



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

UNE ÉTUDE DE LA PROMESSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA DE PLAFONNER LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER

Rapport du Comité permanent des ressources naturelles

John Aldag, président

DÉCEMBRE 2022
44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**UNE ÉTUDE DE LA PROMESSE DU
GOUVERNEMENT DU CANADA DE PLAFONNER
LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU
SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER**

**Rapport du Comité permanent
des ressources naturelles**

**Le président
John Aldag**

DÉCEMBRE 2022

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES

PRÉSIDENT

John Aldag

VICE-PRÉSIDENTS

Shannon Stubbs

Mario Simard

MEMBRES

Charlie Angus

George Chahal

Julie Dabrusin

Earl Dreeshen

Ted Falk

Yvonne Jones

Viviane Lapointe

Jeremy Patzer

Francesco Sorbara

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Scott Aitchison

Gary Anandasangaree

John Barlow

Richard Bragdon

Laurel Collins

Anju Dhillon

Julie Dzerowicz

Peter Fonseca

Iqwinder Gaheer

L'hon. Marc Garneau

Jean-Denis Garon

Garnett Genuis
Laila Goodridge
Angelo Iacono
Iqra Khalid
Robert Kitchen
Annie Koutrakis
Damien C. Kurek
Joël Lightbound
Wayne Long
Larry Maguire
James Maloney
Ken McDonald
Greg McLean
Michael V. McLeod
Eric Melillo
Kristina Michaud
Mike Morrice
Monique Pauzé
L'hon. Michelle Rempel Garner
Churence Rogers
Maninder Sidhu
Gerald Soroka
Warren Steinley
Rechie Valdez
Tony Van Bynen
Anita Vandenbeld
Gary Vidal
Chris Warkentin
Bonita Zarrillo

GREFFIÈRES DU COMITÉ

Geneviève Desjardins
Hilary Jane Powell

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

Marie Dumont, analyste

Ross Linden-Fraser, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES NATURELLES

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
UNE ÉTUDE DE LA PROMESSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA DE PLAFONNER LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR LE SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER	5
Introduction.....	5
L'étude	5
Le défi.....	5
Les émissions de gaz à effet de serre et le secteur pétrolier et gazier	7
Un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier	9
La portée d'un plafond d'émissions.....	11
La question de la production	12
Le projet de Bay du Nord.....	15
Plafonnement de la production de pétrole et de gaz.....	15
Intensité des émissions.....	17
Émissions pendant le cycle de vie.....	20
Exportations de gaz naturel	22
Différences de traitement entre les secteurs de l'économie.....	22
Conformité et compensations.....	24
Instauration d'un plafond d'émissions.....	25
Est-il nécessaire d'imposer un plafond d'émissions?.....	25
Donner de la certitude.....	26
Tarification du carbone.....	27
Stimuler l'innovation	31
Captage, utilisation et stockage du carbone.....	33
Réglementation.....	36
Éviter les fuites de carbone	38
Mécanisme d'ajustements à la frontière pour le carbone	39

Le secteur pétrolier et gazier dans la transition vers une économie sobre en carbone.....	41
Risques et possibilités	41
Répercussions sur les peuples autochtones et leurs droits.....	43
Gérer la transition.....	45
Impacts environnementaux	47
Conclusion	48
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	51
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	59
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	69

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le Gouvernement du Canada plafonne les émissions du secteur pétrolier et gazier pour 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 Celsius. 17

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada resserre les normes régissant le système fédéral de tarification du carbone industriel ainsi que les valeurs de référence fédérales en :

- ajoutant un taux de resserrement;
- examinant les possibilités d'exiger l'application des normes sectorielles plutôt que des normes au niveau des installations, lorsque c'est faisable; et
- resserrant les normes fondées sur le rendement. 29

Recommandation 3 36

Que le gouvernement du Canada veuille à ce qu'un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier favorise l'innovation tout en restant neutre sur le plan technologique..... 36

Recommandation 4 38

Que le gouvernement du Canada analyse l'interaction entre les mesures provinciales et fédérales existantes pour le secteur pétrolier et gazier, dans le but d'établir un plafond d'émissions qui limite les chevauchements entre les réglementations, et que le gouvernement publie cette analyse. 38

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada s'assure que le plafonnement des émissions dans le secteur pétrolier et gazier minimise le risque de fuite de carbone. 39

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada collabore, par le truchement de négociations commerciales, en vue d'établir des règles du jeu équitables obligeant les producteurs et exportateurs de combustibles fossiles à respecter une norme mondiale pour ce qui est des obligations en matière d'environnement, de main-d'œuvre et de droits de la personne. 40

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada consulte les gouvernements et les collectivités autochtones afin de s'assurer que l'instauration d'un plafond d'émissions n'aie pas des répercussions négatives disproportionnées sur les peuples autochtones. 45

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada tienne compte des répercussions qu'aurait le plafonnement des émissions sur l'emploi. 47

Recommandation 9

Que pour minimiser les inconvénients et maximiser les avantages de la transition vers une économie sobre en carbone, le gouvernement du Canada :

- crée des mécanismes de consultation permanents avec les travailleurs, les syndicats, l'industrie, les gouvernements autochtones et les collectivités susceptibles d'être affectés par la transition;**
- détermine quels sont les secteurs, les collectivités et les régions les plus susceptibles d'être touchés de manière négative ou positive par la transition vers une économie sobre en carbone;**
- définisse des indicateurs pour mesurer ces effets; et**

- envisage de mettre en place de nouvelles mesures de soutien fédérales pour aider les travailleurs, l'industrie, les gouvernements autochtones et les collectivités ainsi que les régions à gérer les répercussions de la transition vers une économie sobre en carbone..... 47

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada prenne en considération les impacts environnementaux de l'exploitation pétrolière et gazière, ainsi que les coûts financiers qui en résultent, dans la détermination d'un plafond d'émissions. 48



UNE ÉTUDE DE LA PROMESSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA DE PLAFONNER LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR LE SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER

INTRODUCTION

L'étude

Du 7 février au 6 avril 2022, le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes (le Comité) a étudié la proposition du gouvernement du Canada consistant à instaurer un plafond d'émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier. Le Comité avait convenu que l'étude en question porterait notamment sur

la capacité du Canada de tenir ses engagements climatiques précisés à la Conférence des Parties sur les changements climatiques de l'ONU (COP26) à Glasgow, les plans et les cibles du gouvernement pour financer l'énergie renouvelable, [et] le rôle du captage, de l'utilisation et de la séquestration du carbone...

Dans le cadre de cette vaste étude, le Comité a entendu les déclarations de divers témoins, comme des universitaires, des dirigeants d'entreprise, des représentants d'organismes environnementaux et de recherche, des Autochtones, ainsi que les ministres fédéraux des Ressources naturelles et de l'Environnement et du Changement climatique. Le Comité tient à remercier tous les témoins pour leur contribution. Dans ce rapport, le Comité relate les témoignages qu'il a recueillis et fait des recommandations au gouvernement du Canada pour l'élaboration d'un plafond d'émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier.

Le défi

Le Canada doit composer avec un contexte difficile. Pour contrer la menace des changements climatiques, il travaille à réduire ses émissions, y compris celles provenant du secteur pétrolier et gazier. Parallèlement, le Canada s'efforce d'offrir un



approvisionnement énergétique fiable pour lui-même et pour ses alliés pendant qu'il reste encore une forte demande pour le pétrole et le gaz naturel¹.

Les sociétés doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) pour freiner le réchauffement planétaire et prévenir les effets les plus destructeurs des changements climatiques. [Kevin Anderson](#), professeur en Énergie et Changements climatiques à l'Université Manchester, a expliqué que « [c]haque fraction de degré compte », car toute augmentation du réchauffement planétaire accroît le risque d'effets plus dommageables. Certains de ces effets – comme la réduction des habitats, la diminution de la biodiversité ainsi que l'augmentation de la fréquence et de la violence des phénomènes météorologiques – sont déjà visibles au Canada, et les communautés nordiques ainsi que les peuples autochtones les ressentent de manière particulièrement vive².

« Les Premières Nations sont aux premières loges pour observer les changements climatiques. La perte d'habitats, l'extinction d'espèces, la mauvaise qualité de l'air, la perte d'infrastructures et les conditions météorologiques extrêmes ont un impact direct sur les communautés des Premières Nations. Tous ces phénomènes ont des répercussions financières, sanitaires, économiques et psychologiques sur nos communautés, et les Premières Nations sonnent l'alarme depuis des décennies déjà. »

[Cheffe Sharleen Gale](#),
[Coalition des Premières Nations pour les grands projets](#)

Parallèlement à cela, des témoins ont fait remarquer que l'agression de la Russie contre l'Ukraine – et les perturbations qu'elle a créées sur les marchés mondiaux de l'énergie – a fait ressortir le problème de la sécurité énergétique³. Le Comité a entendu des points de vue divergents sur la façon de régler ce problème.

-
- 1 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1550 (Mark A. Scholz, président-directeur général, Association canadienne des contracteurs de l'énergie); et RNNR, [Témoignages](#), 6 avril 2022, 1550 (Jonathan Wilkinson, ministre des Ressources naturelles).
 - 2 RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1540 (Laurie Adkin, professeure, Université de l'Alberta).
 - 3 RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1615 (Robert Tarvydas, vice-président, Stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1540 (Martin Olszynski, professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Calgary); et RNNR, [Témoignages](#), 6 avril 2022, 1550 (Jonathan Wilkinson, ministre des Ressources naturelles).

Pour certains, comme l'[Association canadienne des contracteurs de l'énergie](#) et l'[Association canadienne des producteurs pétroliers](#) (ACPP), les ressources pétrolières et gazières que possède le Canada peuvent permettre d'améliorer la sécurité énergétique au pays et dans le monde. D'autres n'étaient pas du même avis, faisant valoir que c'est par la transition vers l'abandon des combustibles fossiles que nous assurerons le mieux notre sécurité énergétique⁴. [Francesco La Camera](#), directeur général de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables, est allé plus loin en affirmant que nous devons accélérer cette transition « non seulement pour des raisons climatiques et économiques, mais aussi pour permettre aux pays du monde entier de jouir de droits, d'une indépendance et d'une sécurité ».

Pour leur part, les ministres des Ressources naturelles et de l'Environnement et du Changement climatique ont adopté le point de vue selon lequel la lutte contre les changements climatiques et la sécurité énergétique sont des défis complémentaires, et que le Canada peut les relever tous les deux. Le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) a déclaré que « ces deux réalités parlent de changement. Elles nous forcent à voir que les choses ne peuvent plus continuer comme si de rien n'était et, en fin de compte, elles pointent vers la même destination ». Le [ministre des Ressources naturelles](#) était d'accord, disant au Comité que le gouvernement « souten[ait] les marchés mondiaux de l'énergie tout en prenant des mesures énergiques et ambitieuses pour réduire les émissions ».

La suite du présent rapport traite de ces questions, en examinant de quelle façon le Canada peut réduire les émissions de son secteur pétrolier et gazier et maximiser les avantages de la transition énergétique qui s'annonce.

Les émissions de gaz à effet de serre et le secteur pétrolier et gazier

Dans le cadre de son plan destiné à atténuer les changements climatiques et à s'y adapter, le Canada s'est engagé à réduire d'ici 2030 ses émissions de gaz à effet de serre de 40 à 45 % sous les niveaux de 2005, et à atteindre la carboneutralité à l'horizon 2050. Compte tenu du contexte, selon le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#), on ne peut faire fi du secteur pétrolier et gazier.

