

Destinataire : Hilary Jane Powell, greffière du Comité permanent des ressources naturelles

Objet : Mémoire sur les principes guidant l'élaboration du plafond d'émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier

Date : Le 24 mars 2021



Contexte

Le 7 février 2022, le Comité permanent des ressources naturelles a entamé une étude sur la proposition du gouvernement du Canada de fixer un plafond aux émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier et a invité les personnes et les organismes à soumettre des mémoires liés à cette étude. **Le présent mémoire est présenté au nom de Réseau Action climat (CAN-Rac), Shift: Action for Pension Wealth & Planet Health, West Coast Environmental Law Association, Institut international du développement durable Équiterre, la Fondation David-Suzuki et Environmental Defence.**

Enjeu

À mesure que le marché mondial du pétrole et du gaz régresse, alors que les pays renforcent leur politique sur le changement climatique, les producteurs à coûts élevés et les grands émetteurs d'émissions seront laissés pour compte¹. Le plafonnement des émissions pétrolières et gazières n'est pas seulement nécessaire pour que le Canada respecte ses engagements internationaux en matière de climat; c'est aussi une occasion d'orienter notre économie vers une compétitivité plus forte dans un contexte mondial qui évolue rapidement. L'abandon progressif des combustibles fossiles au profit des énergies propres est déjà commencé; la question est de savoir si nous allons la planifier maintenant et accroître la résilience de notre économie et de notre société, ou si nous allons attendre d'être laissés pour compte.

Le plafond est une occasion pour le Canada de devenir un chef de file proactif, centré sur les personnes, dans cette transformation mondiale. Un plafonnement bien conçu pourrait offrir une certaine prévisibilité à l'industrie, aux travailleurs et aux collectivités. De plus, selon le mécanisme utilisé pour mettre en œuvre le plafonnement, celui-ci pourrait être conçu pour fournir un soutien financier aux collectivités et aux travailleurs touchés.

Nous sommes au beau milieu d'une crise climatique qui tue des Canadiens. Nous devons exiger du gouvernement fédéral qu'il déploie tous les outils à sa disposition pour s'assurer que nous faisons notre juste part. Le plafonnement des émissions ne doit pas accroître les formalités administratives pour l'industrie; à cette étape-ci, il faut concentrer nos efforts sur l'atteinte de cibles de réductions d'émissions massives et soutenues en harmonie avec un climat sans risque, et non rendre la pollution plus facile pour l'industrie.

¹ Jaccard, M., Hoffele, J., & Jaccard, T. (2018). Global carbon budgets and the viability of new fossil fuel projects. *Climatic Change*, 150(1-2), 15-28. <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2206-2>

Le plafonnement des émissions pétrolières et gazières du Canada offre une occasion de s'attaquer à ce problème, à la condition que les principes suivants soient respectés : A) la voie de la décarbonisation sur laquelle repose le plafonnement est ambitieuse, équitable et en harmonie avec nos engagements en matière de climat; B) l'étendue du plafonnement est globale et absolue; C) le plafonnement est assorti de mécanismes de conformité solides qui sont appliqués de façon appropriée; D) il existe un solide environnement réglementaire de soutien et E) les droits des Autochtones sont respectés et soutenus dans l'élaboration et la mise en œuvre du plafonnement. De plus, nous notons que, bien que les ministres aient utilisé l'expression « objectifs quinquennaux » dans la lettre adressée à l'organisme responsable en matière de carboneutralité (ORCN), leurs lettres de mandat les obligent à établir un plafond d'émissions pétrolières et gazières, qui est plus fort et plus exécutoire qu'un objectif. Cette lettre utilise le terme « plafond » plutôt que « cibles », et nous demandons instamment à l'ORCN et aux ministres de maintenir la même norme de plafonnement.

