

THE LIBRARY OF PARLIAMENT

CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DE L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DES RESSOURCES NATURELLES.

Scotia Synfuels : un projet
des années 1990.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**LE SÉNAT
DU
CANADA**



**THE SENATE
OF
CANADA**

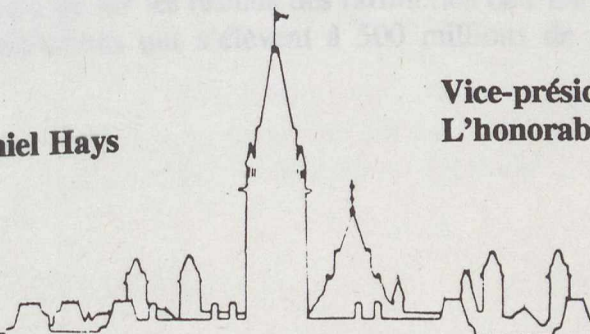
SCOTIA SYNFUELS:

UN PROJET DES ANNÉES 1990

**Troisième rapport du Comité sénatorial permanent
de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles**

**Président
L'honorable Daniel Hays**

**Vice-président
L'honorable William M. Kelly**



Le lundi 15 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Chargé d'étudier le projet de la Scotia Synfuels Limited, votre Comité, conformément à l'ordre de renvoi qui lui a été confié le 10 décembre 1991, a procédé à cette étude, notamment à l'examen des témoignages des représentants de la société Scotia Synfuels Limited, d'Énergie, Mines et Ressources Canada et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, et présente aujourd'hui son rapport final.

DONNÉES DE BASE

Le projet présenté par la Scotia Synfuels Limited consiste à procéder au cotraitement du charbon et du pétrole à teneur élevée en soufre afin de produire une gamme de produits pétroliers plus sains pour l'environnement, notamment le naphta (principale composante de l'essence), le diesel, le mazout n° 2, ainsi que des distillants lourds. Le soufre à l'état pur constitue également un produit dérivé important. La Société envisage de commercialiser ses nouveaux produits auprès des raffineurs canadiens et étrangers et des sociétés nationales d'électricité, notamment la Nova Scotia Power Commission, qui a manifesté un intérêt marqué pour le projet.

La Société procédera au cotraitement de ses produits dans les anciennes installations de raffinage de la société Gulf Canada, à Point Tupper en Nouvelle-Écosse, où on trouve déjà une infrastructure importante, notamment des usines, des routes, des réservoirs de stockage, des bassins de traitement des eaux usées et un quai. L'usine utiliserait du charbon de la Société de développement du Cap-Breton (SDCB), qui en exploite actuellement plus de quatre millions de tonnes par année et qui dispose de réserves prouvées de un milliard de tonnes. On compterait également sur le pétrole lourd du Mexique et du Vénézuela ou sur les résidus des raffineries de l'Est du Canada. Le projet représente des immobilisations qui s'élèvent à 500 millions de dollars (en dollars de 1990).

S'agissant de la viabilité économique, la Société compte sur le phénomène de "l'écart", soit la marge entre le prix des produits et les coûts d'approvisionnement en matières premières afin de couvrir ses frais d'exploitation et de financement, et d'assurer un bon rendement des capitaux propres à ses actionnaires. Il est moins coûteux d'utiliser un mélange de pétrole et de charbon que du pétrole lourd comme c'est le cas actuellement dans les usines de valorisation de ce type de pétrole (le charbon est moins cher que le pétrole lourd); en outre, la Société pourrait obtenir un prix supérieur en commercialisant chaque produit séparément (sans être obligée de compter sur un réseau de distribution par pipeline comme on le fait actuellement dans l'Ouest canadien). Selon le parrain du projet, la Scotia Synfuels Limited, il est possible d'obtenir un prix en fonction des rentrées nettes supérieur du produit fini de l'ordre de 15 p. 100, grâce principalement à la proximité de marchés de l'Est du Canada.

