

Mémoire au Comité permanent de la Chambre des communes sur les ressources
naturelles
Parlement du Canada

Étude sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre provenant du
secteur pétrolier et gazier

Auteure

Pre Laurie E. Adkin, Ph. D.
Département des sciences politiques
Université de l'Alberta
ladkin@ualberta.ca

À l'attention de : Geneviève Desjardins, greffière du Comité
RNNR@parl.gc.ca

Le 24 mars 2022

Je suis économiste politique au Département des sciences politiques de l'Université de l'Alberta, qui est située à Amiskwacî wâskahikan, sur des terres visées par le Traité n° 6, utilisées, parcourues et habitées depuis toujours par les Cris, les Tsuut'ina, les Niitsitapi/Pieds-Noirs, les Métis, les Sioux Nakota, les Haudenosaunee/Iroquois, les Dene Suliné, les Anishinaabes/Ojibwé/Saulteaux et les Inuits. Mes spécialités sont l'économie politique de la politique environnementale, l'économie écologique et les conditions démocratiques d'une transition équitable vers une économie post-carbone*.

Les membres de ce comité ont entendu les témoignages de plus de 30 personnes sur la question de savoir si oui ou non le gouvernement devrait plafonner les émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur pétrolier et gazier en tant que mesure pilier de sa lutte contre la crise climatique mondiale, et, le cas échéant, comment. Comme l'ont montré ces témoignages et les questions posées jusqu'à présent au sein de ce comité, la question du plafonnement des émissions ne peut être isolée d'un éventail beaucoup plus large de questions sur la façon dont nos gouvernements devraient réagir à la crise climatique.

Étant l'une des dernières témoins que vous entendrez lors de ces délibérations, j'ai eu l'occasion d'examiner les témoignages ainsi que les mémoires présentés dans le cadre vos études sur le Fonds de réduction des émissions et sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur pétrolier et gazier. Je suis donc en mesure de déterminer les aspects dans lesquels les hypothèses et les affirmations des témoins précédents sont concordantes, ou contradictoires, et les décisions critiques que doit prendre le Comité. Pour ce faire, je m'appuie sur mes quarante années d'expérience en tant qu'analyste de la politique environnementale et climatique du Canada.

Quelle est la production mondiale en combustibles fossiles qui permettrait de ne pas dépasser le bilan carbone mondial?

Bon nombre des organisations de la société civile et des universitaires qui se sont adressés à vous vous ont exhorté à agir conformément aux données du GIEC¹. Ce sont les meilleures données scientifiques qui existent sur les conséquences, connues ou probables, qu'aurait chaque degré d'élévation de la température mondiale. Ces données nous apprennent que la combustion des combustibles fossiles est de loin la principale cause du réchauffement planétaire, et que chaque hausse de la température déstabilise davantage le climat et les écosystèmes planétaires, menaçant l'approvisionnement en nourriture et en eau, causant une perte catastrophique de la biodiversité, une hausse du nombre de réfugiés climatiques, et pesant de plus en plus sur les finances des États et sur les institutions démocratiques. Ces conséquences, ainsi que d'autres, du réchauffement climatique sont, bien entendu, interdépendantes. La réaction du vivant à la hausse de la température ne peut entièrement prévue ou contrôlée; elle amplifie considérablement le risque du

* Ma page Web se trouve [ici](#), et mon CV y est consultable également.

réchauffement planétaire². Si cette hausse dépasse deux degrés Celsius, les perspectives de la vie humaine sur cette planète sont en effet très sombres³. Le GIEC tire toutes les sonnettes d'alarme. Les aînés autochtones disent la même chose, ayant observé au fil du temps des modifications dans la terre, l'eau, le bien-être des espèces, leur comportement, les saisons et même dans le lever et le coucher du soleil⁴.

En mai 2021, les responsables de l'Agence internationale de l'énergie ont admis que, *pour que le réchauffement climatique ne dépasse pas 1,5 °C, il fallait dès maintenant arrêter la production mondiale de pétrole et inverser ses effets*⁵. Dans le numéro d'octobre 2021 des *Perspectives énergétiques mondiales*, ils ont prévu plusieurs scénarios pour la demande en combustibles fossiles et ont modélisé les incidences climatiques de chaque scénario⁶. Dans le scénario prévoyant la carboneutralité d'ici 2050, la consommation mondiale de pétrole doit retomber à tout au plus 25 millions de barils par jour (Mb/j), contre 90 Mb/j environ aujourd'hui, la quasi-totalité devant servir dans le secteur pétrochimique et d'autres secteurs dans lesquels le pétrole est irremplaçable (secteurs non liés au transport routier) (220)⁷. L'AIE conclut notamment que, dans le scénario de carboneutralité, « [traduction] la baisse de la demande en pétrole et de son prix ne justifie pas d'investir dans de nouveaux champs après 2021 » (218). Les émissions mondiales de méthane doivent être réduites de 77 % d'ici 2030 (38)⁸.