Au Canada, les émissions de GES sont réparties entre sept secteurs de l'économie, dont celui du pétrole et du gaz, qui est le plus grand émetteur. Selon les [données les plus](#)

4 RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1545 (Louis-César Pasquier, professeur agrégé, Institut national de la recherche scientifique); et RNNR, [Témoignages](#), 23 mars 2022, 1635 (Kevin Anderson, professeur en énergie et changement climatique, Centre Tyndall pour le changement climatique, Université de Manchester).

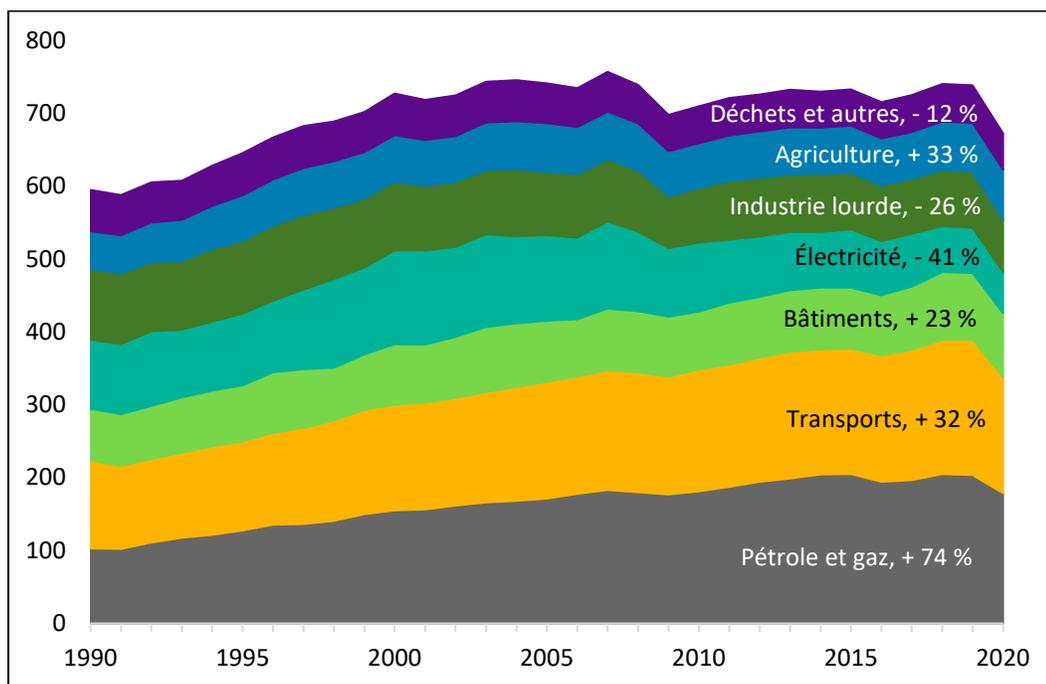


récentes, le secteur pétrolier et gazier était responsable de 27 % des émissions du pays en 2020. On a observé également que les émissions attribuables à ce secteur ont augmenté plus que celles des autres secteurs, soit de 74 % entre 1990 et 2020. Toutefois, comme le fait observer le gouvernement du Canada :

La dernière année présentée (2020) coïncide avec la 1^{re} année de la pandémie de COVID-19 qui a fortement touché un large éventail de secteurs économiques, y compris les secteurs de l'énergie et des transports. Les tendances à long terme présentées doivent être interprétées avec prudence car le ralentissement économique a influencé les résultats de 2019 à 2020.

Pendant l'étude du Comité, les données disponibles sur les émissions ne couvraient que la période de 1990 à 2019, et les témoins ont affirmé que les émissions du secteur pétrolier et gazier avaient augmenté encore plus durant cette période. De 1990 à 2019, les émissions du secteur ont en effet augmenté de 98 %. La figure 1 présente la répartition des émissions du Canada de 1990 à 2020.

**Figure 1 — Émissions de gaz à effet de serre au Canada
par secteur de l'économie, de 1990 à 2020 (Mt d'éq. CO₂)**



Note : Selon le [gouvernement du Canada](#), « [l]a diminution de l'utilisation du charbon et l'augmentation des autres types de centrales servant à produire de l'électricité ont contribué au déclin général de l'intensité en GES dans le secteur de la production d'électricité des services publics d'électricité ».

Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès du gouvernement du Canada, [Émissions de gaz à effet de serre](#).

Un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier

Le 1^{er} novembre 2021, à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2021 – ou COP26 –, le premier ministre Trudeau [a annoncé](#) que le Canada

allait de l'avant avec le plafonnement et la réduction de la pollution générée par le secteur pétrolier et gazier pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Pour y parvenir à un rythme et à une envergure nécessaires afin d'atteindre l'objectif partagé de la carboneutralité d'ici 2050, le gouvernement fixera des cibles de cinq ans et veillera à ce que le secteur apporte une contribution significative à l'atteinte des objectifs climatiques du Canada pour 2030.



Les témoins s'entendaient pour dire que le secteur pétrolier et gazier devait contribuer aux objectifs climatiques du Canada, mais certains ont aussi fait remarquer que le pays n'avait pas réussi à atteindre ses cibles passées⁵. En fait, comme l'a expliqué [Dale Marshall](#), gestionnaire du Programme national du climat de Protection environnementale Canada, les émissions canadiennes ont augmenté davantage que celles des autres pays du G7. Cette augmentation, aux dires des témoins, est partiellement attribuable à la hausse des émissions du secteur pétrolier et gazier⁶. C'est pourquoi, selon [Simon Langlois-Bertrand](#), associé de recherche à l'Institut de l'énergie Trottier, « l'objectif 2030 ne peut être atteint sans une transformation profonde du secteur pétrolier et gazier ».

Après avoir annoncé son intention de fixer un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier, le gouvernement fédéral [a demandé conseil](#) au Groupe consultatif pour la carboneutralité (GCPC) pour fixer ce plafond. Le GCPC est un groupe indépendant nommé par le gouvernement pour donner des conseils sur la planification fédérale en matière de lutte contre les changements climatiques⁷. On lui a demandé d'établir « les principes directeurs nécessaires à l'élaboration de cibles quinquennales quantitatives pour les réductions d'émissions dans le secteur pétrolier et gazier ». Le Groupe a répondu en présentant sa [Proposition concernant le plan de réduction des émissions de 2030 du gouvernement du Canada](#).

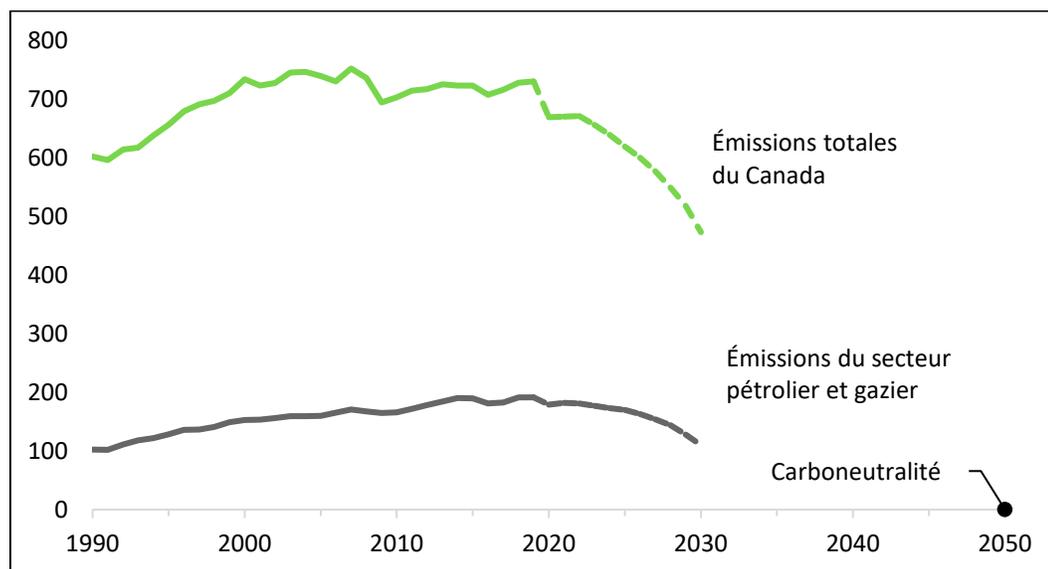
Le 29 mars 2022, le gouvernement fédéral a publié son [Plan de réduction des émissions pour 2030](#), dans lequel on peut lire que le plafond d'émissions est « en cours d'élaboration ». Le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) a dit au Comité : « [N]ous n'avons pris aucune décision ferme sur la conception et la portée du plafond des émissions de pétrole et de gaz. Tout cela sera défini au cours des prochains mois. »

5 RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1600 (Andrew Weaver, professeur, Université de Victoria); et RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1555 (Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association).

6 RNNR; [Témoignages](#), 14 février 2022, 1605 (Chris Severson-Baker, directeur régional, Alberta, The Pembina Institute); RNNR; [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1600 (Andrew Weaver, professeur, Université de Victoria); et RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1555 (Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association).

7 Le mandat et la structure du Groupe consultatif pour la carboneutralité (GCPC) sont précisés dans la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, même si le gouvernement fédéral a créé le GCPC avant que le Parlement n'adopte cette loi.

Figure 2 — Émissions et réductions projetées de gaz à effet de serre au Canada selon le Plan de réduction des émissions pour 2030 (Mt d'éq. CO₂)



Notes : Les lignes pleines indiquent les émissions réelles, et les lignes en pointillés, les émissions projetées.

Cette figure ne tient pas compte des émissions et des éliminations résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (ou UTCATF).

Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès du gouvernement du Canada, *Émissions de gaz à effet de serre*; et *Plan de réduction des émissions pour 2030 : Prochaines étapes du Canada pour un air pur et une économie forte*.

LA PORTÉE D'UN PLAFOND D'ÉMISSIONS

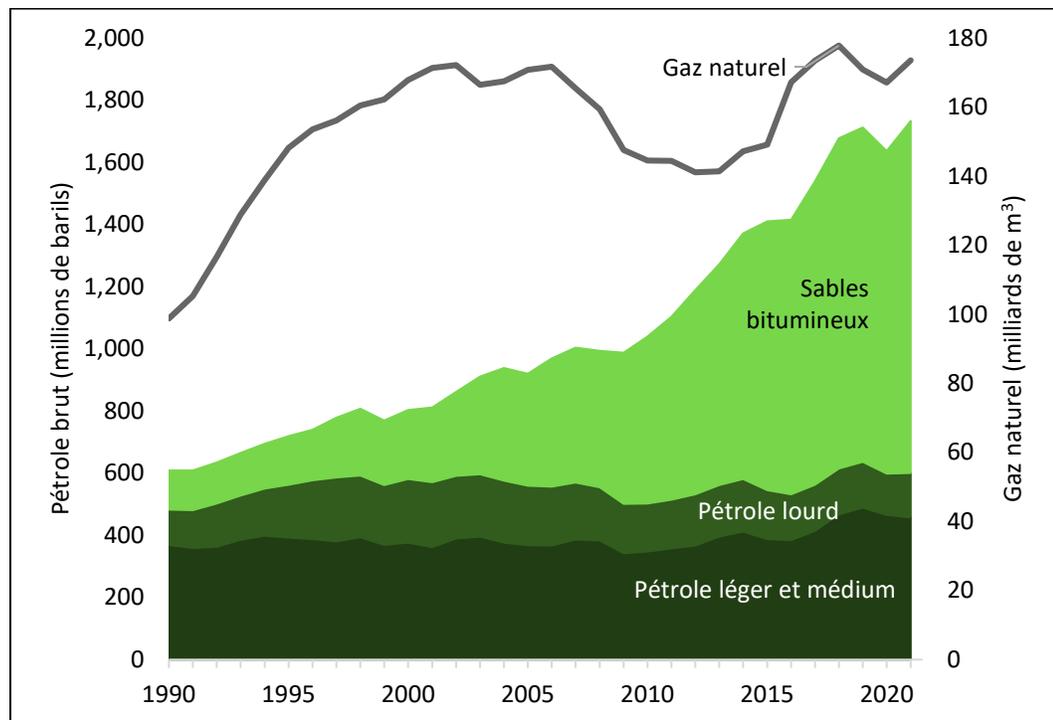
Les témoins ont exposé leurs points de vue sur la portée, ou la couverture, du plafond d'émissions, notamment pour ce qui est de savoir s'il doit s'appliquer à la production; s'il doit inclure les émissions de catégorie 3; et si d'autres secteurs que celui du pétrole et du gaz devaient se voir imposer des plafonds d'émissions.



