

Association canadienne des pipelines d'énergie : une proposition destinée à favoriser l'investissement, à rehausser l'efficacité réglementaire et à renforcer la protection des infrastructures cruciales

Proposition adressée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour les consultations prébudgétaires de 2012

Guyanne L. Desforges, greffière
Comité permanent des finances
Chambre des communes
Ottawa (ON)
fina@parl.gc.ca

Mémoire de l'Association canadienne des pipelines d'énergie

12 août 2011

Personne contact :
Brenda Kenny, présidente
Association canadienne des pipelines d'énergie (ACPE)
1860, 205 5th Avenue SW
Bow Valley Square II
Calgary (AB) T2P 2V7
Tél. : 403-221-8777 Fax : 403-221-8760
bkenny@cepa.com
www.cepa.com

L'Association canadienne des pipelines d'énergie (ACPE)

L'Association canadienne des pipelines d'énergie (ACPE) représente des entreprises qui transportent 97 % du pétrole et du gaz naturel du Canada vers les marchés de l'Amérique du Nord. Les sociétés membres de l'association exploitent actuellement plus de 100 000 km de pipelines qui transportent du pétrole et du gaz naturel apportant 55 milliards de dollars à l'économie canadienne chaque année. Ces autoroutes de l'énergie sont essentielles pour chauffer les maisons, produire de l'électricité et répondre aux besoins des consommateurs nord-américains désirant un approvisionnement fiable et sûr en énergie. L'ACPE a pour mission d'assurer une industrie solide et viable des pipelines d'énergie au Canada en mettant l'accent sur la sécurité du public, l'intégrité des pipelines, la bonne gouvernance sociale et environnementale, et la compétitivité.

APERÇU

Avec son Plan d'action économique et les initiatives correspondantes, le gouvernement a jeté les bases d'une économie canadienne stable durant la récente période d'incertitude et de difficultés économiques qu'ont connues de nombreuses parties du monde. Dans son budget de 2011, le gouvernement a signalé son intention d'accorder désormais la priorité aux objectifs à long terme : *« Alors que le secteur privé redevient le moteur de la croissance et de la création d'emplois, le gouvernement pourra à nouveau se concentrer sur des mesures durables qui créent les conditions propices à la prospérité économique à long terme »*.

Dans un récent discours, le ministre Flaherty a développé cette idée en déclarant que *« nous modifions nos priorités économiques, qui passent de la protection des emplois et de la production, à la création des conditions propices à la création d'autres emplois à long terme et à une croissance économique plus forte. Dans le même temps, nous éliminerons progressivement le déficit et recommencerons à dégager des excédents. Nous devons tous prendre garde à ne pas oublier l'importance de maintenir l'équilibre budgétaire. »*¹

Le mémoire prébudgétaire de cette année de l'ACPE contient des recommandations qui permettront de préserver notre croissance économique tout en respectant les priorités du gouvernement et son objectif d'austérité budgétaire. Pour le budget de 2012, l'ACPE formule les recommandations suivantes :

¹ Lors de sa visite à New York, le ministre des finances insiste sur le besoin collectif de relever les défis budgétaires, New York, 15 juin 2011. 2001-048

- Pour les projets de nouveaux pipelines :
 - Continuer la réforme des processus de réglementation pour assurer le succès de notre objectif commun de protection de l'environnement par le truchement de processus opportuns, efficaces et prévisibles permettant d'effectuer des investissements avec confiance.
- Mettre l'accent sur l'efficacité mais en préservant l'aptitude du gouvernement à faire avancer les projets du secteur privé dans le processus réglementaire, ce qui permettra la création d'emplois et le développement économique dans l'intérêt de tous les Canadiens.
- Pour les pipelines existants :
 - Veiller à ce que la capacité et les outils de réglementation soient en place de façon à sauvegarder les infrastructures critiques et les communautés, ce qui permettra de protéger les intérêts économiques nationaux importants en matière de sécurité énergétique fiable et de commerce international, ainsi que la sécurité et la protection environnementale.