A) Voie de la décarbonisation

Pour établir ce plafond quantitatif sur cinq ans, le gouvernement devra déterminer une voie pour la décarbonisation du secteur. Selon les termes de l'ORCN, une voie « relie ce que nous sommes aujourd'hui à ce que nous voulons faire. »

Recommandations

La voie à suivre pour décarboniser le secteur pétrolier et gazier devrait

- 1. S'harmoniser avec l'objectif à long terme de l'Accord de Paris visant à limiter le réchauffement de la planète à 1,5 degré, d'une manière juste et équitable.** À titre de pays riche et de grand émetteur d'émissions, le Canada a la capacité et la responsabilité d'être un chef de file mondial en matière d'élimination progressive des émissions de combustibles fossiles et d'entreprendre une transition juste. Selon le récent rapport intitulé *A Fair Shares Phase Out* (publié sous la forme d'une Civil Society Equity Review), « l'expansion de l'extraction des combustibles fossiles dans le monde doit cesser immédiatement partout dans le monde, y compris au Canada, et l'élimination progressive au Canada doit commencer immédiatement et être achevée rapidement, de peur que nous renoncions à la possibilité de limiter le réchauffement à 1,5°C, ou que nous mettions un fardeau indu sur les épaules des plus vulnérables, ou les deux². » Le plafond d'émissions pour le secteur doit donc refléter la diminution rapide du budget carbone mondial et la responsabilité et la capacité du Canada à faire sa juste part de l'effort mondial pour limiter le réchauffement à 1,5°C. L'analyse du Réseau action climat Canada montre que pour que le Canada fasse sa juste part de l'effort mondial visant à limiter le réchauffement à 1,5°C, les émissions doivent être réduites d'au moins 60 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030³.

² Civil Society Review, 2021. *A Fair Shares Phase Out*. <http://civilsocietyreview.org/report2021>

³ Réseau action climat Canada, 2019. La juste part du Canada pour limiter le réchauffement mondial à 1,5°C. <https://climateactionnetwork.ca/2021/04/07/la-juste-part-du-canada-pour-limiter-le-rechauffement-mondial-a-1-5c/?lang=fr>

Les scénarios de l'offre et de la demande d'énergie au Canada publiés par le régulateur canadien de l'énergie ne s'harmonisent pas avec les obligations nationales et internationales du Canada en matière de climat, y compris ses propres objectifs de réduction des émissions. L'Agence internationale de l'énergie a établi une feuille de route pour le secteur de l'énergie qui s'aligne sur la limitation du réchauffement de la planète à 1,5 degré⁴.

2. **Être compatible avec l'objectif actuel de la contribution à l'échelle nationale (CEN) du Canada pour 2030, ainsi qu'avec un objectif intermédiaire ambitieux pour 2026, exigé par la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*.** La fourchette cible de la CDN du Canada, qui est de 40 à 45 % par rapport aux niveaux de 2005, est inadéquate (voir l'analyse susmentionnée du Réseau Action Climat Canada), et le *Pacte de Glasgow pour le climat* exige des parties qu'elles révisent et renforcent les objectifs de 2030 dans leurs CDN afin de s'aligner sur les objectifs de Paris d'ici la fin de 2022. Le plafonnement des émissions de pétrole et de gaz devrait au moins permettre au Canada d'atteindre ses propres objectifs climatiques. **Pour ce faire, l'Institut de l'énergie Trottier recommande de réduire les émissions de pétrole et de gaz de 30 % d'ici 2026, et de 60 % d'ici 2030.**
3. **Partager équitablement le fardeau de la décarbonisation entre les secteurs économiques canadiens.** Selon le dernier *Rapport d'inventaire national* du Canada, le secteur pétrolier et gazier compte pour la plus grande part (26 %) des émissions produites par le pays, qui ont augmenté de 87 % (89 Mt éq. de CO₂) entre 1990 et 2019. Au cours de la même période, les émissions liées à la production d'électricité par combustion ont diminué de 36 %. La voie identifiée doit éviter de placer injustement le fardeau de l'atténuation du pétrole et du gaz sur les épaules d'autres secteurs, des travailleurs et des consommateurs.
4. **Favoriser des réductions d'émissions hâtives et ambitieuses.** Dans ses observations initiales, l'ORCN reconnaît que « les voies les plus probables de réduction nette à zéro donnent la priorité aux réductions hâtives et profondes⁵ ». Conformément à la recommandation n° 1, la voie choisie devrait favoriser le devancement et prévenir le report. Le plafond fixé pour 2025 doit exiger des réductions d'émissions par rapport à l'année de référence qui sont alignées sur la juste part du Canada de l'effort mondial pour limiter le réchauffement à 1,5 degré, en reconnaissant que les règlements existants sont alignés sur des réductions importantes d'ici 2025. Si les émissions ne sont pas réduites rapidement, les objectifs ultérieurs en matière d'émissions pourraient être impossibles à atteindre.