Pourtant, les porte-parole des sociétés et des associations investies dans l'extraction du pétrole et du gaz préfèrent que les politiques climatiques suivent le scénario des « politiques déclarées » (STEPS) établi par l'Agence internationale de l'énergie dans les *PEM 2021*. Ce scénario anticipe la demande en pétrole par l'analyse des « données énergétiques, des annonces politiques, des tendances d'investissement et des évolutions technologiques » des États (27). Il est alarmant de constater que, selon le scénario STEPS, la température médiane de la surface de la planète devrait augmenter de plus de 2,5 °C, et qu'il est possible qu'elle augmente de plus de 3,5 °C (34-35). Selon l'AIE : « [TRADUCTION] Selon le scénario STEPS, vers 2050, les épisodes de chaleur extrême seront deux fois plus fréquents qu'aujourd'hui, et environ 120 % plus intenses; quant aux sécheresses écologiques, elles seront 40 % plus fréquentes, et environ deux fois plus intenses (35). Dans le scénario de carboneutralité, en revanche, la fréquence des épisodes de chaleur extrême augmentera moins, de l'ordre de 45 % seulement, et celle des sécheresses écologiques aussi, de moins de 20 % seulement. » (*Ibid.*)

Le scénario établi par l'AIE dans ses *PEM 2021*, scénario privilégié par les dirigeants du secteur pétrolier et gazier et selon lequel la demande en pétrole ne commence pas à diminuer avant les années 2030 et la demande en gaz naturel continue à augmenter jusqu'en 2050 (28), ne permet pas de restreindre la hausse de la température moyenne mondiale à 1,5 °C ou moins⁹. *Il s'agit d'un conflit fondamental, et vous devez décider dans quelle mesure vous êtes prêts à mettre en péril les conditions de la vie humaine sur cette planète.*

Comment parvenir à la réduction nécessaire des émissions de GES dans le secteur pétrolier et gazier? (Quel serait le rôle d'un système progressif de plafonnement et d'échange?)

Le gouvernement fédéral a déclaré que la part équitable du Canada dans la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre s'élève à 40 à 45 % d'ici 2030 (par rapport à 2005, année de référence), pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Je note qu'aucun témoin n'a explicitement rejeté ces objectifs, bien que certains analystes plaident pour une réduction plus importante dans un délai plus court¹⁰. Les témoins n'ont pas non plus contesté le fait que la plus grande source de GES au Canada est le secteur de production de combustibles fossiles, suivi du secteur des transports, qui lui est étroitement lié. En 2015, 72 % de nos émissions de GES provenaient de la combustion de combustibles fossiles¹¹.

Cependant, les témoins n'étaient pas d'accord sur la façon dont les émissions de GES du secteur pétrolier et gazier devraient être réduites, et sur le calendrier à respecter. Les représentants du secteur pétrolier et gazier ne veulent pas d'un plafond sur les émissions absolues ni d'aucune politique qui entraîne la limitation de la croissance de l'extraction et de l'exportation du pétrole et du gaz (Tarvydas/TC Energy, McMillan/ACPP, Scholz/CAEC, Beugin/CICC). De plus, ils veulent pouvoir respecter les objectifs de réduction en intensité des émissions en achetant des compensations sur les marchés mondiaux (comme l'ont déclaré les porte-parole de Pierce/Shell Canada et de Goodman/E&PA). Ils veulent aussi que le captage et la séquestration du carbone (CSC), entre autres technologies, soient largement financés par des fonds publics. Les allégations portant sur le potentiel de réduction des GES qu'ont le CSC, le CUSC et l'élimination du dioxyde de carbone sont le fondement de leur argument selon lequel l'extraction et la combustion des combustibles fossiles peuvent se prolonger pendant des décennies sans risquer de provoquer un réchauffement planétaire catastrophique. Aucune analyse prudente des risques ne part de cette hypothèse, car cela revient à parier que la planète peut faire vivre la population humaine par des technologies qui n'existent pas encore, et qui risquent de ne pas l'être non plus quand on en aura crucialement besoin¹². (J'aborde la question du CSC plus loin.)

Les travaux de modélisation effectués à l'Institut de l'énergie Trottier (IET) démontrent que, « [d]ans une perspective d'optimisation des coûts, les secteurs pétrolier et gazier, l'industrie et la production d'électricité devraient assumer la majeure partie de la réduction des émissions dans les années à venir¹³ ». Dans sa présentation au Comité, M. Langlois-Bertrand a expliqué la raison pour laquelle « [TRADUCTION] les réductions les plus importantes qu'il faut réaliser pour atteindre l'objectif de 2030 devraient provenir du secteur pétrolier et gazier... [O]n estime qu'il faut réduire les émissions du secteur de plus de 60 % par rapport à aujourd'hui, en supposant que tous les autres secteurs réussissent parfaitement à réduire leurs propres émissions¹⁴. » On peut difficilement imaginer que le secteur pétrolier et gazier parviendra à réduire ses émissions de GES de 60 % d'ici 2030 sans diminuer sa production¹⁵. Pourtant, c'est ce qu'il *devrait* faire si nos politiques en matière de climat et de transition devaient réduire la demande en combustibles fossiles. En d'autres termes, nous devons réduire la consommation des combustibles fossiles

dans le chauffage, la production d'électricité et les transports, et ce, par des mesures d'efficacité énergétique, et un recours accru aux énergies renouvelables, à des systèmes de transport en commun étendus, à une conception urbaine, à un usage des sols écologiques, à une production alimentaire plus proche du consommateur, à des pratiques agricoles régénératrices ainsi qu'à d'autres éléments d'un plan global en matière de climat et de transition.