La question de la production

Le principal facteur d'augmentation des émissions attribuables au pétrole et au gaz au Canada est l'accroissement de la production, particulièrement de sables bitumineux⁸. La figure 3 illustre l'augmentation de la production de pétrole et de gaz canadiens depuis 1990.

Figure 3 — Production canadienne de pétrole brut et de gaz naturel, 1990-2021



Note : En 2020, la production canadienne de pétrole et de gaz a été fortement perturbée par la pandémie de COVID-19.

Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès de Statistique Canada, *Pétrole brut et équivalents, approvisionnement et utilisation, mensuel (x 1 000)*, Tableau 25-10-0014-01; Statistique Canada, *Approvisionnement et utilisation du pétrole brut et équivalent*, Tableau 25-10-0063-01; Statistique Canada, *Gaz naturel, approvisionnements et utilisations mensuel (x 1 000 000)*, Tableau 25-10-0047-01; et Statistique Canada, *Approvisionnements et utilisations du gaz naturel, mensuel (données en milliers) (x 1 000)*, Tableau 25-10-0055-01.

8 RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022, 1540 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université de l'Alberta). Voir également : Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Rapport d'inventaire national 1990-2020 : 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, p. 69.

Les témoins ont livré des analyses différentes au sujet de l'avenir de la demande de produits pétroliers et gaziers ainsi que sur la question de savoir si la production canadienne devrait augmenter ou diminuer.

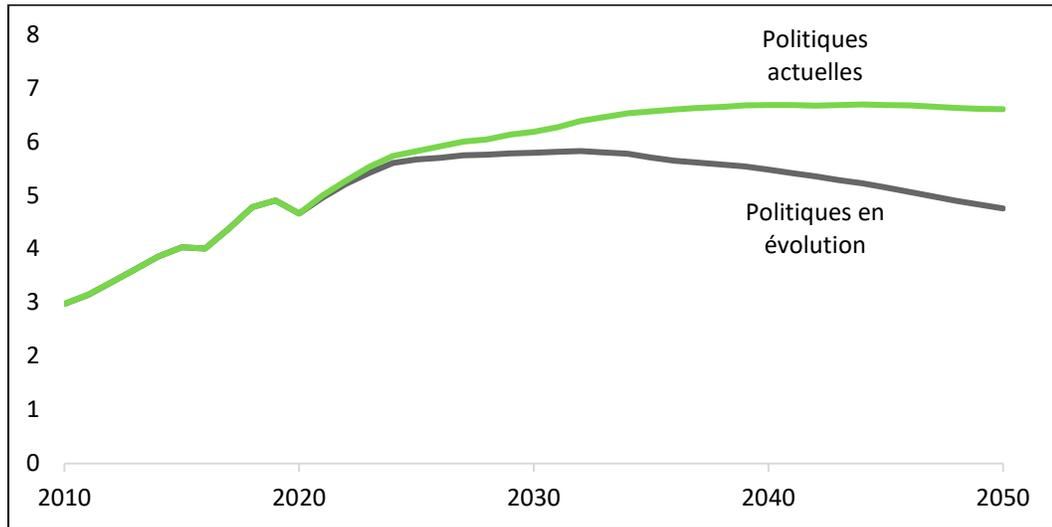
Certains témoins ont évoqué les projections de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et de la Régie de l'énergie du Canada (REC) indiquant qu'il y aurait une augmentation de la production de pétrole et de gaz dans certains scénarios. L'[ACPP](#) a fait référence au scénario de l'AIE fondé sur les « politiques actuelles » en ce qui concerne la production pétrolière. Selon ce scénario, dans le [World Energy Outlook 2021](#) de l'AIE, les projections montrent une augmentation de la production de pétrole de 4,5 %, de 2019 à 2050, et de 24,3 % pour le gaz naturel au cours de la même période. Le représentant de l'[ACPP](#) a déclaré :

Ce ne sera pas facile de répondre à ces besoins croissants et immenses. Pour y parvenir d'une façon respectueuse de l'environnement, nous devons nous appuyer sur le développement continu des technologies, sur une politique gouvernementale éclairée et sur le travail acharné de tous les pays du monde.

La REC a prévu certaines augmentations de la production pétrolière et gazière. Son économiste en chef, [Jean-Denis Charlebois](#), a expliqué au Comité que la Régie a modélisé divers scénarios, dans son dernier [rapport sur l'Avenir énergétique](#), publié en décembre 2021. Dans son scénario des « politiques actuelles », la production de pétrole brut et de gaz naturel augmente pendant la majeure partie de la période de projection. Dans le scénario « d'évolution des politiques » de la REC, qui table sur une baisse future des émissions, la [production de pétrole](#) atteindra un pic en 2032 puis diminuera, mais continuera tout de même d'augmenter globalement de 2 % entre 2020 et 2050. Selon ce même scénario, la [production de gaz naturel](#) devrait décroître d'environ 13 % entre 2015 et 2050. Les figures 4 et 5 montre la production de pétrole brut et de gaz naturel projetée selon les deux scénarios de la REC.

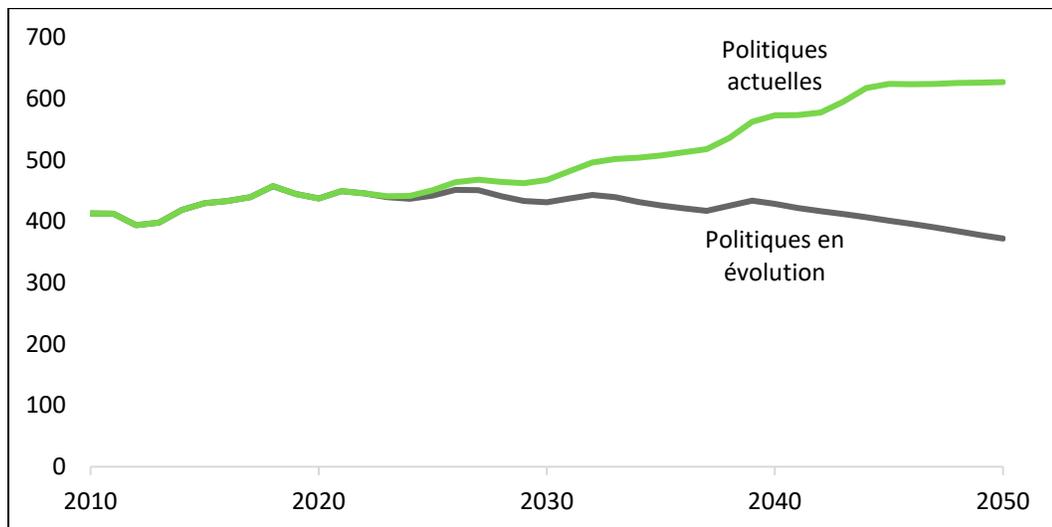


Figure 4 — Production de pétrole brut au Canada selon les projections de la Régie de l'énergie du Canada, 2010–2050 (millions de barils par jour)



Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès du gouvernement du Canada, [Avenir énergétique du Canada en 2021 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2050](#).

Figure 5 — Production de gaz naturel au Canada selon les projections de la Régie de l'énergie du Canada, 2010–2050 (millions de mètres cubes par jour)



Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès du gouvernement du Canada, [Avenir énergétique du Canada en 2021 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2050](#).

Ce ne sont toutefois pas les seules projections. [Dale Beugin](#), vice-président de recherche et analyse, à l'Institut climatique du Canada⁹, a fait référence à deux autres scénarios produits par l'AIE, ainsi qu'à des analyses du Réseau pour le verdissement du système financier indiquant qu'« il y a une baisse importante de la demande pétrolière et gazière ». En plus du scénario de l'AIE fondé sur les « politiques actuelles » décrit précédemment, le [World Energy Outlook 2021](#) de l'AIE fait état de deux autres scénarios – appelés « engagements annoncés » et « développement durable » –, selon lesquels la production mondiale devrait chuter respectivement de 24,8 et de 70,7 % pour le pétrole, et de 6,4 et 40,4 % pour le gaz naturel, entre 2019 et 2050.

Pour sa part, la [REC](#) a reconnu ne pas avoir de modèle énergétique compatible avec l'objectif canadien de carboneutralité à l'horizon 2050. La Régie inclura une analyse conforme à l'objectif de carboneutralité dans la prochaine édition du rapport sur l'Avenir énergétique du Canada, qu'elle devrait publier au printemps 2023¹⁰.

Le projet de Bay du Nord

Le 6 avril 2022, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il approuvait le projet d'exploitation pétrolière de Bay du Nord, au large de Terre-Neuve-et-Labrador. Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a publié une [déclaration de décision](#) exposant les 137 conditions requises pour que le projet aille de l'avant, notamment celle voulant que le projet soit carboneutre d'ici 2050.

Le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) a indiqué que, selon le promoteur, le projet permettrait de produire de 300 millions à 1 milliard de barils de pétrole. [Il](#) a insisté sur le fait que les émissions de ce projet seraient soumises au plafond d'émissions imposé au secteur pétrolier et gazier.

Plafonnement de la production de pétrole et de gaz

Puisque l'accroissement de la production a contribué à l'augmentation des émissions du secteur pétrolier et gazier, certains témoins ont demandé au gouvernement de plafonner ou limiter la production de pétrole et de gaz. Dans un mémoire envoyé au Comité, le [Réseau action climat et six autres organismes](#)¹¹ ont plaidé en faveur d'un tel

9 L'Institut climatique du Canada s'appelait auparavant l'Institut canadien pour des choix climatiques.

10 Régie de l'énergie du Canada, Réponse écrite aux questions, 25 avril 2022.

11 Les autres organismes sont : la Fondation David-Suzuki, Protection environnementale Canada, Équiterre, l'Institut international du développement durable, Shift Action for Pension Wealth and Planet Health et la West Coast Environmental Law Association.



plafonnement, faisant valoir que l'augmentation de la production est incompatible avec les cibles climatiques que s'est fixé le Canada. Notant que 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 », les [organismes](#) ont projeté que cela « entraînerait une augmentation de 25 % des émissions annuelles de carbone associées ».

Dans le même ordre d'idées, rappelant que le Canada a raté ses cibles de réduction des émissions en 2000, 2012 et 2020, [Andrew Gage](#), de la West Coast Environmental Law Association, a expliqué que « [l]es pays qui émettent moins aujourd'hui qu'en 1990 ont fait des choix différents et ont limité la production de pétrole, de gaz et de combustibles fossiles ». [Simon Langlois-Bertrand](#), [Angela Carter](#), professeure agrégée à l'Université de Waterloo, et [Bruno Detuncq](#), professeur à la retraite de l'École polytechnique de Montréal, ont joint leur voix à celle de ces témoins pour recommander que la production de pétrole et de gaz soit aussi visée par le plafonnement des émissions.