⁴ Agence internationale de l'énergie, 2021. Net-Zero By 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

⁵ Groupe consultatif pour la carboneutralité, 2021. *Net-Zero Pathways: Initial Observations*.

B) Couverture

Les émissions visées par le plafond quantitatif auront d'importantes répercussions sur les réductions d'émissions qui résulteront de la mise en œuvre de la politique, et sur la question de savoir si elle s'attaque vraiment au problème à la source des faibles performances du Canada en matière de réduction des émissions depuis la ratification de l'*Accord de Paris*. Alors que les six plus grands émetteurs canadiens, qui représentent environ 95 % de la production de sables bitumineux du Canada, se sont engagés à ne produire aucune émission nette d'ici 2050,⁶ les producteurs canadiens sont en voie d'augmenter, d'ici 2030, la production annuelle de pétrole et de gaz au Canada de près de 30 % par rapport aux niveaux de 2020, ce qui entraînerait une augmentation de 25 % des émissions annuelles de carbone associées⁷.

Recommandations

La couverture doit

- 5. Exiger des réductions absolues des émissions.** Dans ses observations initiales, l'ORCN met en garde contre le fait de « se laisser prendre au piège » et précise que « nous devons nous rapprocher le plus possible de la carboneutralité en réduisant ou en éliminant les GES dans tous les secteurs. » Tant le plafond que la mesure politique visant à mettre en œuvre la trajectoire doivent se concentrer sur les émissions absolues.

Les cibles d'intensité en carbone sont une mesure inadéquate, car elles ne visent uniquement à réduire la pollution par le carbone par rapport à la productivité ou à la production, et n'entraînent pas de réductions globales des émissions, puisque la production peut augmenter alors que l'intensité en carbone diminue, et comme il est décrit ci-dessus, aucune voie réaliste de décarbonisation alignée à 1,5 permet la croissance de la production. Du point de vue de la conformité, le fait de se concentrer sur l'atteinte de « zéro » plutôt que sur le « net » dans la « carboneutralité » nécessitera l'exclusion des crédits compensatoires, y compris les résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale (RATEI) et la dépendance à l'égard de réductions hypothétiques des émissions produites découlant de projets de captage, d'utilisation et de stockage de CO₂ qui n'ont pas encore été mis en service et qui montrent de réelles réductions d'émissions. La politique devrait aussi éviter les formulations édulcorantes, du genre « émissions non réduites ».

⁶ L'initiative pour les sables bitumineux carboneutres, 2021. *Une alliance pour le Canada*. <https://www.oilsandspathways.ca/fr/#alliance>

⁷ Environmental Defence and Oil Change International, 2021. *Canada's Big Oil Reality Check: Assessing the climate plans of Canadian oil and gas producers*. https://environmentaldefence.ca/wp-content/uploads/2021/10/Big-Oil-Reality-Check-Canada-November-2_021.pdf

- 6. Tenir compte du cycle de vie complet des gaz à effet de serre (GES). Les données d'Environnement Canada, obtenues par Ecojustice, montrent qu'en 2019, les émissions nationales du Canada étaient de 730 mégatonnes (Mt) de CO₂, tandis que les émissions produites par les combustibles fossiles exportés étaient de 954 Mt⁸. Selon les dispositions du Protocole des GES pour les émissions des entreprises, les émissions se répartissent en trois groupes :**
- Groupe 1 : Émissions directes, comme les émissions causées par les méthodes d'extraction du pétrole et du gaz
 - Groupe 2 : Émissions casées par la production d'énergie achetée par l'entreprise (par exemple, les émissions de l'électricité produite pour alimenter une raffinerie)
 - Groupe 3 : Émissions produites par la chaîne d'approvisionnement, y compris les émissions causées par la combustion du pétrole et du gaz produits par l'entreprise.