Dans le [récent rapport du Tyndall Institute](#), corédigé par l'un des témoins, M. Kevin Anderson, on a conclu que, pour que le monde ait ne serait-ce que 50 % de chances de ne pas dépasser 1,5 °C de réchauffement, et ce, de manière équitable, *il faut cesser progressivement toute production de pétrole et de gaz dans les nations riches d'ici 2034*, tandis, dans que les nations pauvres, celle-ci peut se poursuivre jusqu'en 2050¹⁶. Il ne doit y avoir aucun nouveau projet d'extraction d'hydrocarbures, *où que ce soit*. Ces conclusions nous indiquent qu'il n'est pas question de poursuivre l'extraction de pétrole et de gaz au Canada à la cadence actuelle, contrairement à l'objectif des représentants sectoriels. Nous devons mettre en place dès maintenant un plan de transition à multiples facettes.

L'une des raisons qui pousseraient à ne pas demander l'arrêt progressif de la *production de pétrole et de gaz*, dans le contexte canadien, serait que les ressources naturelles relèvent de la compétence provinciale et qu'une telle politique pourrait provoquer des contestations constitutionnelles. En revanche, un plafonnement des émissions de GES de ce secteur relève bien de la compétence fédérale, comme l'a expliqué M. Martin Olszynski. Il est évident que les politiques de réglementation des émissions émanant du secteur pétrolier et gazier dans les principales provinces productrices ne sont pas à la hauteur, car les émissions de ce secteur n'ont cessé d'augmenter¹⁷.

Les porte-parole de CAN-Rac et d'autres ont proposé de fixer le premier plafond en 2023 au niveau des émissions sectorielles de 2019 (191 millions de tonnes¹⁸), et de viser une réduction de 61 à 64 millions de tonnes en 2030. Cependant, les conclusions du rapport Tyndall, à savoir que le Canada doit réduire la production de combustibles fossiles de 74 % d'ici 2030, et l'arrêter complètement d'ici 2034, suggèrent que le plafond devrait être abaissé à 50 millions de tonnes en 2030 et à zéro en 2034 (et non en 2050).

Ces chiffres feront pâlir les dirigeants du secteur pétrolier, mais n'oubliez pas qu'en 2005, les émissions de GES provenant de l'extraction du pétrole et du gaz (63 millions de tonnes) et du raffinage du pétrole (20 millions de tonnes) étaient de 83 millions de tonnes, et que les émissions fugitives provenant de l'extraction du charbon, du pétrole et du gaz naturel étaient estimées à 61 millions de tonnes. Le quasi-doublement des émissions provenant de l'extraction du pétrole et du gaz en seulement 14 ans (pour atteindre 105 millions de tonnes en 2019) est lié aux exportations (notamment aux exportations croissantes de brut lourd des sables bitumineux vers les États-Unis). Dans un monde en voie de décarbonisation, on peut s'attendre à ce que le brut lourd de l'Alberta soit moins demandé¹⁹. Il existe des technologies qui permettent de capter le

méthane brûlé à la torche et le méthane mis à l'évent. Quant à l'ARC Energy Research Institute, ses porte-parole estiment que les intervenants du secteur pétrolier et gazier canadien engrangeront 224,4 milliards de dollars de revenus en 2022²⁰. Ainsi, les plafonds suggérés dans le paragraphe précédent pourraient être atteints, en partie, par une contraction de l'extraction et des exportations de pétrole et de gaz non conventionnels, tandis que la rente tirée des ressources pourrait être utilisée par les gouvernements pour investir dans une transition verte équitable pour les travailleurs et les communautés autochtones de ces régions.

La mise en œuvre d'un système de plafonnement et d'échange à ce stade n'est pas l'idéal, car il faudrait des années pour en modifier la conception; or nous ne disposons pas de tout ce temps pour faire correctement fonctionner ce système. Cependant, puisque nous en sommes là, nous devrions tirer des leçons des défauts observés dans les systèmes mis en œuvre ailleurs (p. ex., le Système communautaire d'échange de quotas d'émission [SCEQE] de l'Union européenne, le système de plafonnement et d'échange de la Californie, le système d'échange de droits d'émission de l'Australie et le système TIER de l'Alberta)²¹.

- Le premier calendrier de réduction progressive du plafond devrait être fixé en 2022; il faudra préciser qu'il s'agira de plafonds « stricts » couvrant toutes les émissions de portée 1 et 2 du secteur (émissions fugitives, mise à l'évent, extraction, valorisation, raffinage). Olaf Merk, du Forum international des transports (OCDE), propose que le gouvernement du Canada envisage d'inclure également dans le système d'échange de quotas d'émission les entreprises maritimes qui transportent du charbon, du pétrole et du GNL à partir des ports canadiens, c.-à-d. que leurs émissions soient « comptabilisées ».
- Les plafonds doivent s'appliquer aux émissions absolues. Le système TIER (et son équivalent fédéral, le STFR), qui vise à normaliser l'intensité carbonique par unité de produit (p. ex., un baril de pétrole) ne permet pas de garantir une réduction des émissions absolues du secteur réglementé; or nous ne pouvons pas prendre le risque que ce plan échoue²².
- En faire un système de « plafonnement strict » sans possibilité d'acheter des crédits d'émission en dehors du secteur réglementé, ou d'acheter des compensations. La façon la plus répandue de se conformer au système TIER de l'Alberta est la contribution au fonds de gestion des changements climatiques et des émissions (CCEM), qui est injecté dans les grands émetteurs sous forme de subventions à la R-D²³. Le prix par tonne d'émissions dépassées est trop faible pour inciter à investir dans la réduction de la pollution. Les grands émetteurs aimeraient pouvoir acheter des compensations carbone sur le marché mondial, mais il s'est avéré qu'il s'agissait surtout d'une escroquerie. Fixer un délai pour la mise en réserve des crédits de réduction des émissions.
- Les exemptions à la mise en conformité doivent être limitées (elles ont servi à permettre aux installations qui ne seraient pas financièrement viables si elles investissaient dans la réduction de la pollution de continuer à fonctionner, à d'autres objectifs).