D'autres ont demandé que le Canada aille encore plus loin. Par exemple, [Laurie Adkin](#), professeur agrégé à l'Université de l'Alberta, a dit qu'à son avis, « [l]'élimination progressive prévue de la production de pétrole et de gaz non conventionnels [...] [confèrerait] une sécurité et un bien-être réels [aux Canadiens], ainsi qu'un vrai potentiel de réconciliation avec les peuples autochtones ». [Kevin Anderson](#) a parlé d'un rapport qu'il a corédigé appelant tous les pays développés à cesser graduellement la production de combustibles fossiles d'ici 2034, et a ajouté que « par rapport aux autres producteurs de pétrole et de gaz, le Canada est financièrement bien placé pour se détourner de la production de pétrole et de gaz ». De plus, [il](#) a affirmé que « le Canada ne fait pas preuve d'un leadership significatif. Il a l'un des niveaux les plus élevés d'émissions par habitant, soit environ 16 tonnes par personne ».

D'autres témoins ont exprimé toutefois leur forte opposition à l'instauration d'une limite de production. L'[Institut climatique du Canada](#), [Sara Hastings-Simon](#), [Mark Jaccard](#), la [Canada West Foundation](#), l'[Association canadienne des contracteurs de l'énergie](#), [Tourmaline Oil Corporation](#), [TC Énergie](#) et l'[ACPP](#) s'entendaient pour dire que le plafond devrait s'appliquer uniquement aux émissions générées par la production de pétrole et de gaz. [Dale Swampy](#), président de la National Coalition of Chiefs a déclaré que les chefs membres de son organisation et lui-même étaient « très préoccupé[s...] par le fait qu'un plafond sur les émissions [soit] en fait un plafond sur la production dans l'industrie pétrolière et gazière ». Il a affirmé que l'imposition d'un plafond sur la production « ruinerait beaucoup d'économies de l'Ouest ».

Des témoins ont aussi dit ne pas être d'accord que le gouvernement fédéral puisse limiter la production pétrolière et gazière. Selon [Mark Jaccard](#), professeur à l'Université Simon Fraser, plafonner la production de pétrole et de gaz « serait inutilement préjudiciable aux régions de notre pays riches en combustibles fossiles et, de toute façon, une telle politique fédérale serait probablement inconstitutionnelle ». [Seth Klein](#) a affirmé en revanche que le gouvernement fédéral a des outils à sa disposition pour limiter la production à certains égards et a fait observer que :

Les exportations sont de compétence fédérale, et si le gouvernement fédéral peut interdire les exportations de charbon, il peut aussi commencer à limiter les exportations de pétrole et de gaz. Le transport interprovincial, comme les pipelines que je viens de mentionner, est de compétence fédérale. La production en mer relève de la compétence fédérale.

Sur ces points, le gouvernement fédéral a tenu à souligner qu'il agirait en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés. Le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) a indiqué que l'approche du gouvernement « respecte les champs de compétence », et a affirmé que « le gouvernement fédéral ne peut imposer aux provinces des réductions de production de ressources naturelles. Cependant, nous pouvons certainement nous attaquer à la pollution, et c'est ce que nous faisons ». Lors de sa comparution devant le Comité, le [ministre des Ressources naturelles](#) a déclaré : « Nous plafonnons les émissions, pas la production. Notre intention est de favoriser des améliorations continues du rendement sur le plan des émissions. »

Recommandation 1

Que le Gouvernement du Canada plafonne les émissions du secteur pétrolier et gazier pour 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 Celsius.

Intensité des émissions

L'intensité des émissions sera aussi un important facteur permettant au Canada d'atteindre ses objectifs climatiques. [Francis Fong](#), un directeur général au Groupe Banque TD, a expliqué

qu'il y a deux façons de procéder pour modifier les émissions dans le secteur : réduire notre dépendance globale aux combustibles fossiles en décarbonisant les services d'utilisation finale ou réduire l'intensité des émissions générées par la production. Il est probable que nous devons avancer énergiquement sur les deux fronts si nous voulons atteindre notre objectif.



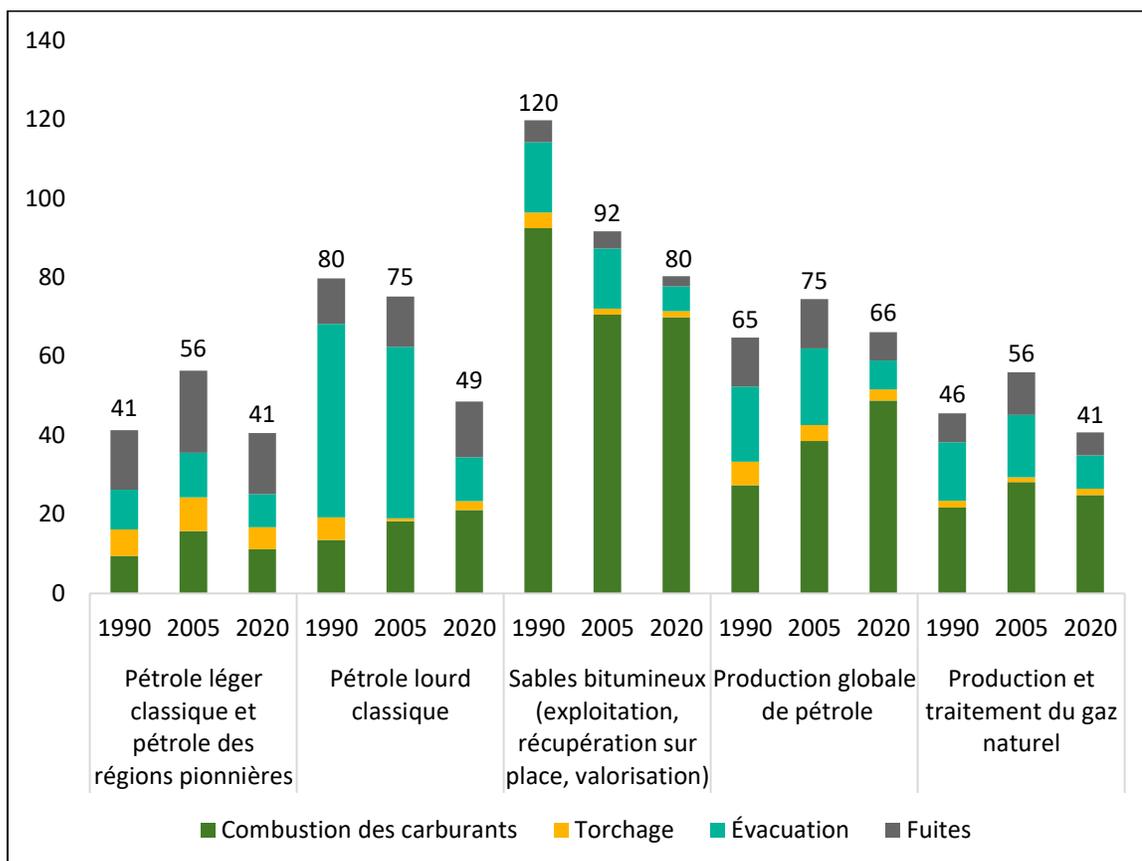
L'« intensité des émissions » désigne la quantité d'émissions produites par unité, comme les émissions par baril de pétrole. [Shell Canada](#) et [TC Énergie](#) ont donné des exemples de la façon dont des entreprises du secteur pétrolier et gazier ont investi massivement pour réduire l'intensité des émissions générées par leurs activités, et se sont engagées à faire d'autres réductions pour atteindre leurs objectifs climatiques. Les émissions par baril de sables bitumineux, par exemple, ont diminué d'environ 33 % entre 1990 et 2020¹².

Toutefois, [Dale Marshall](#) et [Andrew Leach](#), professeur adjoint à l'Université de l'Alberta, ont fait remarquer que l'intensité des émissions d'un baril moyen de pétrole canadien a augmenté, depuis 30 ans, en raison de la place grandissante des sables bitumineux, qui génèrent plus d'émissions que le pétrole classique. Selon les dernières données, les émissions globales de production de pétrole canadien par baril ont augmenté de 2 % entre 1990 et 2020¹³. La figure 6 présente une répartition de ces émissions.

12 [ECCC, *Rapport d'inventaire national 1990–2020 : 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, p. 69.](#)

13 *Ibid.*

Figure 6 — Intensité des émissions en amont des produits pétroliers et gaziers canadiens en 1990, 2005 et 2020 (kg CO₂e/baril d'équivalent pétrole)



Source : Figure préparée par le Comité à partir de données obtenues auprès d'Environnement et Changement climatique Canada.

[Mark Jaccard](#) et [Martin Olszynski](#), professeur agrégé à l'Université de Calgary, ont déclaré que les technologies actuelles permettent de réduire l'intensité des émissions attribuables au pétrole et au gaz canadiens, et qu'avec l'apparition de nouvelles technologies, il sera possible de les réduire encore plus. [Chris Severson-Baker](#), directeur régional pour l'Alberta du Pembina Institute, a ajouté que le secteur « est bien placé pour réaliser des investissements visant à réduire les émissions » grâce aux revenus records attendus pour 2021 et 2022. [Robert Tarvydas](#), vice-président de la Stratégie réglementaire à la Corporation TC Énergie, a laissé entendre que les réductions de l'intensité des émissions pourraient permettre au secteur de maintenir ou même d'augmenter la production, tout en atteignant ses cibles de réduction des GES.



D'autres témoins ont dit douter que les émissions par baril diminuent assez pour que l'on puisse augmenter la production. [Laurie Adkin](#) a dit à ce propos : « Comme bon nombre des témoins précédents, j'accepte les recherches approfondies qui montrent qu'un calendrier de plafonnement des émissions du secteur pétrolier et gazier qui permettra au Canada de respecter ses engagements de 2030 et de 2050 en matière de réduction des gaz à effet de serre entraînera une contraction de la production des sables bitumineux ». Pour finir, [Jennifer Winter](#), professeure agrégée à l'Université de Calgary, a indiqué que la clé, c'est de « réussir à réduire l'intensité des émissions dans des proportions supérieures à l'augmentation de la production ».

Émissions pendant le cycle de vie

Des témoins ont parlé également des émissions pendant le cycle de vie des produits pétroliers et gaziers qui devraient être visées par le plafond. Comme l'indique le [Protocole sur les gaz à effet de serre](#) – une norme mondiale de mesure des émissions –, les émissions de GES sont généralement divisées en émissions de catégorie 1, 2 et 3¹⁴.

Pour calculer les émissions du secteur pétrolier et gazier, le Canada compte les émissions générées pendant l'extraction, la distribution, le raffinage et la valorisation des produits pétroliers et gaziers au Canada¹⁵, qui sont essentiellement des émissions des catégories 1 et 2. Les émissions de catégorie 3, provenant de l'utilisation finale des produits pétroliers et gaziers, sont attribuées au secteur ou au pays où les produits pétroliers et gaziers sont utilisés, et non au secteur pétrolier et gazier.

[Bora Plumpton](#), de la Coalition Clean Fuel Standard Advocates, a fait remarquer qu'avec cette méthode de comptabilisation, la plupart « [d]es engagements des entreprises de l'industrie à atteindre la carboneutralité ne réduiront toutefois pas les émissions provenant de l'utilisation des carburants qu'elles vendent ». Il a qualifié ses émissions de « l'éléphant dans la pièce ». La représentante du [Réseau action climat Canada](#) a expliqué que « [l]es émissions totales de nos combustibles exportés [du Canada] sont en fait plus

14 Les émissions de catégorie 1 sont les émissions directes provenant de sources privées ou contrôlées (combustion, émissions fugitives, véhicules, etc.). Les émissions de catégorie 2 désignent les émissions indirectes attribuables à la consommation d'énergie (électricité, vapeur, chauffage et climatisation). Les émissions de catégorie 3 englobent toutes les autres émissions indirectes générées par la chaîne de valeur d'une entreprise (combustion, utilisation finale d'un produit vendu, etc.).

