Gas Pipelines

Pipeline	Proponent	Province	Project Type	Length of new Pipeline	Type of review	NEB Decision	Project Status
Brunswick Natural Gas Pipeline	Emera Brunswick Pipeline Ltd.	NB	Export	145 km	NEB Review Panel	2007-05-17	In Operation
Deep Panuke Offshore Natural Gas Pipeline	Encana	NS	Domestic and Export	175 km	Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board Comprehensive Study	2007-09-05	In Operation
South Peace Natural Gas Pipeline	Westcoast Energy	BC	Domestic	95 km	Screening	2009-02-05	In Operation
Groundbirch Natural Gas Pipeline	NOVA Gas Transmission Ltd.	BC, AB	Domestic	77 km	NEB Screening	2010-03-04	In Operation

Mackenzie Natural Gas Pipeline	Various	NWT	Domestic	1300 km	Joint Review Panel	2011-03-10	Not under construction
Horn River Natural Gas Pipeline	NOVA Gas Transmission Ltd.	BC	Domestic	72 km	NEB Screening	2011-02-09	In Operation
Vantage Ethane Pipeline	Vantage Pipeline Canada Inc.	AB, SK	Import	578 km	NEB Screening	2012-03-08	In Operation
Northwest Mainline Natural Gas Pipeline	NOVA Gas Transmissions Ltd.	BC, AB	Domestic	111 km	NEB Screening	2014-05-17	In Operation
Leismer – Kettle River Crossover Natural Gas Pipeline	Nova Gas Transmission Ltd.	AB	Domestic	77 km	NEB Screening	2012-09-20	In operation
Northwest Mainline Komie North Natural Gas Pipeline Expansion	Nova Gas Transmission Ltd.	AB, BC	Domestic	130 km	NEB Review	2013-04-19	Not under Construction
Wolverine River Lateral Loop (Carmon Creek Section) Natural Gas Pipeline	NOVA Gas Transmission Ltd.	AB	Domestic	61 km	NEB Review	2015-06-01	Not under construction
North Montney Natural Gas Pipeline	TransCanada	BC	Domestic	305 km	NEB Review	2015-06-11	Not under construction

Table 3: Other Pipelines

Pipeline	Proponent	Province	Import/Export/ Domestic	Length of new Pipeline	Type of review	NEB Decision	Project Status
Southern Lights Diluents Pipeline	Enbridge	AB, SK, MB	Import	300 km	Screening	2008-11-08	In Operation

Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique

Le secteur pétrolier et gazier continue de traverser une période difficile en raison de la faiblesse du cours des marchandises, ce qui n'est pas sans conséquence pour beaucoup de Canadiens et Canadiennes d'un bout à l'autre du pays. Les néo-démocrates sont conscients de ce problème et se sont efforcés, dans le cadre de cette étude, d'assurer la durabilité à long terme du secteur des ressources et le bien-être des personnes qui y travaillent.

Au cours de l'étude, nous avons gardé à l'esprit quelques principes directeurs qui, selon nous, sont importants pour l'avenir du secteur de l'énergie et des ressources naturelles. La durabilité est cruciale, et elle implique l'application du principe du pollueur-payeur, afin que les générations futures ne se retrouvent pas avec la facture. Les partenariats aussi sont nécessaires, pour que les collectivités, les provinces et les peuples autochtones puissent tous profiter de l'exploitation des ressources, et que des emplois à valeur ajoutée et bien payés soient créés au Canada. Enfin, nous devons viser la prospérité à long terme, c'est-à-dire nous servir des revenus découlant de nos ressources pour investir dans des technologies énergétiques propres et modernes, afin que le Canada reste à la fine pointe du développement énergétique et que le prix de l'énergie demeure abordable au cours des années à venir.