- Les meilleures technologies qui existent pour détecter les émissions de GES de toutes les sources sectorielles doivent être rendues obligatoires.
- Si le gouvernement fédéral décide de diriger les recettes de la mise aux enchères des permis ou les taxes perçues sur le carbone vers un fonds dédié, un large éventail de la société civile devrait être consulté sur les critères et les priorités à respecter dans le déboursement des subventions du fonds. Les solutions à la crise climatique ne sont pas purement technologiques; elles ne relèvent pas non plus entièrement du secteur privé. Pourquoi un tel fonds ne serait-il pas consacré aux seules actions de transition, par exemple?

Les gouvernements provinciaux devront décider de conserver ou non leurs propres systèmes de plafonnement et d'échange. Ils pourraient accepter de les remplacer (dans la mesure où ils couvrent les émetteurs du secteur pétrolier et gazier) par le système fédéral, tout en négociant une partie des recettes générées par la mise aux enchères des permis ou des taxes perçues. Je préfère que les recettes du système fédéral d'échange de quotas d'émission soient versées à un organisme public indépendant chargé d'investir dans la nouvelle économie verte selon les principes de la solidarité pancanadienne en ne laissant personne de côté.

Le premier problème que je vois, si l'on suit l'avis de plusieurs économistes qui se sont adressés au Comité et qui ont fait valoir qu'il suffisait d'ajuster le système en vigueur à l'échelon fédéral, fondé sur le rendement ou sur ses normes pour réduire les émissions de GES du secteur pétrolier et gazier est que le STFR fédéral ne vise pas la plupart des grands émetteurs du secteur pétrolier et gazier, qui se trouvent en Alberta²⁴. M. Rivers a proposé que le gouvernement fédéral « redouble d'efforts » pour que les responsables des systèmes provinciaux fondés sur le rendement renforcent de la même manière leurs exigences en matière de réduction des émissions, mais il faut s'attendre à ce que les gouvernements des régions productrices de pétrole ne soient pas disposés à le faire, et à ce qu'on perde un temps précieux, alors même que les émissions du secteur pétrolier et gazier continuent de mettre en péril l'atteinte des objectifs climatiques fédéraux²⁵. Je crains bien que nous en revenions à la nécessité d'un plafond sectoriel et d'un plafond imposé par le gouvernement fédéral qui entraînerait la réduction des émissions absolues (et rapidement)²⁶.

Pour s'opposer à un système rigoureux et ambitieux de réduction des émissions, les dirigeants des sociétés pétrolières et gazières, leurs associations sectorielles et divers groupes de réflexion font valoir qu'un tel système ferait fuir les investissements, ce qui entraînerait des pertes d'emplois et de recettes publiques provenant des redevances et des taxes. Ils affirment qu'un tel système entraînera une délocalisation des émissions de GES, et qu'il pénalisera donc l'économie canadienne sans réduire les GES à l'échelle mondiale. On a également entendu l'argument selon lequel un plafond sur les émissions de pétrole et de gaz susciterait des réactions de la part des provinces productrices de pétrole, dont les politiciens présenteront le plafond comme une politique discriminatoire sur le plan régional.

Tout d'abord, il est en effet probable qu'un plafonnement efficace des émissions de GES de ce secteur mettra fin aux projets d'augmentation des extractions et des exportations. Il est également probable qu'un plafond progressivement abaissé (sans issue de secours) entraînera une contraction de la production au fil du temps. *Les effets de ces évolutions sur l'emploi et sur les revenus sont toutefois une tout autre affaire.* Ils dépendent d'autres politiques que les gouvernements provinciaux et fédéraux mettront en œuvre en même temps que le plafonnement des émissions de GES dans le secteur pétrolier et gazier. Tout porte à croire que les investissements dans les « secteurs verts » peuvent générer bien plus d'emplois que ceux dans le secteur pétrolier et gazier ne le font actuellement ou ne le feront à l'avenir. Je suis d'accord avec Gil McGowan, de la Fédération du travail de l'Alberta, parmi beaucoup d'autres, pour dire qu'il est dans l'intérêt des citoyens que leur gouvernement commence dès maintenant à planifier la transition vers le monde post-carbone et à s'y investir, plutôt que de laisser notre sécurité de revenu et notre qualité de vie à la merci d'investissements déterminés par les convulsions que connaissent les marchés mondiaux des combustibles fossiles.

Deuxièmement, le désinvestissement se produit indépendamment des politiques de tarification du carbone. Le fait que les multinationales de l'énergie soient sorties des sables bitumineux ces dernières années était motivé par des calculs stratégiques qu'elles ont faits sur les tendances du marché à moyen et long terme et sur les risques liés au climat. Les tendances auxquelles ces entreprises réagissent échappent au contrôle des gouvernements canadiens, mais il nous appartient de choisir la façon d'y réagir.