15 ECC, [Rapport d'inventaire national 1990–2019 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada : La proposition canadienne concernant la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques](#), partie 1, p. 57.

importantes que toutes les émissions produites sur le territoire de ce qu'on appelle actuellement le Canada ».

De ce fait, certains témoins étaient d'avis que les émissions de catégorie 3 devraient être prises en compte dans le plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier.

[Seth Klein](#), chef d'équipe de la Climate Emergency Unit, à l'Institut David Suzuki, a affirmé que « [f]aire fi de ces émissions de [catégorie] 3 est une abdication morale ».

[David Keith](#), professeur de politique publique à la Harvard Kennedy School, a fait observer que :

La plupart des émissions émanent du brûlage des produits. Le problème, c'est le produit, et non le processus pour le fabriquer. C'est la raison pour laquelle l'Alberta et le Canada doivent voir au-delà du secteur pétrolier et gazier.

Dans le même ordre d'idées, le représentant de [Protection environnementale Canada](#) a déclaré que « [s]'attaquer uniquement aux émissions liées à la production revient à négliger 80 % du problème ».

[Olaf Merk](#), du Forum international des transports, a dit que « [l]e transport du pétrole et du gaz pourrait être inclus dans la définition même du secteur pétrolier et gazier dans la conception du plafond des émissions imposées au secteur ». Il a reconnu néanmoins que « les émissions associées au transport maritime international échappent généralement aux politiques des gouvernements nationaux ».

Cependant, selon [Robert Tarvydas](#) un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier ne devrait s'appliquer qu'aux émissions qui sont actuellement comptabilisées dans ce secteur. Il a expliqué que :

La priorisation des émissions [de catégorie] 1 respecte les principes de la responsabilité environnementale, qui représentent les fondements des régimes environnementaux d'ici et d'ailleurs. Qui plus est, cette priorisation permettra d'éviter le dénombrement en double, les lacunes dans la réglementation et la décarbonisation, les répercussions néfastes sur la sécurité énergétique et l'économie ainsi que les répercussions sur la collaboration entre les administrations des provinces et avec d'autres pays.

Abondant dans le même sens, l'[Association canadienne du gaz](#) a recommandé, dans son mémoire au Comité, que les émissions de catégorie 3 générées par le gaz naturel soient exclues du plafond d'émissions proposé, car cela permettrait d'« éviter toute hausse de prix supplémentaire et l'incertitude inhérente à un régime de plafonnement », et écarterait « la menace d'une pénurie pour les clients en aval [...] Il s'agit d'une préoccupation croissante, vu le nombre de facteurs qui impactent en ce moment le marché de l'énergie ». L'Association a proposé une autre solution que celle consistant à



inclure les émissions de catégorie 3 dans le plafonnement des émissions pour le secteur pétrolier et gazier, et a recommandé que

le gouvernement du Canada travaille de concert avec notre secteur d'activité et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec les régulateurs économiques, à un éventail d'initiatives qui tablent sur les efforts déployés en ce moment afin de réduire les émissions pour que les entreprises atteignent les cibles fixées pour 2050.

Exportations de gaz naturel

Certains témoins ont exprimé un point de vue différent sur la question des émissions de catégorie 3, laissant entendre que les exportations canadiennes de gaz naturel pouvaient favoriser la transition vers une économie sobre en carbone dans d'autres pays.

[Robert Tarvydas](#), de TC Énergie, et [Tim McMillan](#), président-directeur général de l'ACPP, ont donné des exemples de pays – dont le Canada – qui ont réduit une partie de leurs émissions dues à la production d'électricité en remplaçant le charbon par du gaz naturel dans leurs centrales. [M. McMillan](#) a demandé que le Canada exporte du gaz naturel pour remplacer le charbon dans la production d'électricité à l'étranger, et a ajouté que toute nouvelle loi visant le secteur pétrolier et gazier devrait reconnaître les possibilités de telles « réductions mondiales ».

Le [ministre des Ressources naturelles](#) a émis des doutes au sujet de cet argument :

En fait, nous devons être très prudents quand, du jour au lendemain, on nous annonce que le gaz naturel remplacera forcément le charbon. Il faut établir un lien avec ce qui doit être remplacé. Si le gaz naturel est expédié en Asie, il ne remplacera pas forcément le charbon. Il faut faire un suivi pour s'assurer que c'est effectivement ce qui se passera.

[Mark Jaccard](#) a dit que quoi qu'il en soit, le Canada n'obtiendrait pas le crédit des réductions d'émissions à l'étranger : « Le GIEC a déterminé, à juste titre, il y a 30 ans que les émissions devraient être comptabilisées là où elles se produisent, parce que cela motive les gens à convertir le pétrole en hydrogène et à enterrer le CO₂. »

Différences de traitement entre les secteurs de l'économie

Les témoins ont discuté également de la façon dont les émissions du secteur pétrolier et gazier devraient être traitées par rapport aux émissions des autres secteurs. Plusieurs témoins, comme [Jennifer Winter](#), ont dit que le gouvernement devrait éviter de traiter le secteur pétrolier et gazier différemment des autres. Elle a soutenu que :

Le traitement différentiel d'un secteur particulier finit par redistribuer les capitaux et la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie, ce qui empêche l'utilisation optimale des intrants de production. Cela a pour effet d'élargir artificiellement certains secteurs, d'en réduire d'autres et de diminuer la productivité du Canada.

[Andrew Leach](#), qui était du même avis, a laissé entendre qu'il ne faudrait pas imposer des politiques plus sévères à certains secteurs davantage qu'à d'autres. [Nicholas Rivers](#), professeur agrégé à l'Université d'Ottawa, était d'accord sur ce point, disant que

nous ne devrions pas isoler un secteur en particulier pour des réductions d'émissions plus ambitieuses, ce qui est un moyen coûteux d'atteindre nos objectifs environnementaux ; nous devrions plutôt chercher à favoriser davantage de réductions d'émissions dans tous les secteurs.

[Mark Jaccard](#) a fait observer que l'industrie pétrolière et gazière, qui est tributaire du commerce, est plus vulnérable que des secteurs comme ceux de l'électricité, de la construction et des transports. Il a ajouté que le gouvernement devrait « viser un plafond où les coûts différentiels d'une réduction supplémentaire des gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier, disons en 2030, 2040 ou 2050, devraient se rapprocher des coûts différentiels des réductions dans les autres secteurs ». Il a convenu qu'une approche simultanée, secteur par secteur, sur le plafond d'émissions pourrait limiter la fuite des émissions du secteur pétrolier et gazier vers un autre secteur. Le représentant de l'[Alberta Federation of Labour](#) était d'accord pour dire que « [c]haque industrie doit fournir sa part d'efforts ».

Soulignant également que le secteur pétrolier et gazier est tributaire du commerce, [Susannah Pierce](#), présidente pour le Canada et directrice générale de Shell Canada, a insisté sur le fait qu'

il faut soutenir les cibles de carboneutralité par des stratégies et des plans pour accélérer la décarbonisation de chaque secteur de l'économie tout en gérant activement la relation entre les secteurs et leur interdépendance. Nous ne sommes pas les seuls à penser ainsi, compte tenu de l'incidence des changements énergétiques et d'affectation des terres sur les émissions de gaz à effet de serre, dans tous les secteurs.

[L'Association des explorateurs et producteurs du Canada](#) a indiqué pour sa part que

le plafond des émissions devrait être technologiquement neutre et soutenir tous les sous-secteurs. Les programmes de politique climatique devraient servir à soutenir les technologies dans la mesure où celles-ci permettent de réduire les émissions de carbone. Dans le même ordre d'idées, les décisions stratégiques ne devraient désavantager aucun sous-secteur de l'industrie. Toutes les entreprises, peu importe ce qu'elles produisent ou leur taille, devraient pouvoir participer à la transition énergétique.



Tout en faisant remarquer que le plafond devrait « répartir le fardeau de la décarbonisation de façon équitable pour l'ensemble des secteurs économiques du Canada », la représentante du [Réseau action climat Canada](#) a rappelé que le secteur pétrolier et gazier est responsable de la plus grande partie des émissions au pays, et qu'il « faut éviter d'imposer inéquitablement, avec ce plafond, le fardeau de l'atténuation qui devrait revenir au secteur pétrolier et gazier aux autres secteurs, aux travailleurs et aux consommateurs ».

Abondant dans le même sens, [Simon Langlois-Bertrand](#) a déclaré que les réductions les plus substantielles pour atteindre l'objectif du Canada en matière de réductions des émissions à l'horizon 2030 « devraient provenir du secteur pétrolier et gazier ». Il a cité une modélisation effectuée par son organisation, l'Institut de l'énergie Trottier, qui estime que ce secteur devrait réduire ses émissions de « plus de 60 % » par rapport aux niveaux actuels pour y parvenir, et ce, en supposant que les autres secteurs soient capables de réduire également leurs émissions pour atteindre la cible.

À propos de la légalité d'imposer un plafond d'émissions à un secteur donné de l'économie, [Martin Olszynski](#), dans son mémoire au Comité, a fait référence à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* et indiqué qu'« [i] semblerait également qu'il n'y ait aucun problème à accorder la priorité à un ou plusieurs secteurs donnés au motif, par exemple, qu'ils sont à l'origine de la plus forte proportion d'émissions de GES ».

La [cheffe Sharleen Gale](#) a fait remarquer pour sa part que « [l]a Coalition des Premières Nations pour les grands projets ne prend pas position sur le plafonnement des émissions d'autres secteurs, mais nous offrons souvent le meilleur conseil, celui de faire participer les Premières Nations au processus, dans tous les secteurs ».

Conformité et compensations

Des témoins ont parlé du respect d'un plafond d'émissions et ont abordé la question de savoir s'il faudrait considérer les compensations carbone comme un moyen de se conformer au plafond d'émissions. La représentante du [Réseau action climat Canada](#) a fait remarquer que si on instaure un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier, il « faut éviter que l'industrie ait des moyens de se décharger de cette obligation, puisque cela minerait la rigueur de la politique », rejetant le recours aux compensations ou la « diminution hypothétique des émissions » grâce à des solutions technologiques. [Protection environnementale Canada](#) a recommandé pour sa part l'imposition d'amendes sévères en cas de non-conformité. Dans le même ordre d'idées, [Angela Carter](#) a indiqué que les mesures d'application devraient être « suffisamment robustes

pour dissuader tous ceux qui ne voudraient pas se conformer aux exigences, et ce, sans soutien financier ni subventions ».

INSTAURATION D'UN PLAFOND D'ÉMISSIONS

Est-il nécessaire d'imposer un plafond d'émissions?

Bien que les témoins s'entendaient généralement pour dire que le Canada devrait s'efforcer de réduire les émissions provenant du pétrole et du gaz, ils n'étaient pas tous d'accord sur la nécessité de fixer un plafond d'émissions pour le secteur.

[Andrew Leach](#) était l'un des témoins à estimer qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un plafond, disant qu'un tel plafond « pourrait constituer une difficulté sur les plans financier, technique et constitutionnel. Il pourrait augmenter le coût des réductions des émissions générées par les politiques canadiennes ». D'autres étaient d'accord avec lui et ont laissé entendre qu'il serait plus efficace de resserrer les politiques existantes de réduction des émissions au Canada que de créer une nouvelle mesure. Ils ont averti que l'établissement d'un plafond prendrait du temps et pourrait s'avérer coûteux, car cela ferait un nouveau système à administrer par le gouvernement et générerait des coûts supplémentaires pour les entreprises qui devraient s'y conformer¹⁶.