À l'échelle mondiale, les émissions du groupe 3 représentent environ 85 % de la pollution par le carbone de l'industrie pétrolière et gazière⁹.

Alors que les émissions nationales canadiennes se sont stabilisées, entre 2012 et 2019, les émissions exportées du Canada provenant de la vente de pétrole, de gaz et de charbon ont augmenté de 46 %¹⁰. Le gouvernement fédéral a compétence sur les exportations. Bien que le traitement des émissions du groupe 3 puisse nécessiter la création d'un mécanisme distinct de celui des groupes 1 et 2, en particulier pour les émissions produites par la combustion de combustibles à l'étranger, il est impérieux que le gouvernement du Canada attaque le problème lié aux émissions astronomiques en établissant un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier.

⁸ Environnement et changement climatique Canada 2021. *Response to Environmental Petition No. 390-B concerning the quantification of Canada's total carbon dioxide (CO₂) emissions from exported fossil fuels.* <https://ecojustice.ca/wp-content/uploads/2021/07/Petition-Response-0390B-004.pdf>

⁹ Environmental Defence and Oil Change International, 2021. *Canada's Big Oil Reality Check: Assessing the climate plans of Canadian oil and gas producers.*

¹⁰ **Environnement et changement climatique Canada, 2021.** *Pétition de suivi sur la quantification totale des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) provenant des exportations canadiennes de combustibles fossiles — Questions sur les réponses à la pétition n° 390B.*

7. **Établir et mettre en œuvre le plafond d'ici 2023.** À la COP26 à Glasgow, le Premier ministre Justin Trudeau a clairement indiqué que les émissions seraient plafonnées aux « niveaux actuels ». En d'autres termes, elles ne pourront pas augmenter au-delà des valeurs actuelles, soit 191 mégatonnes d'éq. de CO₂ en 2019. La nécessité d'obtenir d'autres données sur les émissions de GES ne doit pas servir d'excuse pour retarder le processus.
8. **Inclure le méthane et mettre à jour le Rapport d'inventaire national du Canada pour refléter les émissions élevées de méthane, actuellement non déclarées, provenant des installations pétrolières et gazières au Canada.** Pour la même raison qu'il est logique d'inclure l'ensemble des émissions, le plafond d'émissions devrait englober le méthane. À titre de puissant GES, il contribue de manière significative à l'impact de l'industrie pétrolière et gazière sur le réchauffement climatique, surtout à court terme. L'inclusion du méthane peut également permettre d'importantes réductions d'émissions d'ici 2025, car la réduction des émissions de méthane est peu coûteuse et fait appel à des technologies qui existent déjà, notamment des équipements sans fuite, des systèmes de détection des fuites et des conduites de collecte pour l'élimination du torchage et dégazage du méthane.
9. **Rejeter tous les reports de réductions anticipées.** Les réductions d'émissions réalisées avant la mise en œuvre du plafond ne devraient pas être comptabilisées et récompensées par la politique.
10. **Couvrir les infrastructures pétrolières et gazières existantes et prévues, y compris les infrastructures inactives et orphelines.**
11. **Assurer une couverture complète de toutes les émissions et éviter toute exemption.** Toutes les émissions associées à l'extraction, à la production et au raffinage du pétrole et du gaz doivent être couvertes par le plafond. Cela inclut les émissions provenant de la production primaire, de la récupération assistée du pétrole, des activités de cogénération et de la nouvelle valorisation - toutes les sources d'émissions associées au secteur.