Troisièmement, l'argument relatif à la délocalisation des émissions de GES a servi pendant trop longtemps à empêcher une réglementation efficace des GES par les pouvoirs publics. Non seulement il n'y a pas de preuve empirique substantielle que la tarification du carbone est une cause importante de la délocalisation des émissions de GES²⁷, mais, comme Sara Hastings-Simon l'a déclaré dans son témoignage, vu l'intensité carbonique du baril moyen de pétrole brut provenant des sables bitumineux, la substitution du pétrole produit ailleurs par du pétrole canadien n'aggraverait pas les émissions mondiales de GES²⁸.

Peut-on dissocier les émissions de GES des quantités produites dans le secteur pétrolier et gazier?

Vous avez entendu des témoignages contradictoires sur cette question. Les représentants du secteur pétrolier et gazier soutiennent que cette dissociation est possible, s'appuyant en cela principalement sur les possibilités qu'apporteraient les technologies de captage et de séquestration du carbone (CSC). Les « solutions » technologiques censées rendre la croissance économique et la consommation sans fin des ressources de la Terre compatibles avec la durabilité de nos systèmes de vie sont la réponse habituelle des grandes associations

d'entreprises à la crise climatique depuis les années 1990. Le CSC est le pilier central de la « politique climatique » de l'Alberta depuis au moins 2002, soutenu par des subventions provinciales et fédérales gargantuesques²⁹. Les grands émetteurs exercent de fortes pressions pour obtenir un crédit d'impôt fédéral de 75 millions de dollars sur les investissements effectués dans le CSC et le CUSC, et tout porte à croire que leur souhait sera exaucé dans le prochain budget fédéral. Il n'est pas possible de passer en revue tout ce qui a été écrit sur la faisabilité du CSC à l'échelle qu'il faut pour que cette technologie tienne ses promesses (dans la très étroite fenêtre de tir qui nous reste), ou sur son coût (et le manque à gagner). De même, comme l'a dit M. Detuncq (Polytechnique de Montréal) devant le Comité, nous ne savons pas grand-chose des risques environnementaux du CSC. Je me contenterai de dire qu'il s'agit d'une approche extraordinairement coûteuse, qui risque fortement de nous faire manquer le bilan carbone visé à l'échelle mondiale. La plupart des experts s'accordent à dire que son coût est injustifiable s'il doit être assumé par les fonds publics. Des méthodes moins coûteuses permettant d'obtenir des réductions plus sûres et plus importantes seront disponibles au cours de la prochaine décennie, et c'est dans ces méthodes que les fonds publics devraient être dépensés.

On peut se demander pourquoi, le CSC et le CUSC étant des technologies si prometteuses, le secteur n'investit pas lui-même dans leur développement (en l'absence de crédits d'impôt et de subventions). La réponse est qu'il n'y a aucune garantie que le secteur rentre dans ses frais avant que l'exploitation de ces technologies ne soit plus rentable. (La présidente de Shell au Canada, Susannah Pierce, l'a confirmé dans son témoignage du 9 février.) Ces sociétés ne se sont pas non plus engagées à nettoyer les passifs environnementaux existants, estimés à 260 milliards de dollars pour la seule Alberta. Elles ont toutefois utilisé les bénéfices pour augmenter les dividendes et racheter les actions³⁰.

Une autre façon de voir serait qu'une petite partie seulement du pétrole et du gaz qui sont produits ici peut (théoriquement) être dissociée des émissions au moyen du CSC ou d'autres technologies. En effet, les quatre cinquièmes des émissions se produisent en aval (lors de la combustion du pétrole et du gaz). (M^{me} Brouillette, du Réseau action climat, a déclaré que nous exportons 954 millions de tonnes d'éq. CO₂ par an.)

Est-ce que les économies qui parient sur une croissance infinie de la production matérielle sont écologiquement durables?

Le principe fondamental de l'économie écologique est que la croissance sans fin de la consommation d'énergie et de ressources n'est pas écologiquement viable³¹. Le simple fait de remplacer les combustibles fossiles par de l'électricité ou de l'hydrogène vert tout en maintenant la production et la consommation habituelles dans les pays du Nord ne résoudra pas toutes les crises écologiques et sociales. À l'heure actuelle, les compagnies minières veulent extraire des minéraux (chrome, nickel, cuivre, platine, palladium) depuis les tourbières des basses terres de la

baie d'Hudson, présentant cette exploitation comme une contribution à la réduction des émissions de GES, car un certain nombre de ces minéraux iront dans les batteries des véhicules électriques. Ces compagnies sont soutenues par le gouvernement de Doug Ford, qui appelle cela une stratégie de « minéraux critiques ». Mais les tourbières de l'Ontario séquestrent environ 30 milliards de tonnes de carbone³². On dit aux peuples autochtones qui vivent dans cette région qu'ils doivent sacrifier encore plus de leurs terres pour le bien de la planète. De combien de véhicules électriques le monde a-t-il besoin? Combien d'électricité faudra-t-il pour les faire rouler, et quel est le coût écologique et social de cette électricité?