CONTEXTE

Ces dernières années, l'ACPE et ses sociétés membres ont appuyé avec vigueur la réforme de la réglementation. Nous avons recommandé des changements garantissant que les projets de ressources naturelles du secteur privé puissent être réalisés de manière opportune grâce un processus réglementaire efficient, prévisible et équitable, tout en assurant une protection plus efficace de l'environnement et la consultation du public. Nos recommandations reflètent le positionnement unique de notre industrie dans la chaîne de valeur de l'énergie ont un puisque nous construisons et exploitons des infrastructures énergétiques à travers les frontières internationales, les provinces et les États, et avons une longue expérience des cadres réglementaires plurijuridictionnels complexes.

La création du Bureau de gestion des grands projets (BGGP), les modifications apportées à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), et les nouveaux règlements proposés au titre de la *Loi sur la protection des eaux navigables* sont des mesures positives qui ont commencé à améliorer le contexte d'investissement du secteur privé. Il y a cependant encore plus à faire pour continuer ces améliorations, et d'autres initiatives devront être prises dans le cadre du budget de 2012.

Les recommandations de l'ACPE sont axées sur le besoin d'une capacité réglementaire dotée des outils nécessaires pour assurer l'application des textes. À l'heure actuelle, le renouvellement du financement de plusieurs programmes clés est en cours d'examen, parallèlement à l'évaluation stratégique du gouvernement destinée à introduire des efficiences dans les programmes et les niveaux de financement ministériels. Tout en louant ces efforts, nous rappelons au comité que ces programmes et fonctions d'amélioration de la réglementation contribuent à l'activité économique, protègent l'environnement en stimulant la reddition de comptes du secteur privé, et protègent l'intérêt public en permettant à de bons projets d'aller de l'avant et en renforçant la sécurité durant leur réalisation.

Les initiatives d'amélioration de la réglementation au sein du gouvernement s'ajoutent aux programmes déjà engagés par ce dernier, notamment la Commission des formalités administratives et le Conseil États-Unis-Canada de coopération en matière de réglementation, et font partie intégrante des objectifs de la Stratégie nationale de l'énergie, récemment annoncée.

RECOMMANDATIONS

Permettre l'investissement et la protection de l'environnement

L'ACPE pense que le budget de 2012 offre au gouvernement l'occasion d'améliorer les conditions de réalisation des investissements du secteur privé dans les projets de ressources

naturelles, lesquels sont créateurs d'emplois, renforcent l'économie et accroissent les recettes de l'État.

Des projets d'investissement d'une valeur de 100 milliards de dollars environ sont actuellement à l'étude par les instances fédérales, sous la coordination du BGGP. Un tel niveau d'investissement peut avoir une incidence profonde sur l'économie canadienne et jouer un rôle crucial dans notre avenir économique.

Les éléments clés du succès sont les suivants :

- continuer à améliorer les dispositifs réglementaires concernant les permis, l'inspection et la surveillance, tout en assurant une capacité adéquate pour garantir le respect des normes et lois environnementales ; et
- adopter et mettre en oeuvre les changements législatifs qui permettront d'actualiser, d'améliorer et de simplifier la conservation et la protection de l'environnement.

Première recommandation : Renouveler le financement et le mandat du BGGP

Le gouvernement du Canada a confirmé l'importance de l'investissement dans la capacité réglementaire en créant le BGGP en 2007 et en accordant des crédits additionnels à plusieurs ministères clés. L'ACPE recommande que le mandat et le financement du BGGP soient renouvelés pour une période de trois à cinq ans. De cette manière, le Bureau pourra continuer son travail de coordination réglementaire et de consultation du public tout en maintenant sa démarche pangouvernementale consistant à examiner tous les changements législatifs susceptibles d'avoir une incidence positive sur la manière dont se prennent les décisions au Canada. Ne pas accorder de ressources adéquates aux organismes de réglementation, notamment à ceux qui sont chargés d'assurer le respect de lois onéreuses concernant l'octroi des permis, nuirait à l'opportunité des décisions et mettrait des investissements et des emplois en danger.