Par ailleurs, [Colleen Collins](#), vice-présidente, Canada West Foundation, [M. Leach](#) et [Nicholas Rivers](#) ont dit craindre que l'instauration d'un plafond d'émissions n'entraîne des divisions politiques et ne soit une source de différends entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Même si les témoins n'étaient pas nécessairement en faveur de l'imposition d'un plafond d'émissions, ils n'optaient pas non plus nécessairement pour le statu quo. Comme l'a dit [Andrew Leach](#) : « Tout le monde semble dire que nos politiques actuelles doivent être bonifiées pour atteindre nos nouveaux objectifs. »

Un plus grand nombre de témoins étaient favorables à un plafond d'émissions, dépendamment de la manière dont il se serait conçu. Certains, comme [Simon Langlois-Bertrand](#), ont fait valoir qu'un plafond pourrait donner de la certitude à l'industrie¹⁷;

16 RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1545 (Jennifer Winter, professeure agrégée, Université de Calgary); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1555 (Nicholas Rivers, professeur agrégé, Université d'Ottawa); et Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), [Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier](#) (mémoire présenté au RNNR, 5 avril 2022).

17 RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1620 (Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association).



d'autres ont indiqué qu'il créerait un incitatif à l'innovation¹⁸; et d'autres encore étaient d'accord avec le [Réseau action climat Canada](#) pour dire que les politiques actuelles n'offrent pas suffisamment d'incitatifs pour permettre au Canada d'atteindre ses objectifs¹⁹.

Donner de la certitude

Tout au long de son étude, le Comité a entendu à maintes reprises que les investisseurs et l'industrie ont besoin de certitude quant à l'orientation de la politique gouvernementale pour faire les investissements nécessaires à la réduction des émissions²⁰. [Simon Langlois-Bertrand](#) a dit que l'instauration d'un plafond pourrait contribuer à donner cette certitude. Il a décrit l'incertitude à l'égard de la politique climatique comme étant « l'un des principaux obstacles à la transformation de toutes les industries », et [il](#) a ajouté ceci :

Pour démarrer les investissements et soutenir l'innovation nécessaire à la réalisation de nos objectifs climatiques, les acteurs de l'industrie ont besoin d'un environnement d'investissement stable, et un plafonnement rigoureux des émissions du secteur le plus émetteur serait assurément un facteur déterminant à cet égard.

Le président de l'Alberta Federation of Labour, [Gil McGowan](#), a exprimé un point de vue semblable, en disant au Comité : « en Alberta, nous avons l'expérience des plafonds d'émissions, et cette expérience nous montre qu'ils peuvent être utiles à l'industrie pétrolière et gazière » en incitant les entreprises à réduire leurs émissions et en rendant les investisseurs plus confiants.

-
- 18 RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1605 (Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche, Institut de l'énergie Trottier); et RNNR, [Témoignages](#), 6 avril 2022, 1650 (Jonathan Wilkinson, ministre des Ressources naturelles).
- 19 RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1535 (David Keith, professeur de politique publique, Harvard Kennedy School); et RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1545 (Louis-César Pasquier, professeur agrégé, Institut national de la recherche scientifique).
- 20 RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1645 (Sara Hastings-Simon, professeure adjointe, Université de Calgary); RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1650 (Mark Jaccard, professeur, Université Simon Fraser); RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1345 (Dan Wicklum, coprésident, Groupe consultatif pour la carboneutralité); RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1610 (Tristan Goodman, président-directeur général, Association des explorateurs et producteurs du Canada); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1620 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1605 (Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche, Institut de l'énergie Trottier); RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1635 (Robert Tarvydas, vice-président, Stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie); RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1620 (Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association); et RNNR, [Témoignages](#), 6 avril 2022, 1550 (Jonathan Wilkinson, ministre des Ressources naturelles).

Cependant, un plafond n’apportera pas nécessairement à lui seul la certitude voulue. [Colleen Collins](#) a laissé entendre que « des disputes sur le calcul et sur la validité même de la politique » pourraient créer de la confusion et décourager les investisseurs. [Elle](#) a convenu qu’un plafond ne devrait pas être annoncé sans détails, car cela pourrait être un frein à l’innovation.

Tarification du carbone

Le [ministre des Ressources naturelles](#) a déclaré devant le Comité que le gouvernement a l’intention de fixer un plafond d’émissions avec « des cibles de réduction des émissions ambitieuses et réalisables d’une manière qui offre certitude et prévisibilité ». Un plafond bien conçu, [a-t-il](#) ajouté, enverrait « un signal de prix à long terme » qui inciterait le secteur à réduire ses émissions. Selon [Clean Energy Canada](#) et [Charles Séguin](#), la tarification du carbone pourrait aider à envoyer ce signal.

Différents témoins se sont exprimés en faveur de l’utilisation de la tarification du carbone pour réduire les émissions, la décrivant comme une politique souple qui incite la réduction des émissions à un coût relativement bas²¹. Des témoins ont fait valoir que la tarification du carbone avait aussi l’avantage d’être neutre, en ce sens qu’elle s’applique à l’économie dans son ensemble, qu’elle pousse tous les secteurs à réduire leurs émissions et qu’elle peut stimuler l’innovation sans qu’il soit nécessaire de choisir entre des technologies gagnantes ou perdantes²².

Des témoins ont dit au Comité que les régimes actuels de tarification du carbone, aussi bien fédéral que provinciaux, doivent être plus sévères pour permettre au secteur d’atteindre les objectifs du Canada. Beaucoup de leurs interventions ont porté sur le Système de tarification fondé sur le rendement (STFR) du gouvernement fédéral, qui s’applique aux émissions générées par les installations industrielles, et fixe une norme

-
- 21 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1610 (Tristan Goodman, président-directeur général, Association des explorateurs et producteurs du Canada); RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1540 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université de l’Alberta); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1625 (Charles Séguin, professeur agrégé, Université du Québec à Montréal); Tourmaline Oil Corp., [Présentation sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur pétrolier et gazier : Recommandation visant à maintenir les outils politiques existants pour inciter à la réduction des émissions de méthane](#) (mémoire présenté au RNNR, 23 mars 2022); et ACPP, [Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier](#) (mémoire présenté au RNNR, 24 mars 2022).
- 22 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1700 (Merran Smith, directrice exécutive, Clean Energy Canada); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1655 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1705 (Michael Bernstein, directeur exécutif, Clean Prosperity); et RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1625 (Charles Séguin, professeur agrégé, Université du Québec à Montréal).



minimale pour les provinces qui ont leur propre système de tarification du carbone industriel. Plusieurs témoins étaient d'avis que le gouvernement fédéral devrait resserrer les règles du STFR, et ont fait les recommandations suivantes²³ :

- Le [Pembina Institute](#) a proposé que les valeurs de référence du STFR relatives à l'intensité des émissions soient abaissées de 4 % par année²⁴.
- [Sara Hastings-Simon](#), professeur agrégé à l'Université de Calgary, a encouragé les gouvernements à s'attaquer aux lacunes des systèmes existants de tarification fondés sur le rendement, étant donné que certaines politiques provinciales utilisent les valeurs de référence au niveau des installations peuvent inciter à des réductions relatives des émissions plutôt qu'à des réductions absolues, ce qui est moins efficace pour faire diminuer les émissions globales.
- [Clean Prosperity](#) a fait trois recommandations à l'attention du gouvernement fédéral : envisager de recourir aux nouveaux outils appelés « contrats carbone pour la différence », afin de donner davantage de certitude aux investisseurs en ce qui concerne la tarification du carbone²⁵; augmenter la part des émissions visées par le STFR; augmenter le prix du carbone si les réductions d'émissions ne se font pas assez rapidement.

23 En plus des témoignages cités, voir aussi : RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1700 (Jennifer Winter, professeure agrégée, Université de Calgary); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1545 (Louis-César Pasquier, professeur agrégé, Institut national de la recherche scientifique); et RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1550 (Nicholas Rivers, professeur agrégé, Université d'Ottawa).

24 Rendre ainsi une norme plus sévère revient à ajouter ce que l'on appelle un « taux de resserrement ». Au moment de l'étude, le gouvernement du Canada envisageait d'établir un taux de resserrement de 2 %. Pour en savoir plus, voir : gouvernement du Canada, [Examen du Règlement sur le STFR : Document de consultation](#).

25 Les contrats carbone pour la différence sont des accords qui établissent un prix du carbone fixe dans le temps. Si le prix réel du carbone est inférieur au prix convenu, le gouvernement paiera la différence à l'autre partie. Si le prix augmente, le gouvernement recevra la différence. Voir : l'Institut du développement durable et des relations internationales, [Décarboner les matériaux industriels de base en Europe](#), octobre 2019.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada resserre les normes régissant le système fédéral de tarification du carbone industriel ainsi que les valeurs de référence fédérales en :

- **ajoutant un taux de resserrement;**
- **examinant les possibilités d'exiger l'application des normes sectorielles plutôt que des normes au niveau des installations, lorsque c'est faisable; et**
- **resserrant les normes fondées sur le rendement.**

À elle seule, la tarification du carbone n'est pas nécessairement un incitatif suffisant à réduire les émissions. En se fondant sur la modélisation réalisée par l'Institut de l'énergie Trottier, [Simon Langlois-Bertrand](#) a dit que « l'industrie ne réagit pas suffisamment aux prix dont nous parlons [...] [la tarification] n'est pas suffisante pour nous rapprocher de ce qui est nécessaire côté réductions ».

D'autres témoins ont convenu que le prix du carbone au Canada n'est pas assez élevé pour permettre de réaliser à lui seul les réductions qui s'imposent²⁶. À ce propos, [David Keith](#) a fait valoir que la tarification du carbone n'est pas nécessairement un incitatif aussi efficace que pourrait le suggérer la modélisation économique, car il y a plus d'incertitude et de changements technologiques dans le monde réel que ne le prévoient ces modèles.

Alternativement, des témoins ont proposé que le gouvernement fédéral fixe un plafond d'émissions en utilisant un système différent de tarification du carbone appelé système de plafonnement et d'échange. Un tel système permette de limiter la quantité d'émissions permises dans un secteur – ou dans toute l'économie – et aux entreprises d'acheter et de vendre des permis pour produire ces émissions. La limite, ou plafond, baisse généralement au fil du temps. Certains témoins ont expliqué qu'un système de plafonnement et d'échange donne de la certitude aux investisseurs et à l'industrie, grâce à l'établissement d'un échancier pour les réductions d'émissions, et ont soutenu qu'il éclaire sur les augmentations futures du prix du carbone. Tout comme la tarification directe du carbone, le système de plafonnement et d'échange envoie aux entreprises un

26 RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1700 (Jennifer Winter, professeure agrégée, Université de Calgary); et Réseau action climat Canada et coll., [Mémoire sur les principes guidant l'élaboration du plafond d'émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier](#) (mémoire présenté au RNNR, 24 mars 2022), p. 5–6.



signal sur les prix qu'elles doivent respecter, mais leur donne la souplesse nécessaire pour ne pas le faire toutes de la même manière²⁷.