La Scotia Synfuels Limited a été créée en 1985 pour poursuivre les travaux préliminaires concernant le projet effectués par un consortium de 1981 à 1985. Stimulée par le succès d'une étude de faisabilité et encouragée par les autorités fédérale et provinciale à mettre le nouveau programme de valorisation à l'essai, la Société a formé un nouveau consortium avec Pétro-Canada et a acheté ses usines de raffinage à Point Tupper. La consortium a d'abord procédé à une étude de faisabilité technique sur l'implantation d'une usine de combustibles synthétiques qui procéderait par cotraitement. Publiés à l'été de 1989, les résultats de l'étude indiquaient que le projet était réalisable sur le plan technique et qu'il assurait un rendement (5 barils par tonne de charbon) de loin supérieur à celui offert, par exemple, par l'exploitation des sables bitumineux.

Quant à la viabilité du projet sur le plan commercial, une étude réalisée par Wood Gundy pour le compte de la Société, révéla qu'il serait faisable à condition que les responsables puissent profiter d'un certain nombre de mesures fédérales qui avaient été annoncées en vue de stimuler l'activité économique dans la région de l'Atlantique. On pensait entre autres au Crédit d'impôt à l'investissement au Cap-Breton (CIICB) de l'ordre de 45 p. 100 ainsi qu'à la garantie de prêt et à la réduction des taux d'intérêt offertes dans le cadre du Programme Entreprise Atlantique. Mentionnons toutefois que le ministère de l'Expansion industrielle et régionale, dès 1985, avait déclaré que le projet était admissible à ces stimulants économiques.

Sur la foi de ces résultats encourageants, la Société présenta une demande officielle d'aide financière au gouvernement fédéral, exigeant plus précisément le CIICB. Aucune injection d'argent frais n'était nécessaire pour construire les installations requises, mais les responsables demandèrent effectivement une réduction des intérêts annuels sur un prêt de 260 millions de dollars. En fait, la Société était disposée à laisser tomber sa demande de garantie de prêt et de réduction des intérêts en échange d'un allègement de la taxe de vente au détail sur les produits pétroliers dérivés du charbon. On soutenait que cet allègement est déjà accordé pour les combustibles de remplacement utilisés pour le

transport comme le propane, le gaz naturel et le diesel, de même que pour les mélanges dans lesquels entrent de l'éthanol et du méthanol. L'élargissement de cet allègement fiscal pourrait ainsi contribuer de façon remarquable à une répartition plus équitable de la charge fiscale.

Le financement des immobilisations devait provenir exclusivement du secteur privé. En structurant ainsi la demande, on estimait que si les investisseurs décidaient, dans leur grande sagesse, que les risques économiques étaient trop grands et que l'on devait s'abstenir de procéder à l'investissement de départ, le gouvernement fédéral n'en subirait pas l'odieux. Par contre, si le projet devait être couronné de succès, le gouvernement pourrait bénéficier de recettes fiscales importantes provenant de l'activité économique qui serait créée.

Comme il a été signalé, la faisabilité du projet sur le plan commercial telle qu'il était exposé à ce moment-là, ne tenait pratiquement qu'à l'attribution de subventions fédérales au titre de l'expansion régionale. Cependant, ce n'est pas ce qui est arrivé. En novembre 1990, le gouvernement fédéral en venait à la conclusion que le projet, dans sa forme actuelle, n'était pas intéressant. Couplée à un certain nombre d'autres motifs, notamment le retrait de Pétro-Canada comme parrain du projet, le peu d'intérêt des investisseurs privés et l'impossibilité pour les responsables du projet de respecter les délais de présentation d'une demande de CIICB en 1992, cette décision a été un pas de plus dans le refus de l'appui fiscal dont les promoteurs avaient besoins.

Aux prises avec la conclusion du gouvernement fédérale, les requérants ont été forcés de restructurer leur projet de fond en comble. En décembre 1991, une nouvelle demande a été présentée au gouvernement fédéral par Scotia Synfuels et les autorités de la Nouvelle-Écosse afin d'obtenir les crédits nécessaires à l'élaboration du projet. À cet égard le gouvernement fédéral a reçu une demande de 14,25 millions de dollars d'aide financière de départ en vue de la réalisation d'un programme détaillé de conception du système de production et d'usine pilote. Les résultats techniques et économiques de ce programme devaient permettre d'établir une fois pour toutes la viabilité de l'usine de cotraitement des combustibles synthétiques.