Deuxième recommandation : Intégrer les lois environnementales clés pour rehausser l'efficacité réglementaire

Plusieurs textes de loi sont cruciaux pour réaliser des projets au Canada, notamment *la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *la Loi sur les pêches*, *la Loi sur les espèces en péril* et *la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. Plusieurs initiatives, allant d'examen parlementaires à des modifications législatives et à l'adoption de règlements, sont prévues durant l'année à venir au sujet de ces lois. Un cadre actualisé pour ces textes de loi, élaboré au moyen de l'approche interministérielle du BGGP, améliorerait les conditions de l'activité économique. L'ACPE croit que ces réformes, conjuguées à l'engagement d'amélioration du gouvernement sous l'égide du BGGP, devraient :

- a) intégrer les lois pour simplifier les processus de décision et optimiser les résultats environnementaux ;
- b) consacrer les ressources aux secteurs où elles ont le plus d'effet, et veiller à ce que les lois soient clairement focalisées sur les résultats et sur une meilleure protection et conservation environnementales, pas seulement sur les processus et les permis ;
- c) accroître les efficacités au sein du gouvernement ; et
- d) définir des programmes efficaces pour la consultation des peuples autochtones.

Assurer la sécurité des collectivités et des infrastructures critiques

La sécurité est la toute première priorité des sociétés de pipelines, dans tous les aspects de leurs activités, et le secteur dans son ensemble est prêt à faire preuve de leadership en la matière. Le gouvernement doit veiller à l'existence d'une capacité et d'outils réglementaires adéquats pour appuyer cet engagement de l'industrie et assurer la sauvegarde des infrastructures critiques et des collectivités. Ensemble, ces engagements assureront le succès du Canada en matière de sécurité des collectivités, de protection environnementale et de commerce international.

On dispose aujourd'hui d'outils réglementaires exhaustifs pour appuyer et renforcer l'intégrité des pipelines, notamment des normes de construction et de maintenance, des vérifications, et le pouvoir réglementaire d'interrompre les activités pour faire enquête.

À l'heure actuelle, cependant, le Canada ne possède pas les moyens requis pour exiger et assurer la protection physique des pipelines contre les activités néfastes. En particulier, le Canada n'applique pas l'exigence fondamentale « d'appeler avant de creuser » et n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pour faire respecter les règles lorsque certains individus mettent la vie d'autrui en danger. Les dommages causés aux pipelines se multiplient et l'expérience acquise par d'autres pays montre clairement qu'on peut sauver des vies quand on adopte certaines lois et qu'on en assure l'application.

Troisième recommandation : Protéger les Canadiens contre les activités non autorisées près des infrastructures souterraines critiques

Les activités non autorisées à proximité des pipelines se multiplient au Canada. L'Office national de l'énergie (ONE) est chargé de superviser la sécurité des pipelines dans le pays. Pour s'acquitter de cette tâche importante, il a besoin d'outils d'exécution et de la capacité nécessaire pour protéger les collectivités contre les activités non autorisées sur les emprises des pipelines. Le financement par l'ONE d'experts en sécurité pour élaborer et mettre en oeuvre des outils d'exécution transparents, comprenant des amendes graduées, serait un élément clé de la solution. Le financement de l'ONE est recouvré à 90 % auprès de l'industrie et ce changement n'aurait qu'une incidence minimale sur les objectifs budgétaires du

gouvernement. Il suffirait d'apporter des modifications mineures à la loi de l'ONE pour permettre à cet organisme d'élaborer et de déployer les ressources requises pour assurer la sauvegarde des collectivités.

RÉSUMÉ

En qualité d'association représentant les entreprises construisant et exploitant des infrastructures d'énergie critiques au Canada, nos recommandations au gouvernement fédéral tombent dans deux grandes catégories :

- poursuivre la réforme de la réglementation destinée à permettre la prise de décisions réglementaires opportunes, améliorer le climat de l'investissement et favoriser la croissance de l'économie ; préserver une capacité fédérale adéquate de mettre en oeuvre les exigences de permis et d'assurer la conformité et la protection environnementales ; et
- fournir les outils législatifs et réglementaires qui permettront à l'ONE d'intervenir pour protéger le public situé près des infrastructures d'énergie critiques comme les pipelines contre les dommages causés par des tiers.