



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Les pipelines : processus décisionnel gouvernemental

Publication n° 2012-14-F
Le 13 septembre 2012

Penny Becklumb

Division de l'industrie, de l'infrastructure et des ressources
Service d'information et de recherche parlementaires

Les pipelines : processus décisionnel gouvernemental
(Étude générale)

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	LE PROCESSUS D'EXAMEN RÉGLEMENTAIRE CANADIEN.....	1
2.1	Certificat d'utilité publique.....	1
2.2	Évaluation environnementale.....	2
3	LE PROCESSUS D'APPROBATION RÉGLEMENTAIRE AMÉRICAIN.....	3
4	EXEMPLES DE L'APPLICATION DES PROCESSUS : LES PIPELINES KEYSTONE XL ET NORTHERN GATEWAY.....	4
4.1	Le pipeline Keystone XL.....	4
4.2	Le pipeline Northern Gateway.....	5

LES PIPELINES : PROCESSUS DÉCISIONNEL GOUVERNEMENTAL

1 INTRODUCTION

Les récentes propositions de sociétés canadiennes visant la construction du pipeline Keystone XL de l'Alberta au Texas, et du pipeline Northern Gateway de l'Alberta à la côte de la Colombie-Britannique, ont grandement attiré l'attention du public. Bien que certaines personnes et certains groupes aient manifesté vigoureusement leur opposition à l'un ou aux deux projets de pipeline, le gouvernement canadien a annoncé publiquement son appui à la réalisation des deux.

Tout compte fait, la décision d'autoriser ou non la réalisation de l'un ou des deux projets devrait respecter un certain équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux soulevés au cours de l'examen réglementaire des propositions¹. Au printemps 2012, le gouvernement a apporté des changements au processus d'examen réglementaire canadien afin de simplifier et d'accélérer l'examen réglementaire de propositions visant des projets de pipeline actuels et futurs². Le présent document offre une synthèse du nouveau processus d'examen réglementaire canadien qui s'applique aux pipelines et du processus en place à l'heure actuelle aux États-Unis, et il aborde l'application de ces processus aux propositions visant les pipelines Keystone XL et Northern Gateway.

2 LE PROCESSUS D'EXAMEN RÉGLEMENTAIRE CANADIEN

Au Canada, une entreprise qui propose de construire un important oléoduc ou gazoduc international ou interprovincial doit le faire approuver par le gouvernement fédéral, qui délivrera un certificat d'utilité publique et fera une déclaration de décision positive découlant de l'évaluation environnementale fédérale³. En 2012, les processus liés à ces deux exigences ont été modifiés et intégrés en un seul, comme il en sera question ci-dessous.

2.1 CERTIFICAT D'UTILITÉ PUBLIQUE

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office national de l'énergie (ONE) est responsable d'examiner les demandes de certificat visant la construction et l'exploitation d'un important pipeline international ou interprovincial⁴. Lors de la prise de décision sur la délivrance d'un certificat, l'ONE considère l'utilité publique du projet. Il tient surtout compte de facteurs économiques, mais examine également « les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis [de l'ONE], avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande⁵ », comme les répercussions sociales et environnementales du pipeline.

Selon le lieu d'exécution du projet et les répercussions possibles, des consultations avec des groupes autochtones peuvent s'avérer nécessaires. En outre, l'ONE tient des audiences publiques sur les projets de pipelines dont la longueur dépasserait 40 kilomètres afin de donner aux personnes intéressées l'occasion de s'exprimer et

de communiquer l'information dont l'ONE a besoin pour rédiger son rapport et formuler des recommandations sur la délivrance d'un certificat.

Par le passé, les audiences publiques sur les tracés de pipelines particulièrement longs ou compliqués pouvaient se dérouler sur plusieurs mois, voire des années, pour permettre à des parties intéressées de nombreux secteurs de donner leur avis. Les changements apportés au processus en 2012 imposent un délai qui peut toutefois être prolongé. Après le dépôt d'une demande complète par une entreprise, l'ONE a 15 mois pour examiner le dossier, tenir les audiences et soumettre un rapport au gouverneur en conseil⁶. Dans son rapport, l'ONE doit préciser s'il recommande la délivrance d'un certificat et définir les conditions nécessaires ou souhaitables qui devraient s'appliquer si le certificat est délivré. Le gouverneur en conseil dispose ensuite de trois mois pour examiner le rapport et décider s'il ordonnera à l'ONE de délivrer le certificat à la société sous les conditions définies dans le rapport ou s'il rejettera la demande de certificat. Avant la modification du processus en 2012, l'ONE était habilité à décider de ne pas délivrer de certificat.