En ce qui concerne la commercialisation des produits, les parrains demandèrent seulement que le projet soit admissible à un crédit d'impôt spécial à l'investissement de 30 p. 100 et que, comme il a été précisé antérieurement, le gouvernement fédéral accorde un allègement de la taxe d'accise pour les produits finis. Les demandes antérieures de garantie de prêt et de réduction des taux d'intérêt ont été abandonnées et le financement des immobilisations devait être exclusivement assuré comme avant par le secteur privé.

RATIONALISATION

Il ne fait aucun doute que le Canada est en train d'épuiser, et rapidement, ses réserves de pétrole brut léger ordinaire. Bien que notre production dépasse actuellement notre consommation, les découvertes de nouveaux gisements ne suivent pas le rythme de production et l'on prévoit qu'à la fin de la décennie, presque toutes les réserves établies seront épuisées. S'il ne s'en remet qu'aux seules forces du marché, le Canada deviendra probablement à nouveau un importateur net de pétrole. Actuellement, l'autosuffisance du Canada en ce qui touche le pétrole brut est d'environ 60 p. 100 après avoir atteint un sommet de 83 p. 100 en 1984. En outre, pour satisfaire à leurs besoins, la région de l'Atlantique et le Québec sont respectivement tributaires à 100 et à 75 p. 100 du pétrole brut étranger. Les raffineries de pétrole de l'Ontario pourraient très bientôt elles aussi faire face à une certaine insécurité en matière d'approvisionnements étrangers si l'Office national de l'énergie approuvait la demande d'importation maximale de 300 000 barils par jour de brut qui lui a été présentée et dont la distribution se ferait par la pipeline inversé Sarnia-Montréal (projet mis de côté pour l'instant).

On dit souvent que l'énergie a une influence marquante sur le mode de vie des Canadiens. L'étalement géographique et le climat canadiens expliquent la consommation élevée, par tête d'habitant, de combustible destiné au chauffage et au transport. Et comme le pétrole occupe une si grande place dans la satisfaction des besoins énergétiques et que les approvisionnements sont si fortement concentrés au Moyen-Orient, région vulnérable aux événements imprévisibles et incontrôlables, cette forme d'énergie ne peut être considérée que comme une ressource stratégique. Dans la conclusion de son rapport sur la politique énergétique du Canada, le Comité consultatif de la confluence énergétique précisait ce qui suit:

Comme le modèle énergétique évolue constamment, le Canada doit adopter des politiques qui favorisent l'adaptation aux changements afin d'assurer la fiabilité des approvisionnements énergétiques adéquats à des prix concurrentiels, aux endroits et aux moments indiqués. Une telle approche tient compte du modèle de demande de substitution intercombustible...¹

Le projet de la Scotia Synfuels Limited offre au Canada une occasion modeste mais importante de réduire notre dépendance excessive face aux approvisionnements étrangers peu fiables, mais encore plus celle de l'Est du Canada. Les installations de Point Tupper produiraient au départ à peu près l'équivalent de 14 400 barils par jour de pétrole

¹ Énergie, Mines et Ressources Canada, Comité consultatif de la confluence énergétique, "Les Canadiens et l'énergie au seuil du 21 siècle", 1988, p. 13.

destiné au transport et aux services d'électricité de l'Est du Canada et du Nord-est des États-Unis. La construction d'autres usines pourrait faire passer la capacité de production à 50 000 barils par jour. Le remplacement du pétrole étranger par du charbon de la Nouvelle-Écosse représenterait une économie quotidienne de 6 400 à 22 250 barils de pétrole brut importé pendant 35 ans, sans compter la poussée que le projet viendrait donner à l'industrie charbonnière de la Nouvelle-Écosse.

Le cotraitement du pétrole et du charbon, cette nouvelle technologie proprement canadienne, permet effectivement d'accroître les réserves de pétrole léger canadien non sulfuré à un coût comparable (voire inférieur) par baril à ce que permettent les méthodes classiques. La technologie des pétroles synthétiques représente également une amélioration par rapport à l'exploitation du pétrole brut marin et des régions pionnières qui, en comparaison, implique des coûts élevés de prospection, de l'incertitude quant à leur transport et des préoccupations environnementales liées à l'exploration, à la production et à la distribution de ces combustibles.