À mesure que la population humaine s'accroît, que la demande en nourriture et en eau augmente et que les effets de la crise climatique, qui en sont indissociables, provoquent fréquemment des crises dans la production alimentaire et l'approvisionnement en eau, les pays du Nord, comme le Canada, devront *réduire* leur demande énergétique et redistribuer les ressources de façon plus égalitaire. Un plafonnement des émissions émanant de la production pétrolière et gazière peut accélérer la transition vers une économie alimentée par des énergies renouvelables, mais la consommation globale d'énergie et de biens que celle-ci sert à produire doit également diminuer. La forme que prendra cette « décroissance » dépendra de sa planification, démocratique et collective, ou de la façon dont elle nous sera imposée par le chaos des marchés et la dégradation du climat.

En quoi le plafonnement des émissions fait-il partie d'un ensemble plus vaste de politiques de justice climatique?

De nombreux témoins ont dit au Comité que le plafonnement des émissions n'est pas un outil politique « autonome ». Il n'obtiendra pas le soutien du public et ses conséquences ne seront pas politiquement viables en l'absence d'un plan global de transition écologique. Pensez, un instant, à ce qu'il faudra pour maintenir un soutien actif à la transition énergétique en Alberta.

Outre les méthodes fondées sur le quasi-marché, que privilégient les économistes néoclassiques (taxes sur le carbone, systèmes de plafonnement et d'échange), et les outils réglementaires (normes sur les combustibles propres, interdiction de polluants), les gouvernements devront se tourner vers des méthodes de gestion de la crise climatique marginalisées et stigmatisées par 40 années de dogme néolibéral.

Un certain nombre de témoins ont parlé de la nécessité de *dépenses publiques à grande échelle* dans les secteurs écologiques créateurs d'emplois. Mais ces dépenses ne doivent pas prendre exclusivement la forme de subventions aux investisseurs privés. Les gouvernements ne devraient pas exclure, par exemple, la *propriété publique* des services publics d'énergie renouvelable ou des systèmes de transport qui doivent être rapidement créés. Est-il réaliste de croire que l'on mettra au point des énergies renouvelables, que l'on rénovera des bâtiments ou que l'on

exécutera des programmes d'efficacité énergétique aussi rapidement qu'il le faut (en vue de la protection de l'environnement et de la création d'emplois) si on laisse les investisseurs privés s'en charger? Et pourquoi les Canadiens ne devraient-ils pas conserver la propriété et le contrôle à long terme des revenus que généreront les nouveaux secteurs de l'économie? Nous avons besoin de ces revenus pour financer la transition.

Il est essentiel que les *pouvoirs publics se chargent de la planification* si l'on veut décarboner radicalement et rapidement nos économies, et si l'on veut faire face aux conséquences désormais inévitables du réchauffement planétaire. Alors que les ministres des Ressources naturelles, de l'Environnement et du Changement climatique travaillent à la conception d'un système de plafonnement des émissions émanant du secteur pétrolier et gazier, le gouvernement devrait également consulter les Canadiens sur la conception d'une délibération pancanadienne à propos de la « transition équitable », délibération à laquelle participeraient les gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones, ainsi que des assemblées citoyennes représentatives. On pourrait en faire une institution délibérative permanente, chargée de sensibiliser les citoyens, d'établir un consensus et de conseiller les gouvernements. Nous devons réunir tous les gouvernements autour d'une table pour qu'ils s'accordent sur les principes de répartition non seulement des responsabilités en matière de réduction des émissions de GES, mais aussi des revenus et des ressources nécessaires pour y parvenir sans aggraver l'insécurité financière pour aucun groupe. Nous devons formuler une vision commune et pleine d'espoir de l'avenir que nous voulons laisser à nos enfants.

Notes

¹ Groupe de travail I, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « [Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#) » [EN ANGLAIS SEULEMENT], *contribution* au sixième Rapport d'évaluation, octobre 2021; Groupe de travail II, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, [Résumé à l'intention des décideurs](#), « Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability » [EN ANGLAIS SEULEMENT], contribution au sixième Rapport d'évaluation, terminé le 27 février 2022.

² Pour en voir un exemple très récent, cf. F. Harvey, « [Heatwaves at both of Earth's poles alarm climate scientists](#) », *The Guardian*, 20 mars 2022.

³ W. Steffen, J. Rockström, K. Richardson et coll., « Trajectories of the Earth System in the Anthropocene », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* [PNAS], vol. 115, n° 33, 14 août 2018, p. 8252-8259; J. Rockström, W. Steffen, K. Noone, Å Persson, F. S. Chapin et coll., « A safe operating space for humanity », *Nature*, vol. 461, 2009, p. 472-475; D. Wallace-Wells, « [The Uninhabitable Earth](#) » (annoté), *New York Magazine*, 10-14 juillet 2017.

⁴ G. Dixon, « New documentary recounts bizarre climate changes seen by Inuit elders », *The Globe and Mail*, 19 octobre 2010, <https://www.theglobeandmail.com/arts/film/new-documentary-recounts-bizarre-climate-changes-seen-by-inuit-elders/article1215305/>

⁵ Agence internationale de l'énergie, « [Net-Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector](#) », AIE, Paris, 18 mai 2021,

⁶ Agence internationale de l'énergie, « [Perspectives énergétiques mondiales 2021](#) », AIE, Paris, 12 octobre 2021.

⁷ Il est à noter que, selon le scénario de carboneutralité décrit par l'AIE, on compte beaucoup sur des technologies comme les carburants à base d'hydrogène et le CUSC pour réduire les émissions de GES entre 2030 et 2050. La suppression de ces hypothèses signifie une réduction beaucoup plus radicale de la consommation de gaz naturel (73).