Par suite des changements apportés en 2012, le gouverneur en conseil peut maintenant, avant de prendre une décision définitive, demander une ou deux fois à l'ONE de revoir la recommandation ou les conditions énoncées dans le rapport. En réexaminant sa recommandation ou les conditions définies dans son rapport, l'ONE doit tenir compte de tout facteur précisé par le gouverneur en conseil.

2.2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La deuxième exigence réglementaire fondamentale à respecter avant qu'une société puisse construire un pipeline d'importance consiste à obtenir une décision favorable à l'issue de l'évaluation environnementale fédérale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE (2012))⁷. La LCEE (2012) prévoit un nouveau processus d'évaluation environnementale qui, pour les projets de pipeline d'importance relevant de la compétence de l'ONE, intègre le processus fédéral d'évaluation environnementale au processus de délivrance de certificat⁸.

En vertu de la LCEE (2012), l'ONE est chargé de réaliser l'évaluation environnementale d'un projet de pipeline de grande envergure⁹. La participation du public aux évaluations environnementales de ces projets se limite maintenant aux « parties intéressées », c'est-à-dire celles qui sont directement touchées par le pipeline en question, et celles qui possèdent de l'information pertinente ou de l'expertise en la matière¹⁰.

Une fois son évaluation environnementale terminée, l'ONE présente au gouverneur en conseil un rapport renfermant ses recommandations, accompagné de son rapport sur la délivrance d'un certificat (voir la section 2.1, « Certificat d'utilité publique »). Le gouverneur en conseil peut renvoyer jusqu'à deux fois à l'ONE une ou plusieurs recommandations formulées dans son rapport pour qu'il les réexamine. Au cours du réexamen, l'ONE doit tenir compte de tout facteur précisé par le gouverneur en conseil.

Quand l'ONE finalise ses recommandations, le gouverneur en conseil détermine si le projet de pipeline est susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants et, par conséquent, s'il sera autorisé. Même s'il est susceptible d'avoir de tels effets, le projet peut être autorisé si le gouverneur en conseil juge qu'ils sont justifiés dans les circonstances. Le gouverneur en conseil demande ensuite à l'ONE de faire parvenir une déclaration à la société pipelinière afin de l'informer de la décision. Les déclarations de décision positive précisent les mesures d'atténuation et le programme de suivi que la société de pipeline doit mettre en œuvre dans le cadre de son projet¹¹.

À l'exigence fédérale d'une évaluation environnementale s'ajoutent les dispositions législatives de chaque province en matière d'évaluations environnementales¹². Un projet de pipeline peut exiger une évaluation environnementale provinciale en plus de celle effectuée par le gouvernement fédéral. Si le pipeline proposé doit traverser des terres qui font l'objet d'une entente sur une revendication territoriale globale conclue avec un groupe autochtone, il peut être nécessaire de se conformer à un processus d'évaluation environnementale établi en vertu de cette entente.

3 LE PROCESSUS D'APPROBATION RÉGLEMENTAIRE AMÉRICAIN

Aux États-Unis, une société qui envisage de construire et d'exploiter un oléoduc qui traversera la frontière internationale doit d'abord obtenir un permis présidentiel délivré par le secrétaire d'État¹³.

Si le Département d'État détermine que l'incidence environnementale du projet de pipeline pourrait être importante, il est tenu par la *National Environmental Policy Act* de produire un énoncé des incidences environnementales (EIE), conformément au processus prévu par cette loi. Les services d'un cabinet d'experts-conseils en environnement peuvent être retenus pour produire l'EIE, aux frais du demandeur, sous la direction et le contrôle du Département d'État. Le processus de production de l'EIE prévoit la consultation du public.

Une fois l'EIE achevé, le Département d'État demande l'avis d'au moins huit autres officiels fédéraux, à savoir s'ils croient qu'il serait dans l'intérêt national de délivrer un permis présidentiel. Il s'agit notamment du secrétaire à la Défense, du procureur général, du secrétaire de l'Intérieur, du secrétaire au Commerce, du secrétaire aux Transports, du secrétaire à l'Énergie, du secrétaire à la Sécurité intérieure et de l'administrateur de l'Environmental Protection Agency, qui disposent de 90 jours pour transmettre leur avis au secrétaire d'État.