L'usine de cotraitement de Point Tupper serait une première en Amérique du Nord; elle ferait la preuve aux utilisateurs éventuels du monde entier de l'efficacité d'une technologie commerciale permettant de valoriser les hydrocarbures les moins chers et les moins bien acceptés sur le plan environnemental. Le succès du projet de la Scotia Synfuels Limited viendrait renforcer, comme l'a déclaré récemment le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Jake Epp, l'engagement du Canada qui souhaite:

... intensifier ses efforts pour sensibiliser davantage les Canadiens au charbon et leur mieux faire accepter cette forme d'énergie. En fait, le charbon est la plus importante source d'énergie fossile au Canada, et il nous appartient d'apprendre à l'utiliser proprement et efficacement afin qu'il puisse jouer le rôle qui lui convient dans les approvisionnements futurs du Canada².

Le projet de la Scotia Synfuels, dans sa forme actuelle, devrait créer 200 emplois directs à Point Tupper, favorisant ainsi la revitalisation d'une région défavorisée; il devrait en outre créer ou permettre de conserver 350 emplois liés à l'exploitation minière de la SDCB. De plus, selon les parrains du projet, celui-ci entraînera la création d'autres emplois qui pourraient au total faire travailler 2 000 personnes dans la région pendant 35 ans. Les emplois qui seraient créés toucheraient une région frappée actuellement d'un taux de chômage de 20 p. 100. Comparativement au projet Hibernia, pour seulement 6 p. 100 des immobilisations, la société Scotia Synfuels Limited créera autant, sinon plus d'emplois grâce à son projet.

² Notes pour une allocution de l'honorable Jake Epp, Ministre de l'énergie, des mines et des ressources, à l'occasion du banquet annuel de l'Association Charbonnière Canadienne, le 19 avril 1990, p. 8-9.

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de la Nouvelle-Écosse prévoit que durant la construction, on créera un total de 2 687 années-personnes de travail qui susciteront des revenus de 178,8 millions de dollars pour les ménages. Pour ce qui est de l'exploitation, on prévoit l'injection annuelle de 25,3 millions de dollars.

D'importants projets d'investissement comme celui-ci engendrent aussi des gains économiques considérables qui se traduisent par des avantages accordés aux industries et des recettes fiscales. Le projet de la Synfuels devrait stimuler la production industrielle et l'emploi dans tout le pays et les gouvernements fédéral et provincial sont susceptibles de récolter des impôts sur les sociétés de l'ordre de 800 millions de dollars provenant du projet, sans compter les impôts personnels et sur les sociétés que verseront aux deux paliers de gouvernement les employés et les fournisseurs.

Les préoccupations environnementales ont de plus en plus tendance à dominer la politique énergétique. On pourrait réaliser des gains importants au chapitre de l'environnement en utilisant davantage la technologie prévue pour ce projet. L'utilisation de combustibles cotraités permet de diminuer les émissions de SO₂ et de NOx dans l'air et pourrait, dans une large mesure, atténuer la gravité du problème des pluies acides. Cet avantage est très important comparativement à l'utilisation du charbon dans les usines.

Dans le processus de la Synfuels, les émissions de SO₂ et de NOx sont réduites respectivement de 99,6 et 97,1 p. 100. Grâce aux techniques actuelles qui visent à supprimer les émissions de ces gaz des usines hydro-électriques, on tente surtout de supprimer les polluants durant la combustion, ce qui implique le lit fluidisé circulant ainsi que la désulfuration des gaz de carneau après la combustion. Cependant, la suppression des polluants associés aux combustibles synthétiques, avant la combustion, pourrait bien s'avérer plus efficace sur le plan de l'environnement parce qu'elle permet aux centrales électriques qui utilisent cette technologie d'éviter de payer des coûts d'immobilisation et d'exploitation élevés. De plus, comme les usines de combustibles synthétiques vont produire du soufre pur en tant que produit dérivé, on n'est nullement aux prises avec les problèmes d'enfouissement des déchets qui bloquent toujours les solutions conventionnelles.