⁸ Selon l'Institut Pembina, nous pouvons réduire nos émissions de méthane de près de 90 % d'ici 2030 pour un coût inférieur à 25 dollars la tonne. (Témoignage devant le Comité RNNR le 28 février.)

⁹ Cette attitude consistant à « prendre son temps » (ce qu'ils ont qualifié de « décarbonisation énergétique ») a également été préconisée au sein du secteur pétrolier et gazier dans un [rapport](#) rédigé par le cabinet d'avocats McCarthy-Tétrault et publié par le Forum des politiques publiques le 15 mars 2022.

¹⁰ Les porte-parole de Climate Action Tracker soutiennent que nous devrions viser d'ici 2030 une réduction d'au moins 54 % par rapport à 2005. L'analyse effectuée par ce groupe démontre que la réduction, d'ici 2030, promise par le gouvernement du Canada équivaut à un réchauffement de 2 °C au lieu du plafond de 1,5 °C approuvé par les parties à la COP de Paris en 2015. Selon eux, le gouvernement du Canada « ne respecte pas sa contribution équitable ». <https://climateactiontracker.org/countries/canada/>

¹¹ Projet Trottier pour l'avenir énergétique, L'Académie canadienne du génie et Fondation David Suzuki, « [Canada's Challenge & Opportunity: Transformations for major reductions in GHG emissions](#) », 26 avril 2016, p. 271.

¹² cf. l'aperçu du captage direct de l'air en tant que solution au réchauffement climatique dans l'article de A. Malm et W. Carton, « Seize the means of carbon removal: the political economy of direct air capture », *Historical Materialism*, 2021, p. 1-46. À l'aide des données du Global CCS Institute, Calverley et Anderson (2022, 24) ont calculé que le volume total de CO₂ capté par les installations de CSC (donc effectivement stocké) représentait en 2021 un tout petit 0,02 % des émissions de CO₂ liées à l'énergie. Si les projections faites par cet institut sur la capacité en CSC se concrétisent en 2030, *ce chiffre ne dépassera pas 0,1 % des émissions actuelles*. Notez que la plupart des spécialistes ont rejeté la bioénergie associée au captage et au stockage du carbone (BECCS) pour des motifs écologiques et sociaux.

¹³ S. Langlois-Bertrand, K. Vaillancourt, L. Beaumier, M. Pied, O. Bahn, N. Mousseau, *Perspectives énergétiques canadiennes 2021 : Résumé – Horizon 2060*, avec la contribution de G. Baggio, M. Joanis, T. Stringer, Montréal, Institut de l'énergie Trottier et Pôle e3c, 2021, p. 4.

¹⁴ Simon Langlois-Bertrand et Normand Mousseau, de l'Institut de l'énergie Trottier, ont conclu que même une réduction de 25 % des émissions de GES d'ici 2030 nécessiterait une réduction des émissions émanant du secteur des énergies fossiles de 30 % d'ici 2026 et de 60 % d'ici 2030. Webinaire du 2 mars 2022, <https://iet.polymtl.ca/publications/plan-reduction-emissions-2030-canada-proposition-iet-2/>

¹⁵ Le Réseau action climat est en faveur d'un plafond de 64 millions de tonnes pour le secteur pétrolier et gazier d'ici 2030, contre 191 millions de tonnes aujourd'hui.

¹⁶ D. Calverley et K. Anderson, « [Phaseout Pathways for Fossil Fuel Production Within Paris-compliant Carbon Budgets](#) ». Centre Tyndall pour la recherche sur le changement climatique. Rapport commandé par l'Institut international du développement durable, 11 mars 2022.

¹⁷ Le Système fédéral de tarification fondé sur le rendement (STFR) semble tout aussi inefficace. Ses normes ont été édulcorées par le lobbying sectoriel, ECCC estimant que le STFR ne

permettra de réduire les émissions de GES que de 22 millions de tonnes entre 2019 et 2030, soit 7,5 % des 296 millions de tonnes que le Canada doit éliminer au cours de cette période. cf. Gouvernement du Canada, « Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement : DORS/2019-266 », *La Gazette du Canada*, partie II, volume 153, numéro 14. Enregistrement DORS/2019-266, le 28 juin 2019, <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2019/2019-07-10/html/sor-dors266-fra.html>

¹⁸ Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2019 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*. La déclaration du Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Partie 1 (2021), p. 11.

¹⁹ A. Cosbey, D. Sawyer et S. Stiebert, « In Search of Prosperity: The role of oil in the future of Alberta and Canada ». Rapport de l'Institut international du développement durable, mai 2021, <https://www.iisd.org/system/files/2021-05/search-prosperity-oil-alberta-canada.pdf>

²⁰ ARC Energy Research Institute, ARC Energy Charts (Canadian Industry Metrics) (21 mars 2022), <https://www.arcenergyinstitute.com/wp-content/uploads/220321-Energy-Charts.pdf>.

²¹ La Californie, l'Australie et le système d'échange européen offrent des exemples de ces problèmes. Cf., p. ex., J. Valdez, « [Is California's cap-and-trade program hurting the environment more than helping it?](#) », *Los Angeles Times*, 22 mars 2022; J. Cart, « Experts—once again—tell Senate panel that [California's key climate change strategy is flawed](#) », *Cal Matters*, 23 février 2022; A. Morton, « [Australia's carbon credit scheme 'largely a sham,' says whistleblower](#) », *The Guardian*, 23 mars 2022; I. Abdel-Ati, « [The EU Emissions Trading System Seeking to Improve](#) », *Climate Scorecard*, 11 mars 2020; S. Borghesi et M. Montini, « [The best \(and worst\) of GHG emission trading systems: Comparing the EU ETS with its followers](#) », *Frontiers in Energy Research*, 29 juillet 2016.