S'il le juge approprié, le secrétaire d'État peut également demander l'avis des représentants du gouvernement d'un État, d'une municipalité ou d'une nation autochtone, ou d'un gouvernement étranger.

Le secrétaire d'État doit alors considérer tous les avis et commentaires reçus, y compris tout commentaire du public, pour décider s'il est dans l'intérêt national de délivrer le permis. Cette décision doit tenir compte des questions soulevées dans

l'EIE relativement à l'environnement et à la sécurité, ainsi que d'autres questions, comme la sécurité énergétique et la politique étrangère.

Avant d'accepter ou de refuser de délivrer le permis, le secrétaire d'État fait part de ses intentions aux officiels fédéraux mentionnés plus haut. S'ils n'acceptent pas la décision, ils ont 15 jours pour en informer le secrétaire d'État. Dans un tel cas, la question pourrait être soumise au président pour une décision définitive.

4 EXEMPLES DE L'APPLICATION DES PROCESSUS : LES PIPELINES KEYSTONE XL ET NORTHERN GATEWAY

4.1 LE PIPELINE KEYSTONE XL

La société TransCanada a proposé le réseau de pipelines Keystone. La construction de ce dernier comporte quatre phases.

- La phase I a été la construction d'un pipeline qui part de Hardisty (Alberta) et traverse la Saskatchewan et le Manitoba avant de se diriger vers le sud, via Steele City (Nebraska), pour aboutir dans l'Illinois. Ce pipeline est exploité depuis juin 2010.
- Au cours de la phase II, mise en service en février 2011, le pipeline Keystone a été prolongé de Steele City à Cushing (Oklahoma). Au Canada, la phase II a inclus la construction de nouvelles stations de pompage.
- À l'origine, les phases III et IV étaient connues sous le nom de « Keystone Gulf Coast Expansion » ou « Keystone XL ».
 - La phase III serait le prolongement du pipeline construit au cours de la phase II de Cushing aux terminaux situés au Texas, sur la côte du golfe du Mexique.
 - La phase IV prévoit la construction d'un pipeline plus court qui partirait de Hardisty et traverserait le Montana pour rejoindre le réseau à Steele City.

En 2008, TransCanada a présenté une demande de permis présidentiel au Département d'État des États-Unis pour la construction de la partie américaine du pipeline Keystone XL et une demande de certificat à l'ONE pour la construction de la partie canadienne.

Le Département d'État a produit un EIE, a demandé l'avis d'autres officiels fédéraux et étudiait la demande à l'automne 2011 lorsque des manifestations contre la construction du pipeline ont eu lieu à Washington. Deux grandes questions ont été soulevées :

- le pipeline transporterait du pétrole provenant des sables bitumineux de l'Alberta, pétrole qui, selon beaucoup, a une incidence environnementale plus importante que le pétrole provenant d'autres sources¹⁴;
- le tracé proposé du pipeline traverserait des zones sensibles sur le plan environnemental, dont des zones humides protégées et des zones abritant des nappes phréatiques peu profondes.

En novembre 2011, compte tenu de l'opposition, le Département d'État a décidé d'examiner d'autres tracés avant de prendre une décision, reportant ainsi la décision sur l'octroi du permis présidentiel au premier trimestre de 2013¹⁵. En décembre 2011, le Congrès a imposé un délai plus court pour la prise de décision en adoptant une loi sur la masse salariale, sans rapport au projet de pipeline, qui comprenait une disposition additionnelle obligeant la prise d'une décision sur la délivrance du permis dans les 60 jours.

En janvier 2012, respectant le délai prescrit de 60 jours, le président Barack Obama a accepté une recommandation du Département d'État selon laquelle la demande de permis présidentiel pour le projet de pipeline Keystone XL devrait être refusée, faute de temps pour obtenir l'information nécessaire pour déterminer si le projet est d'intérêt national¹⁶.

En février 2012, TransCanada a décidé d'entreprendre la phase III de la construction du système allant de l'Oklahoma au Texas à titre de projet indépendant. Ce projet ne requiert pas l'approbation du Département d'État, puisque le pipeline ne traversera pas la frontière internationale. Cette phase du projet, maintenant connue sous le nom de « Gulf Coast Pipeline Project », a été approuvée. Le 4 mai 2012, TransCanada a présenté une nouvelle demande au Département d'État pour la phase IV du projet, le pipeline Keystone XL, qui partirait de la frontière canadienne et traverserait le Nebraska vers Steele City, selon un tracé différent¹⁷. Le processus d'examen devrait prendre fin d'ici le premier trimestre de 2013¹⁸.