Les systèmes de plafonnement et d'échange présentent aussi des inconvénients. En effet, les systèmes d'échange permettent des fluctuations du prix du carbone, ce qui crée plus d'incertitude qu'avec la tarification directe²⁸; [Charles Séguin](#), professeur agrégé à l'Université du Québec à Montréal, laissé entendre toutefois qu'il est possible de remédier à ce problème en fixant des prix planchers et des prix plafonds. Dans un système de plafonnement et d'échange, même le « plafond » peut varier, comme l'a expliqué le directeur exécutif de Clean Prosperity [Michael Bernstein](#) :

[U]n système de plafonnement et d'échange n'est pas nécessairement assorti d'un véritable plafond fixe, car il est presque toujours conçu pour contrôler les prix. Si vous regardez les systèmes de la Californie et du Québec, le système de l'Union européenne, ou vraiment n'importe quel système dans le monde, vous verrez que si le prix devient trop élevé trop rapidement, le gouvernement injectera plus de crédits dans le marché pour réduire la pression sur les prix. Une fois qu'il a fait cela, un système de plafonnement et d'échange devient fonctionnellement très semblable à un système de tarification directe du carbone.

Établir un tel système pourrait aussi prendre du temps, même si, d'après [Dale Beugin](#), au Canada, « il ne s'agirait pas de partir de zéro ». [M. Beugin](#) et [Sara Hastings-Simon](#) ont laissé entendre qu'il serait relativement facile d'intégrer le plafonnement et l'échange dans le STFR fédéral et dans des systèmes provinciaux comme le règlement de l'Alberta sur l'innovation technologique et la réduction des émissions.

Trois témoins, à savoir le représentant de [Protection environnementale Canada](#), [Angela Carter](#) ainsi que le représentant du [Pembina Institute](#) ont recommandé que les émissions soient plafonnées aux niveaux de 2019. Le représentant de [Protection environnementale Canada](#) a proposé une diminution des émissions de 60 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030, tandis que le représentant du [Pembina Institute](#) a préconisé une diminution des émissions de 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030.

27 RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1600 (Sara Hastings-Simon, professeure adjointe, Université de Calgary); RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1605 (Mark Jaccard, professeur, Université Simon Fraser); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1620 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); RNNR, [Témoignages](#), 16 février 2022, 1725 (Gil McGowan, président, Alberta Federation of Labour); et RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1605 (Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche, Institut de l'énergie Trottier).

28 RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1650 (Mark Jaccard, professeur, Université Simon Fraser); et RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1550 (Nicholas Rivers, professeur agrégé, Université d'Ottawa).

Stimuler l'innovation

« Il n'y a pas de recette miracle. Il faudra une combinaison de capture du carbone, d'efficacité énergétique, d'amélioration de procédés, de carburants de remplacement, d'électrification, d'énergies renouvelables, nucléaires, hydroélectriques et de nouvelles technologies qui se dessinent à l'horizon. »

Colleen Collins,
Canada West Foundation

Le secteur pétrolier et gazier devra développer de nouveaux procédés et de nouvelles technologies pour réduire ses émissions. Les témoins ont insisté sur le fait que l'instauration d'un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier doit encourager l'innovation dans ce sens²⁹, et le [ministre des Ressources naturelles](#) était d'accord sur le principe, disant au Comité que « nous devons nous assurer que ce plafond va réellement stimuler le déploiement de technologies qui réduiront les émissions ».

Les témoins ont souligné également le fait que le Canada dispose d'une capacité d'innovation bien développée. Ils ont fait remarquer que le pays compte de bonnes universités et qu'il y a une tradition de collaboration en matière de recherche entre les milieux universitaires, le gouvernement et l'industrie³⁰. Des représentants du secteur pétrolier et gazier ont déclaré que le secteur lui-même s'était engagé à investir dans la recherche et le développement, mais que les mesures incitatives du gouvernement jouaient un rôle prépondérant pour ce qui est de maintenir la concurrentialité du secteur³¹.

[Josipa Petronic](#), présidente-directrice générale au Consortium de recherche et d'innovation en transport urbain au Canada (CRITUC), a indiqué que même si le Canada

29 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1545 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); et RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1605 (Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche, Institut de l'énergie Trottier).

30 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1715 (Josipa Petronic, présidente-directrice générale, Consortium de recherche et d'innovation en transport urbain au Canada); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1715 (Merran Smith, directrice exécutive, Clean Energy Canada); et RNNR, [Témoignages](#), 16 février 2022, 1725 (Meredith Adler, directrice exécutive, Student Energy).

31 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1710 (Tim McMillan, président-directeur général, Association canadienne des producteurs pétroliers); et RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1625 (Robert Tarvydas, vice-président, Stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie).



a joué un rôle prépondérant dans le développement de certaines technologies – notamment dans la conception de piles à combustible et d'électrolyse, ainsi que dans le stockage de l'énergie –, celles-ci sont peu utilisées au pays. Nous exportons volontiers », a-t-elle dit, « mais nous ne sommes pas des consommateurs, au Canada ». Au nom du CRITUC, elle a recommandé que le gouvernement fédéral joue un rôle plus actif en agissant comme « rassembleur national » entre tous les ministères provinciaux et territoriaux de l'énergie et en investissant dans « l'industrie énergétique de l'avenir ».

Mark Scholz, président-directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie, a dit pour sa part que le gouvernement fédéral devrait soutenir la transition vers les nouvelles sources d'énergie en aidant le secteur de l'énergie lui-même. Il a expliqué comment le secteur des services d'approvisionnement en énergie développait de nouvelles industries en utilisant des technologies mises au point pour la production pétrolière, comme les techniques de forage pétrolier et gazier pour extraire le lithium, ainsi que l'énergie géothermique. Merran Smith a convenu que l'instauration d'un plafond d'émissions devrait « encourager les énergies et les industries de l'avenir », mais a averti que l'aide gouvernementale ne devrait pas servir de mécanisme d'expansion de l'industrie pétrolière et gazière.

Le soutien gouvernemental dont ont parlé les témoins pourrait prendre plusieurs formes, comme des subventions et des crédits d'impôt. Dale Beugin a déclaré que les subventions pourraient servir à développer de nouvelles technologies, mais qu'elles devraient être ciblées, « afin d'optimiser les ressources tout en s'assurant que les investissements sont cohérents avec une transition à long terme, autant au Canada qu'à l'étranger ». Charles Séguin, en revanche, était d'avis que « la tarification [du carbone] devrait être le principal canal pour inciter le développement de technologies, plutôt que la subvention, parce que c'est assez difficile pour le gouvernement de savoir quelle solution il est préférable de subventionner ».

Quant à Tristan Goodman, bien qu'il ne se soit pas prononcé en faveur d'une politique en particulier, il a convenu qu'il est important que le gouvernement adopte une approche neutre sur le plan technologique et qu'il appuie les technologies en fonction de leur réduction des émissions.

Des témoins ont aussi parlé au Comité de technologies susceptibles de jouer un rôle dans la réduction des émissions générées par le secteur pétrolier et gazier, comme les technologies de captage, d'utilisation et de stockage du carbone.

Captage, utilisation et stockage du carbone

Le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CUSC) fait référence à diverses technologies qui permettent d'absorber le CO₂ pour que le gaz puisse être utilisé ou stocké de façon permanente. Selon [Louis-César Pasquier](#), qui a cité un rapport du Global CCS Institute, au Canada, les projets de CUSC permettent de capter environ 4 Mt de CO₂ par an qui proviennent de la production d'électricité, de la valorisation du bitume et de la production d'hydrogène et d'engrais. Par exemple, [Shell Canada](#) a décrit [l'installation Quest de captage et de stockage de carbone](#) près d'Edmonton, en Alberta, qui capte le CO₂ de la production d'hydrogène à une usine de valorisation du bitume. Quest capte environ 1 Mt de CO₂ par an et le stocke sous terre.

Les technologies de CUSC jouent un rôle majeur dans les plans de carboneutralité de l'industrie pétrolière et gazière, et le Comité a appris que ces technologies pourraient avoir des applications plus larges dans ce secteur³². En plus de leur rôle dans la réduction des émissions, les technologies de CUSC pourraient être exportées, selon [Robert Tarvydas](#), ce qui pourrait s'avérer très avantageux pour le Canada.

Pour donner un sens au rôle de technologies comme celles du CUSC dans la réalisation des objectifs climatiques du Canada, [l'Institut climatique du Canada](#) a précisé qu'il était important de faire une distinction entre les « solutions sûres » et les « solutions de rechange » :

Les solutions sûres existent déjà sur le marché et sont évolutives. Dans le secteur pétrolier et gazier, ces solutions comprennent le captage du méthane provenant des émissions fugitives, l'efficacité énergétique industrielle et le captage, l'utilisation et le stockage du carbone, le CUSC, pour les flux concentrés de CO₂. Les solutions sûres sont essentielles pour atteindre l'objectif de 2030.

D'autre part, les solutions de rechange peuvent changer la donne ou ne pas apporter une contribution notable. Dans le secteur pétrolier et gazier, les solutions de rechange comprennent l'hydrogène bleu, le captage direct dans l'air pour l'élimination du carbone et le CUSC pour les flux non concentrés. Il est plus facile d'atteindre l'objectif de carboneutralité d'ici 2050 s'il existe des solutions de rechange. Cela signifie que les solutions sûres et les solutions de rechange sont complémentaires. Les deux sont nécessaires et requièrent une politique.

32 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1615 (Susannah Pierce, présidente pour le Canada et directrice générale, Shell Canada Limitée); RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1550 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs); et ACP, [Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier](#) (mémoire présenté au RNNR, 24 mars 2022).



En plus de permettre de capter les émissions provenant du traitement du pétrole et du gaz, les technologies de CUSC peuvent également être utilisées pour capter les émissions générées lors de la transformation du gaz naturel en hydrogène. L'hydrogène produit de cette façon est parfois appelé « hydrogène bleu ». Il y a actuellement des projets de production d'hydrogène bleu dans l'Ouest canadien, notamment un programme soutenu par des Autochtones à Edmonton qui, selon [Dale Swampy](#), devrait aider les collectivités autochtones à devenir plus durables.

D'autres témoins n'encourageaient pas le recours aux technologies de CUSC à cette fin. Selon [Dale Marshall](#), l'hydrogène bleu serait une « fausse solution » au problème des émissions générées par le pétrole et le gaz. [Bruno Detuncq](#) a ajouté pour sa part que la production d'hydrogène bleu est énergivore et que « [c]es pertes d'énergie font que le taux de retour énergétique [...] devient très faible ». Les témoins étaient plutôt favorables à ce que le gouvernement soutienne le développement de l'« hydrogène vert », que l'on produit à partir d'électricité renouvelable³³. [Francesco La Camera](#) a laissé entendre que l'on pourrait utiliser l'hydrogène bleu de manière transitoire, mais qu'« il ne fait cependant aucun doute que l'hydrogène vert représente la meilleure option à moyen et à long terme ».

Il y a aussi les technologies de CUSC qui pourraient théoriquement servir à compenser les émissions de GES en produisant des « émissions négatives » par l'extraction du CO₂ directement dans l'atmosphère. [Mark Jaccard](#) a fait valoir que l'une de ces technologies – l'extraction directe dans l'air – pourrait jouer un rôle dans le plafonnement des émissions pour le secteur pétrolier et gazier si l'on permettait aux producteurs de recourir à de tels projets pour compenser leurs autres émissions.

D'autres témoins n'étaient pas du même avis. Selon [Andrew Gage](#), le rôle de ces technologies devrait être limité, et le captage du carbone réservé aux industries « dont nous ne pouvons pas nous éloigner ». [David Keith](#) était d'accord sur ce point. Même s'il a fondé une entreprise qui fait de l'extraction directe dans l'air et croit que la technologie sera utile, [M. Keith](#) a indiqué qu'il ne voyait pas de scénario où « [l'extraction directe dans l'air] ne ser[irait] qu'à compenser les émissions du secteur pétrolier à l'avenir ».