C) Mise en application

Le plafond d'émission de gaz à effet de serre causés par l'exploitation de pétrole et de gaz doit être assorti de mécanismes de conformité solides et correctement appliqués.

Recommandations

Voici des recommandations concernant l'application du plafond d'émission de gaz à effet de serre causés par l'exploitation du pétrole et du gaz.

12. **Exiger la conformité.** Le plafond d'émissions de gaz à effet de serre causés par l'exploitation du pétrole et du gaz, s'il doit entraîner des réductions d'émissions réelles et tangibles, doit inclure des mécanismes de mise en application stricts et ne permettre à l'industrie aucune « soupape de sécurité » susceptible d'affaiblir la politique. Les

montants des pénalités ou des amendes doivent être élevés pour être fortement dissuasives, plutôt que de permettre aux entreprises de les internaliser en tant que coût de leur activité. Des mécanismes de conformité qui ne sont pas de nature financière devraient aussi être envisagés.

13. Ne permettre que des amendements irréversibles. Pour garantir la certitude aux investisseurs, à l'industrie et aux décideurs, le règlement ne devrait permettre de modifier le plafond que pour le renforcer.

14. Les mécanismes du marché présentent de nombreux risques et ne devraient intervenir que si des règles solides sont en place. Des pièges bien documentés ont affligé différents systèmes d'échange, notamment la surallocation de crédits gratuits (parfois appelés « air chaud ») et les plafonds de prix qui empêchent les prix d'atteindre des niveaux risquant de faire baisser les émissions et de repousser les échéances. Bien que les signataires du présent mémoire aient de sérieuses inquiétudes quant au fait que de tels pièges et failles pourraient miner le plafond, les éléments de conception suivants seraient en particulier inacceptables :

- Commerce à l'extérieur de l'industrie pétrolière et gazière;
- Permettre les compensations de carbone et les RATEI au sein du système;
- Contributions au fonds technologique à lieu de paiements.

Il est risqué de s'appuyer sur la tarification du carbone, par l'intermédiaire de l'ORCN ou des régimes provinciaux pour les grands émetteurs, car il est peu probable que le signal de prix auquel l'industrie est confrontée augmente à un rythme suffisant pour entraîner des réductions d'émissions compatibles avec les cibles climatiques. Par ailleurs, la tarification du carbone ne garantit pas un niveau donné d'émissions.

D) Soutenir le cadre réglementaire

Pour s'assurer qu'il atteint efficacement ses objectifs de réduction de la pollution tout en garantissant que l'économie, les collectivités et les travailleurs canadiens continuent de prospérer, le plafond devrait compléter les mécanismes existants visant à réduire les émissions dans le secteur pétrolier et gazier et être accompagné de certains éléments clés de politique de soutien.

Recommandations

15. Favoriser des réductions supplémentaires des émissions. Il existe déjà des réglementations canadiennes existantes et prévues qui visent à limiter et à réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier : la tarification du carbone, par l'intermédiaire du système de tarification en fonction de la production, ainsi que la réglementation sur le méthane et la norme sur les carburants propres. Le plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier ne devrait pas être fixé à un montant qui reflète simplement la somme des réductions d'émissions découlant de ces politiques; il devrait plutôt s'agir d'une nouvelle politique supplémentaire qui exige des réductions d'émissions additionnelles.

16. Proposer des mécanismes de transition juste solides et suffisants pour garantir qu’aucun travailleur et aucune collectivité ne soient laissés pour compte. Les éventuelles répercussions de la mise en œuvre du plafond doivent être évaluées et pleinement intégrées à un plan de transition équitable élargi, afin que les travailleurs et les collectivités concernés puissent être pleinement soutenus.

La loi de transition équitable promise par le gouvernement doit prévoir la création d’un groupe de travail consultatif sur la transition juste chargé d’établir le processus, les mécanismes, les outils et le financement d’une transition équitable. Les syndicats doivent être consultés dès le début de la planification et faire partie de ce groupe. Le financement qui accompagne la loi doit être augmenté; le Fonds pour l’avenir de 2 milliards de dollars canadiens est un petit début mais les montants devront être largement augmentés pour financer la transition.