PROJET DES ANNÉES 1990

Nonobstant les difficultés qu'ont éprouvées les parrains du projet à convaincre les autorités fédérales de leur accorder leur appui, nous croyons qu'il est nécessaire de procéder à un examen sérieux de ce projet valable. Comme il a été précisé, le projet en question pourrait procurer d'importants avantages socio-économiques, technologiques, régionaux et environnementaux aux Canadiens.

Des progrès ont été réalisés depuis novembre 1990 qui le rendent plus attrayant pour les représentants du gouvernement fédéral. Selon la Société, les retombées économiques du projet se sont améliorées grâce à une baisse des coûts d'approvisionnement en matières premières attribuable à la négociation d'une entente sur les revenus nets avec les fournisseurs vénézuéliens de pétrole brut; en outre, on prévoit une hausse des revenus par suite de modifications à la conception du projet. La Société considère aujourd'hui être en mesure d'offrir un bon taux de rendement avant l'imposition de l'impôt au regard des normes de l'industrie, même si elle n'obtient pas le crédit d'impôt spécial à l'investissement de 30 p. 100 qu'a confirmé le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

La reconstitution de la proposition mentionnée ci-dessus implique également des risques financiers moins grands pour le gouvernement. Il ne sera plus tenu de garantir des emprunts privés ni d'accorder une diminution des taux d'intérêt.

Même si l'on rejète l'analyse économique présentée par la Société dans sa plus récente proposition de financement, même si l'on conclut que le projet n'est pas viable compte tenu de la conjoncture économique, les facteurs économiques à eux seuls ne doivent pas toujours imposer la politique à adopter à l'échelle nationale. Il ne fait aucun doute que le pays tirerait des avantages sociaux importants de la mise en marche de ce projet. La sécurité énergétique, le développement régional et les facteurs environnementaux sont des considérations politiques importantes qui devraient être incluses dans une étude exhaustive sur les coûts-avantages sociaux. Le Comité consultatif de la confluence énergétique donne un sage conseil à ce propos:

Le Canada devrait exploiter et utiliser son potentiel énergétique afin d'assurer la croissance et la prospérité des Canadiens aujourd'hui et demain... Les objectifs environnementaux devraient avoir le même poids que les autres objectifs économiques et sociaux dans la planification, la conception et l'utilisation de l'énergie... Si le Canada veut exploiter au maximum ses choix énergétiques et assurer la qualité de son environnement au 21 siècle, il est essentiel qu'il s'engage fermement dans les domaines de la recherche, du développement et de la gestion de la technologie³.

Nous croyons que le projet de la Synfuels s'harmonise très bien aux initiatives du gouvernement fédéral concernant la prospérité et l'environnement. D'après la nouvelle proposition, les risques financiers pour le gouvernement fédéral ont diminué de beaucoup. Il s'agit, purement et simplement, d'un projet pour les années 1990. Compte tenu des divers avantages qu'offre le projet, votre Comité recommande que:

³ Énergie, Mines et Ressources Canada, 1988, p. 13, 55, 103.

- 1) le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources demande à ses fonctionnaires d'entreprendre une analyse exhaustive des coûts et avantages sociaux du projet de la Synfuels;
- 2) le gouvernement examine sérieusement la proposition actuelle de la société Scotia Synfuels Limited ou qu'il propose d'autres mécanismes de financement du projet;
- 3) pour permettre de mieux contrôler son destin énergétique, le gouvernement fédéral adopte une politique énergétique qui engloberait le financement de projets comme celui-ci; et
- 4) pour permettre, comme il le souhaite, de diminuer la demande de pétrole brut léger et ordinaire au Canada, que le gouvernement fédéral examine la possibilité d'accorder aux producteurs de combustibles synthétiques à base de charbon un allègement fiscal comparable à celui accordé aux producteurs de combustibles de remplacement comme le gaz naturel comprimé, le propane et le diesel.

Respectueusement soumis,

Le président

DANIEL HAYS