Par contre, l'approbation de la portion canadienne du pipeline Keystone XL a soulevé relativement peu de controverse. L'ONE a commencé à étudier la demande de TransCanada en 2008. Après avoir examiné la demande de certificat et effectué l'évaluation environnementale, l'Office a délivré un certificat à TransCanada en 2010, l'autorisant à construire la partie du pipeline Keystone XL se trouvant au Canada¹⁹.

4.2 LE PIPELINE NORTHERN GATEWAY

Enbridge a proposé la construction du pipeline Northern Gateway, qui serait en fait constitué de deux pipelines parallèles. L'un des deux transporterait du pétrole provenant des sables bitumineux. Il partirait d'une source près d'Edmonton et se dirigerait vers l'ouest, traversant la Colombie-Britannique pour aboutir au port de Kitimat, sur la côte du Pacifique. Le pipeline parallèle transporterait du condensat vers l'est, soit de Kitimat vers un site près d'Edmonton²⁰. Le projet comprend également une infrastructure portuaire intégrée et le transport maritime du pétrole et du condensat.

Sous le régime de l'ancien processus d'évaluation environnementale fédérale, une commission d'examen mixte a été mise sur pied pour étudier la demande de certificat en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et pour réaliser l'évaluation environnementale fédérale.

Le projet s'est révélé très controversé, principalement en raison du risque de fuite de pétrole dans une partie inaccessible du tracé du pipeline, et du risque d'accident de pétrolier le long de la côte accidentée de la Colombie-Britannique. Plus de

4 300 personnes et groupes se sont inscrits pour s'exprimer lors des audiences publiques qui devaient, à l'origine, durer plus de deux ans. De plus, 130 Premières nations se sont engagées à entraver le développement de ce projet²¹. Toutefois, le 6 juillet 2012, les modifications apportées au processus de délivrance de certificat et au processus d'évaluation environnementale fédérale sont entrées en vigueur, et elles ont une incidence sur l'examen réglementaire du projet. Par conséquent, le ministre de l'Environnement et l'ONE ont imposé un délai : la commission d'examen doit soumettre son rapport au gouverneur en conseil d'ici le 31 décembre 2013 afin qu'il prenne une décision définitive²².

NOTES

1. La décision de construire un oléoduc ou un gazoduc, comme le Keystone XL ou le Northern Gateway, diffère fondamentalement de la décision d'investir dans d'autres actifs, comme une usine. Étant donné les coûts fixes très élevés associés à la construction de pipelines, pour que le projet présente des avantages économiques, le transport du pétrole ou du gaz par le pipeline doit être maximisé ou optimisé. Par exemple, il serait peut-être illogique sur le plan économique que chaque entreprise construise son propre petit pipeline pour transporter du pétrole, mais lorsque le pétrole de plusieurs projets passe par un seul grand pipeline, le projet peut devenir bien plus attrayant sur le plan économique. Par conséquent, les aspects économiques inhérents aux projets de pipeline mènent souvent le propriétaire du pipeline à exercer un monopole. Puisque le propriétaire ne subit pas les pressions normales du marché, l'Office national de l'énergie (ONE) participe à la réglementation des redevances de transport perçues et des profits. (L'ONE est un organisme fédéral indépendant qui réglemente les aspects internationaux et interprovinciaux des secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité. Voir ONE, [Au sujet de l'Office et de sa gouvernance](#).) Pour ces raisons, il incombe au gouvernement fédéral d'autoriser ou non la construction d'un pipeline, en tenant compte de l'intérêt public.
2. Les changements apportés au processus d'approbation réglementaire ont été adoptés dans la loi d'exécution du budget, soit la [Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable](#), L.C. 2012, ch. 19. En vertu du par. 115(1), les changements pertinents sont entrés en vigueur le 6 juillet 2012 par décret du gouverneur en conseil ([PC 2012-0970](#)) (le gouverneur en conseil est le gouverneur général agissant sur l'avis du Cabinet fédéral).
3. En plus des deux principales exigences réglementaires, un projet de pipeline exigera également divers (voire de nombreux) permis délivrés par le gouvernement pour des segments particuliers, notamment ceux qui traversent une autoroute ou passent sur des terres de la Couronne.
4. Il est à noter que l'exigence de certificat s'applique seulement aux pipelines qui relèvent de la compétence de l'ONE (pipelines interprovinciaux ou internationaux) et que l'ONE n'a pas exemptés en vertu de l'art. 58 de la [Loi sur l'Office national de l'énergie](#), L.R.C. (1985), ch. N-7. L'ONE ne peut pas exempter de la certification les pipelines dont la longueur dépasse 40 kilomètres (km).
5. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, al. 52(2)e).
6. Le gouverneur en conseil est le gouverneur général agissant sur l'avis du Cabinet fédéral.