17. Veiller à ce que les stratégies visant à atteindre le plafond permettent d’éviter l’immobilisation des actifs et les impasses, notamment en interdisant explicitement les subventions, le financement public et d’autres mesures de soutien budgétaire pour la conformité ou la réduction des émissions, y compris pour le CUSC. Dans ses observations initiales, l’ORCN met en garde contre les impasses et demande « d’éviter de verrouiller les systèmes et les technologies qui deviendront des responsabilités en matière d’émissions ». Des voies crédibles pour atteindre les objectifs de réduction des émissions du Canada exigent un déclin rapide de la production et de l’utilisation des combustibles fossiles¹¹. Il est peu judicieux d’investir dans des technologies coûteuses et sous-développées comme le CUSC pour réduire les émissions de combustibles qui peuvent être facilement éliminés progressivement.

Les compagnies pétrolières et gazières demandent déjà aux gouvernements de déboursier plus de 52 milliards de dollars pour équiper le secteur d’une technologie de captage et du stockage du carbone (CSC); cette technologie est coûteuse, inexploitée, non éprouvée et risque de verrouiller une dépendance continue aux combustibles fossiles. Une fois que les soutiens sont en place, par exemple le crédit d’impôt à l’investissement proposé pour le CSC, il est très difficile de les supprimer.

Pour assurer la cohérence des politiques, éviter l’immobilisation des actifs et garantir que d’autres décisions gouvernementales ne nuisent pas aux réductions d’émissions que le plafond cherche à atteindre, le gouvernement devrait supprimer progressivement toutes les subventions aux combustibles fossiles, y compris le financement de la décarbonisation, notamment pour les solutions à court terme qui nécessiteront un réoutillage plus coûteux et plus long à l’avenir.

¹¹ “Cenovus chief urges Trudeau to pay for greening of Canada's oilsands”, Derek Brower, *The Financial Post*, 9 août 2021. <https://financialpost.com/commodities/energy/oil-gas/cenovus-chief-urges-trudeau-to-pay-for-greening-ofcanadas-oilsands>

18. Donner l'exemple aux autres secteurs de l'économie canadienne. Le plafond d'émissions pour le pétrole et le gaz devrait s'appliquer aux autres secteurs, qui doivent tous atteindre la carboneutralité d'ici 2050, tout en gardant à l'esprit la recommandation 3 : cela ne devrait pas être une excuse pour retarder ou diluer la nécessité pour le secteur du pétrole et du gaz de faire sa part équitable de l'effort.

E) Faire respecter les droits et l'autorité des Autochtones

La conception et la mise en œuvre du plafonnement des émissions de pétrole et de gaz et de la politique connexe doivent respecter le titre et les droits inhérents des peuples autochtones et les autres droits affirmés dans *la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA).

19. Le plafond des émissions pour le secteur pétrolier et gazier doit s'inscrire dans la mise en œuvre complète et sincère de la DNUDPA. Il s'agit notamment d'obtenir le consentement libre et éclairé préalable de chaque peuple autochtone touché par tout nouveau projet énergétique, quel que soit le degré d'avancement du projet.

20. Il devrait y avoir une participation significative des titulaires de droits tout au long de la conception de la politique pour veiller à ce que sa mise en œuvre tienne compte des connaissances et de l'expertise des peuples autochtones, par exemple sur les répercussions du règlement proposé.

Signataires

Réseau action climat Canada (CAN-Rac)

Shift Action for Pension Wealth and Planet Health

West Coast Environmental Law Association

Institut international du développement durable

Équiterre

Fondation David-Suzuki

Défense environnementale

Personne-ressource :

Caroline Brouillette, gestionnaire nationale des politiques

Réseau action climat Canada carolinebrouillette@climateactionnetwork.ca