La majorité des témoins de tous horizons qui ont comparu ont reconnu que le pétrole et le gaz allaient continuer de faire partie de notre mixte énergétique à court et à moyen termes, malgré les investissements grandissants dans les sources d'énergie renouvelable. Par conséquent, il faut relever les défis que rencontre ce secteur, pour en améliorer la performance environnementale et s'assurer qu'il bénéficie à tous les Canadiens.

Le professeur Stewart Elgie a comparé la situation du secteur pétrolier et gazier du Canada aujourd'hui avec celle du secteur forestier dans les années 1990. Il a fait remarquer que des changements aux pratiques et processus environnementaux dans l'industrie forestière avaient aidé les entreprises à vendre leurs produits plus cher, et pas seulement à accroître leur accès aux marchés. Cette comparaison pourrait être instructive pour le secteur pétrolier et gazier, qui cherche à assurer sa viabilité au Canada.

Les témoignages étaient formels : l'industrie du pétrole et du gaz naturel veut accroître son accès aux marchés, et les entreprises, pour ce faire, comptent beaucoup sur la construction de pipelines vers les ports de mer. Mais il est tout aussi clair que l'accès aux marchés ne dépend pas de la simple existence de l'infrastructure physique de transport, et que ces pipelines ne peuvent pas être construits si la population n'est pas consultée adéquatement et ne donne pas son appui. L'opposition publique à la construction des pipelines et aux mesures commerciales comme la Directive sur la qualité des carburants de l'Union européenne montre bien qu'il faut restaurer la confiance populaire dans le processus d'examen réglementaire et renforcer la protection et l'innovation environnementales dans l'industrie. Apportant des arguments convaincants, les témoins ont fait valoir qu'il nous fallait attaquer de front les problèmes que sont les coûts de production et l'empreinte écologique élevés des sables bitumineux, sans quoi la santé et la prospérité de l'industrie seront compromises au Canada. Divers intervenants ont parlé d'avancées importantes dans la gestion de l'impact environnemental et du travail de groupes comme la COSIA, qui témoignent que l'industrie elle-même reconnaît les défis et cherche des solutions. Nous saluons ces initiatives, mais ajoutons que le gouvernement fédéral doit en faire plus pour soutenir les progrès technologiques, faire respecter les normes environnementales et atténuer les incidences environnementales, notamment sur l'eau et le climat. Car si on améliore la performance environnementale du secteur pétrolier et gazier, on pourra potentiellement élargir son accès aux marchés et bonifier la valeur de nos exportations.

Nous estimons que l'innovation dans le secteur du pétrole et du gaz naturel est nécessaire du point de vue des technologies, mais aussi des méthodes d'élaboration, d'évaluation, de consultation et d'approbation (ou de rejet) qui gouvernent les projets. Nous croyons qu'il est essentiel, pour répondre au manque de confiance populaire dans le processus d'évaluation environnementale actuel, d'apporter sans tarder des changements permanents et significatifs aux mécanismes de l'Office national de l'énergie. Les néo-démocrates croient que les mesures provisoires proposées par le gouvernement ne suffisent pas à corriger le démantèlement qu'a subi aux mains des conservateurs, pendant 10 ans, le régime de protection environnementale. Et comme la professeure Monica Gattinger, nous craignons que si le processus reste en usage malgré ses lacunes, il en résulte une érosion continue de la confiance du public dans la totalité du régime d'évaluation.

Nous déplorons que le rapport majoritaire du Comité ne recommande pas la tenue rapide d'un examen du processus de l'ONE, alors que c'était un engagement électoral du nouveau gouvernement. Nous déplorons également que le processus d'examen par une commission, récemment annoncé, ne prévoient aucun échéancier de modification législative; le processus inadéquat des conservateurs reste donc en place, ce qui crée de l'incertitude pour tous les intervenants. Nous recommandons que le gouvernement se hâte d'apporter les changements permanents nécessaires au processus d'évaluation de l'ONE, afin de restaurer la confiance publique et d'en faire un mécanisme équitable et neutre, fondé sur les données scientifiques et propices à une vraie consultation des collectivités.