²² L'Institut de l'énergie Trottier est l'une des nombreuses sources à conclure que les mesures en vigueur aux échelons fédéral et provincial sont insuffisantes pour empêcher la croissance des émissions de GES. Dans le résumé du rapport 2021 de l'Institut sur *les perspectives énergétiques canadiennes*, il est indiqué que la redevance sur les combustibles, qui passera à 170 dollars par tonne en 2023, ne permettra de réaliser que 13 % des réductions qu'il faudra avoir effectuées à cette date. Si l'on ajoute à cela la Norme sur les combustibles propres, la politique fédérale en matière de climat n'entraînera une réduction des émissions que de 16 % d'ici 2030 par rapport à 2005 (au lieu des 40 à 45 % visés). cf. S. Langlois-Bertrand et coll., 2021.

²³ L. Adkin, « Technology innovation as a response to climate change: The case of the Climate Change Emissions Management Corporation of Alberta », *Review of Policy Research*, vol. 36, n° 5, 2019.

²⁴ Le STFR a été appliqué au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan, mais a cessé de l'être au Nouveau-Brunswick en janvier 2021 et en Ontario en janvier 2022. Il a été adopté volontairement par l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon et le Nunavut. La Nouvelle-Écosse a un système de plafonnement et d'échange qui s'applique aux installations industrielles; Terre-Neuve-et-Labrador a un système fondé sur le rendement pour les installations industrielles. L'Alberta a le successeur du Specified Gas Emitters Regulation (règlement sur les émetteurs de gaz désignés) (actuellement, le TIER). Selon le ministère de l'Environnement et du Changement climatique, en 2019, le STFR a couvert environ 10 % des émissions industrielles du pays provenant de 122 installations. cf. Gouvernement du Canada, *Gazette du Canada*, op. cit.

²⁵ Le gouvernement fédéral pourrait-il exiger que tous les systèmes provinciaux ajustent leurs normes de rendement et la tarification du carbone de manière à se conformer à un calendrier

fédéral de réduction des émissions dans le secteur pétrolier et gazier? Cela serait-il plus simple, sur le plan de l'administration, que de soumettre tous les émetteurs du secteur pétrolier et gazier à un système fédéral de plafonnement et d'échange? Serait-il très difficile de déterminer ce que cela signifie pour chaque système infranational? Le secteur pétrolier et gazier trouverait-il une telle approche plus simple à négocier? Cela permettrait-il de réduire les émissions plus rapidement qu'autrement, c.-à-d., avec un système fédéral unitaire? Cette possibilité est peut-être envisagée par RNCan et ECCC.

²⁶ Il y aurait un autre argument en faveur d'un plafond fédéral sur les émissions du secteur, argument qui n'a pas encore été abordé. En clair, un plafond couvrant *toutes* les émissions industrielles impliquerait un bras de fer avec le gouvernement du Québec, car il s'agirait de combiner le programme fédéral au système de plafonnement et d'échange du Québec (qui est d'ailleurs lié à celui de la Californie). Il y aura sans doute quelques problèmes à régler en l'état, entre la mise en œuvre en parallèle d'un plafond fédéral sur les émissions du secteur pétrolier et gazier et la réglementation québécoise des émissions provenant des grands émetteurs industriels et des distributeurs de combustibles.

²⁷ L. Adkin, « [Crossroads in Alberta: Climate Capitalism or Ecological Democracy](#) », *Études socialistes*, vol. 12, n° 1, printemps 2017, p. 2-31.

²⁸ B. Israel, « [The real GHG trend: Oilsands among the most carbon intensive crudes in North America](#) », Calgary, Institut Pembina, 4 octobre 2017.

²⁹ L. Adkin et B. J. Stares, « Turning up the Heat: Hegemonic Politics in a Petro-State », L. E. Adkin, éd. *First World Petro-Politics: The Political Ecology and Governance of Alberta*, p. 190-240, Toronto: University of Toronto Press, 2016; L. Adkin, 2019, op. cit.

³⁰ A. Barnea, « Record profits in oil and gas should be used to fight climate change », *Toronto Star*, 12 mars 2022, <https://www.thestar.com/business/opinion/2022/03/12/record-profits-in-oil-and-gas-should-be-used-to-fight-climate-change.html>

³¹ A. Y. Hoekstra et T. O. Wiedmann, « Humanity's unsustainable environmental footprint », *Science*, vol. 344, n° 6188, juin 2014, p. 1114-1117.

³² CBC Radio, What on Earth?, « Mining Ontario's Ring of Fire could help build green energy—but also damage vital peatlands », *CBC Newsletters*, 17 mars 2022, https://subscriptions.cbc.ca/newsletter_static/messages/whatonearth/2022-03-17/?cmp=subscription-centre_whatonearth_vib-link; M. Cimellaro, « “Yehewin Aski”: The Breathing Lands protecting Canada from climate breakdown », *Canada's National Observer*, 23 décembre 2021, <https://www.nationalobserver.com/2021/12/23/latest-news/yehewin-aski-breathing-lands-protecting-canada-climate-breakdown>