7. Cette exigence découle de l'art. 13 de la [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#) [LCEE (2012)], L.C. 2012, ch. 19, art. 52, et des points 38 ou 39 de l'annexe du [Règlement désignant les activités concrètes](#), DORS/2012-147. Elle s'applique seulement à la construction, à l'exploitation, à la désaffectation et à la fermeture :
 - d'un pipeline d'hydrocarbures d'une longueur de plus de 75 km sur une nouvelle emprise;
 - d'un pipeline d'hydrocarbures construit au large des côtes, si une partie du pipeline est située à l'extérieur des limites d'une zone d'étude définie dans une évaluation environnementale réalisée sous une autorité précédente;
 - d'un pipeline d'hydrocarbures dans une réserve d'espèces sauvages ou un refuge d'oiseaux migrateurs.
8. Voir Penny Becklumb et Tim Williams, [Le nouveau processus fédéral d'évaluation environnementale au Canada](#), publication n° 2012-36-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 2012.
9. On peut exiger qu'un projet de pipeline soit soumis à une évaluation environnementale fédérale même s'il ne relève pas de la compétence de l'ONE (p. ex. un pipeline qui sera construit dans une seule province). En pareil cas, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, et non l'ONE, est responsable de faire l'évaluation environnementale. Consulter l'art. 6 de la LCEE (2012) et les art. 1 et 14 du [Règlement désignant les activités concrètes](#).
10. LCEE (2012), al. 19(1)c) et art. 28.
11. Un programme de suivi est un programme conçu afin de : « a) vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet désigné; b) juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs » (LCEE (2012), par. 2(1)).
12. La plupart des exigences en matière d'évaluation environnementale applicables dans les territoires ont été établies dans le cadre d'ententes sur des revendications territoriales globales qui sont codifiées dans la loi fédérale, hormis certaines exceptions.
13. Cette exigence est énoncée dans [Executive Order 13337: Issuance of Permits with Respect to Certain Energy-Related Facilities and Land Transportation Crossings on the International Boundaries of the United States](#), 30 avril 2004. Pour plus d'information, voir [Applying for Presidential Permits for Liquid Pipelines](#), Département d'État des États-Unis.
14. Voir « [Tar Sands and the Carbon Numbers](#) », éditorial, *The New York Times*, 21 août 2011; et Natural Resources Defense Council, « [Say No to Tar Sands Pipeline: Proposed Keystone XL Project Would Deliver Dirty Fuel at a High Cost](#) », *Fuel Facts*, mars 2011. Voir aussi États-Unis, Congrès, Chambre des représentants (50 membres), [Letter to the Honorable Hillary Clinton, Secretary of State](#), 23 juin 2010. Dans cette lettre, les membres se demandent si la délivrance d'un permis présidentiel autorisant la construction du pipeline est conforme aux priorités de l'administration américaine en matière d'énergie propre et de changement climatique.
15. États-Unis, Département d'État, [Keystone XL Pipeline Project Review Process: Decision to Seek Additional Information](#), communiqué, 10 novembre 2011.
16. États-Unis, Département d'État, [Denial of the Keystone XL Pipeline Application](#), communiqué, 18 janvier 2012.
17. Voir États-Unis, Département d'État, [New Keystone XL Pipeline Application](#).
18. *Ibid.*

LES PIPELINES : PROCESSUS DÉCISIONNEL GOUVERNEMENTAL

19. ONE, [Motifs de décision : TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.](#), ordonnance d'audience OH-1-2009, mars 2010. Se reporter aux p. 74 et 75 pour le raisonnement se rapportant à l'évaluation environnementale.
20. Le condensat est un mélange d'hydrocarbures liquides qui permet de diluer le pétrole pour le transport par pipeline.
21. Voir Derrick Penner, « [Public hearings on Enbridge's Northern Gateway pipeline to begin Jan. 10](#) », *The Vancouver Sun*, 3 avril 2012.
22. Voir l'honorable Peter Kent, ministre de l'Environnement, et Gaétan Caron, président de l'ONE, [Letter to the Secretary to the Joint Review Panel](#) (objet : modification à l'entente de la commission d'examen mixte), 3 août 2012.