Le gouvernement doit aussi se hâter d'honorer ses obligations de nation à nation avec les peuples autochtones, c'est-à-dire notamment de prendre les mesures de consultation et d'accommodement qui s'imposent à l'égard de tous les projets énergétiques, et de protéger les droits autochtones. Pendant l'étude, les représentants de l'industrie ont appelé de leurs vœux une amélioration du processus de consultation, amélioration qu'ils attendent avec impatience. C'est au gouvernement du Canada, en tant que représentant de la Couronne, qu'incombent ces devoirs; contrairement à ce que faisaient trop souvent les conservateurs, il ne doit pas s'en décharger sur les promoteurs, bien que ceux-ci aient aussi un rôle à jouer. Ainsi, Ottawa doit en faire beaucoup plus, sur le terrain, pour créer un environnement qui permettra une vraie consultation. Le gouvernement a pris beaucoup d'engagements envers les peuples autochtones; nous croyons qu'il est temps qu'il commence à les tenir.

À ce sujet, il a entre autres promis de renouveler la relation d'Ottawa avec les peuples autochtones par la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Les néo-démocrates estiment que cette déclaration, dans sa totalité, doit être mise en œuvre dès que possible. Nous croyons qu'elle trace un chemin à suivre et regrettons que le rapport majoritaire n'en fasse aucune mention. Nous recommandons donc au gouvernement d'appuyer le projet de loi C-262 et de travailler avec son parrain, M. Saganash, à enclencher sans délai le processus de mise en œuvre de la DNUDPA.

Nous déplorons que les sources d'énergie propre et renouvelable n'aient pas été discutées davantage. Ce sujet a été exclu de l'étude, ce qui n'a pas aidé les membres du Comité à se faire une idée complète de la réalité du secteur énergétique d'aujourd'hui, ni de son potentiel d'avenir. Pourtant, certains témoins ont révélé que de nombreuses sociétés énergétiques investissent de vastes sommes dans ces sources d'énergie, puisqu'elles en reconnaissent la valeur et le potentiel. Il est donc particulièrement décevant que le Comité n'ait pas cru bon de se pencher également sur l'énergie renouvelable. Quoiqu'il en soit, nous recommandons au gouvernement d'envisager des façons d'augmenter, maintenant et par la suite, les investissements dans le développement de l'énergie propre et le secteur des technologies propres.

Lors de sa comparution devant le Comité, Gil McGowan, président de l'Alberta Federation of Labour, a déclaré que « nous devrions considérer le développement du secteur des produits à valeur ajoutée comme une priorité, parce que de tels investissements créent directement non seulement des emplois dans les secteurs de la valorisation, du raffinage et de la fabrication des produits pétrochimiques, mais aussi des emplois connexes ». Nous sommes d'accord avec lui : le renforcement de notre capacité de production à valeur ajoutée sera bénéfique à la viabilité à long terme de l'industrie. C'est particulièrement vrai dans l'industrie pétrochimique, où les produits à valeur ajoutée, en plus de créer des emplois moins vulnérables à la volatilité du cours mondial du pétrole, seront encore demandés même après la transition vers les nouvelles sources d'énergie.

Les abondantes ressources naturelles du Canada peuvent être un moteur de notre économie, à condition que nous les gérions judicieusement, c'est-à-dire dans une perspective de durabilité, conformément à l'intérêt supérieur des Canadiens. La protection de l'environnement, la tenue de consultations dignes de ce nom avec les habitants locaux et les peuples autochtones et la maximisation des retombées économiques doivent être nos mots d'ordre. Nous croyons qu'en relevant ces défis, nous permettrons aux producteurs canadiens d'obtenir de meilleurs prix sur le marché, et assurons la viabilité et le succès du secteur pétrolier et gazier au profit de tous les Canadiens et Canadiennes.