Peu importe comment sont utilisées les technologies de CUSC, certains témoins ont insisté sur le fait que le gouvernement fédéral devrait se concentrer sur la réduction des émissions en termes absolus, et que la technologie ne devrait pas le détourner de ces

33 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1625 (Josipa Petronic, présidente-directrice générale, Consortium de recherche et d'innovation en transport urbain au Canada); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1710 (Merran Smith, directrice exécutive, Clean Energy Canada); et RNNR, [Témoignages](#), 16 février 2022, 1710 (Bruno Detuncq, professeur à la retraite, École Polytechnique de Montréal).

efforts ou le retarder³⁴. [Simon Langlois-Bertrand](#) a affirmé qu'il est plus important de réduire rapidement les émissions que d'investir dans leur captage ou leur stockage :

Si tous les secteurs commencent à faire du captage de carbone au lieu de réduire leurs émissions [...] cela laisse envisager un avenir très compliqué pour le stockage du carbone, car les quantités deviendront impossibles à gérer, surtout que nous n'avons pas beaucoup d'expérience dans le stockage de grandes quantités de carbone.

[Bruno Detuncq](#) a abondé dans le même sens en disant qu'on en savait encore peu sur les effets sur l'environnement du stockage souterrain du CO₂.

Il y a peut-être d'autres avertissements à prendre en considération. [Louis-César Pasquier](#) a expliqué au Comité que les projets de captage du carbone prennent du temps avant d'être opérationnels et, actuellement, ils ne servent pas au captage d'émissions provenant de la production ou du raffinage du pétrole et du gaz.³⁵ Il a donc fait valoir que le CUSC « ne sera pas la solution qui permettra d'atteindre les cibles de réduction spécifiques du secteur à court terme ».

[Julia Levin](#), [Angela Carter](#) et [Laurie Adkin](#) ont aussi exprimé leurs préoccupations au sujet des coûts des projets de CUSC, et étaient contre les niveaux élevés de financement public qu'ils ont nécessité. Les gouvernements fédéral et provinciaux avaient fourni environ 70 % des fonds destinés aux grands projets de CUSC en activité au Canada au moment de l'étude³⁶. D'un autre côté, [Colleen Collins](#) a fait remarquer que des projets antérieurs s'étaient révélés plus onéreux et que le coût de captage du carbone devrait diminuer au fur et à mesure que les promoteurs se familiariseront avec la technologie.

[Glenn Hargrove](#), sous-ministre adjoint pour le secteur des carburants à Ressources naturelles Canada, a dit au Comité que le CUSC sera « essentiel » pour réduire les émissions. Afin d'appuyer le développement technologique, le gouvernement du Canada prévoit de publier une [stratégie de CUSC](#) et a proposé un [crédit d'impôt à l'investissement](#) pour le CUSC.

[Mark Jaccard](#), [Andrew Leach](#), et [Colleen Collins](#) ont dit au Comité qu'ils étaient favorables à un crédit d'impôt fédéral à l'investissement pour le CUSC. D'autres témoins

34 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1340 (Dan Wicklum, coprésident, Groupe consultatif pour la carboneutralité); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1645 (Louis-César Pasquier, professeur agrégé, Institut national de la recherche scientifique); et RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1625 (Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association).

35 Il y a un projet de captage du carbone à la raffinerie Sturgeon en Alberta, mais ce projet permet de capter des émissions provenant de la valorisation du bitume plutôt que du processus de raffinage.

36 Bibliothèque du Parlement, [Captage, utilisation et stockage du carbone](#), Notes de la Colline, 7 février 2022.



appuyaient l'initiative à certaines conditions. [Sara Hastings-Simon](#) a recommandé que le crédit soit conçu de manière à ne pas représenter « inutilement une sorte d'aubaine » pour les producteurs, qui bénéficieraient d'un crédit d'impôt tout en réduisant leur obligation de payer le tarif appliqué au carbone. [Dale Beugin](#) a indiqué que si le crédit d'impôt était combiné au système de plafonnement et d'échange, les entreprises pourraient atteindre leurs cibles plus facilement, ce qui pourrait avoir une incidence sur la tarification du carbone – et les incitatifs qui viennent avec – dans le secteur.

[Angela Carter](#) faisait partie des témoins plus sceptiques à l'égard du CUSC et inquiets des implications d'un crédit d'impôt fédéral. Elle et quelques autres témoins comptent parmi les 400 universitaires ayant signé une lettre adressée à la vice-première ministre et ministre des Finances et au ministre des Ressources naturelles pour s'opposer à un crédit d'impôt à l'investissement au CUSC. [Mme Carter](#) a critiqué le recours généralisé de ces technologies pour la récupération assistée des hydrocarbures, en disant, au sujet du CUSC, qu'« [i] ne s'agit pas d'une solution aux problèmes des changements climatiques ».

[Louis-César Pasquier](#) était également contre l'utilisation du CUSC pour la récupération assistée des hydrocarbures, car, à son avis, cela « annule tout [le] bénéfice environnemental » de la technologie. S'exprimant au nom de Protection environnementale Canada, [Julia Levin](#) a qualifié le crédit d'impôt pour le CUSC de « très mauvaise utilisation des fonds publics », puisque, selon ses estimations, cela ne permettrait d'éliminer qu'entre 3 et 9 % des émissions associées au cycle de vie des produits pétroliers et gaziers.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada veuille à ce qu'un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier favorise l'innovation tout en restant neutre sur le plan technologique.

Réglementation

Une réglementation bien pensée peut aussi stimuler l'innovation et instaurer un climat de certitude à l'égard des politiques. À ce propos, par exemple, le [ministre des Ressources naturelles](#) a affirmé que le règlement fédéral sur le méthane et ses équivalents provinciaux ont non seulement permis de réduire les émissions, mais ont aussi favorisé le développement de technologies de réduction des émissions. Au moment de l'étude, Environnement et Changement climatique Canada avait dernièrement lancé des consultations pour mettre à jour le règlement fédéral. Le [ministre de l'Environnement et du Changement climatique](#) a expliqué au Comité que ces

consultations serait également l'occasion d'explorer le lien entre l'engagement du Canada à réduire les émissions de méthane et le plafonnement des émissions.

À ce propos, selon les témoins, les émissions de méthane sont un facteur important à prendre en considération dans l'établissement d'un plafond d'émissions. En effet, environ le quart des émissions du secteur pétrolier et gazier sont constituées de méthane, qui est un GES particulièrement puissant³⁷. Le Canada s'est engagé à réduire ces émissions d'au moins 75 % en dessous des niveaux de 2012 d'ici 2030.

D'après Chris Severson-Baker, le Canada pourrait aller au-delà de cet engagement. En utilisant la technologie disponible actuellement, a-t-il dit, le Canada pourrait réduire d'ici 2030 ses émissions de méthane d'environ 88 % par rapport aux niveaux de 2012, à un coût inférieur à 25 \$ la tonne³⁸. Aussi bien M. Severson-Baker que Dale Marshall, de Protection environnementale Canada, se sont exprimés en faveur du renforcement du règlement fédéral actuel sur le méthane. Dans le même ordre d'idées, Sara Hastings-Simon a laissé entendre que « des règlements plus directs concernant l'utilisation de différents équipements » permettraient de réduire les émissions de méthane dans le secteur pétrolier et gazier.

Le Règlement sur les combustibles propres pourrait également contribuer à réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier. Ce règlement, qui n'était pas encore finalisé au moment où le Comité procédait à son étude, permettra d'accorder des crédits aux producteurs et aux utilisateurs de carburants à faible teneur en carbone, ce qui encouragera l'abandon des combustibles fossiles polluants. Jennifer Winter a expliqué qu'en créant un marché pour ces crédits, le Règlement devrait également encourager les investissements dans les technologies de réduction des émissions. Il devrait aussi permettre de réduire les émissions grâce à une diminution de la demande de pétrole et de gaz polluants³⁹, et favoriser l'adoption de combustibles à faibles émissions dans le secteur pétrolier et gazier⁴⁰.

Les représentants de la Coalition Clean Fuel Standard Advocates ont exhorté le gouvernement à s'assurer que la version finale du Règlement se concentre sur les

37 RNNR, Témoignages, 23 mars 2022, 1605 (Francis Fong, directeur général, Groupe Banque TD).

38 Voir aussi : Jan Gorski, Pembina Institute, The case for raising ambition in curbing methane pollution, 4 août 2021 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

39 RNNR, Témoignages, 28 février 2022, 1705 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université de l'Alberta).

40 RNNR, Témoignages, 7 février 2022, 1610 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation); RNNR, Témoignages, 9 février 2022, 1605 (Caroline Brouillette, directrice des politiques nationales, Réseau action climat Canada); et RNNR, Témoignages, 28 février 2022, 1705 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université de l'Alberta).



émissions provenant de la combustion des carburants plutôt que de leur production. [Ils](#) ont déclaré que le fait de minimiser le rôle des carburants non transformés, comme le pétrole brut, dans le Règlement sur les combustibles propres contribuerait à s'assurer qu'il n'y ait pas de dédoublement entre le plafonnement des émissions et la réglementation.

Le dédoublement réglementaire est un piège éventuel à éviter pour le plafonnement des émissions. Le Canada dispose déjà de multiples règlements et programmes pour réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier⁴¹. « On pourrait même [...] qualifier [la réglementation du secteur] de byzantine », selon [Charles Séguin](#). M. Séguin, [Jennifer Winter](#), [l'Association des explorateurs et producteurs du Canada](#) et [l'ACPP](#) ont dit au Comité que le gouvernement fédéral devrait concevoir un plafond d'émissions coordonné aux politiques en vigueur et évitant les chevauchements. Au nom de TC Énergie, [Robert Tarvydas](#) a recommandé que le gouvernement du Canada étudie les politiques fédérales et provinciales existantes sur le climat pour comprendre comment elles interagissent entre elles.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada analyse l'interaction entre les mesures provinciales et fédérales existantes pour le secteur pétrolier et gazier, dans le but d'établir un plafond d'émissions qui limite les chevauchements entre les réglementations, et que le gouvernement publie cette analyse.

Éviter les fuites de carbone

On peut décrire le secteur pétrolier et gazier comme étant un secteur à forte intensité d'émissions et tributaire du commerce. Ainsi que l'a expliqué [Susannah Pierce](#), le secteur doit faire face aux coûts et aux défis de la décarbonisation tout en demeurant compétitif à l'échelle internationale. Ces pressions peuvent placer les producteurs canadiens en situation de désavantage concurrentiel et pourraient entraîner le remplacement du pétrole et du gaz canadiens par des produits provenant d'autres sources. Si ces produits sont plus intenses en carbone que les produits canadiens, les émissions mondiales pourraient augmenter. Cet effet est appelé « fuite de carbone⁴² ».

Selon ce qu'a appris le Comité, l'instauration d'un plafond d'émissions pourrait créer un certain risque de fuite de carbone. Comme indiqué précédemment, certains témoins ont

41 RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1610 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

42 RNNR, [Témoignages](#), 7 février 2022, 1650 (Sara Hastings-Simon, professeure adjointe, Université de Calgary).

fait valoir que le gaz naturel canadien peut entraîner un déplacement de combustibles plus polluants, comme le charbon. Si un plafond d'émissions décourage un tel déplacement, ont-ils fait valoir, alors cela pourrait être considéré comme une forme de fuite de carbone⁴³.

En revanche, les produits pétroliers canadiens peuvent présenter un risque moindre de fuite de carbone. Bien que l'[ACPP](#) ait déclaré que le bitume canadien n'est pas le pétrole ayant la plus forte intensité carbonique au monde, les produits pétroliers canadiens, en particulier ceux provenant des sables bitumineux, ont une intensité d'émissions parmi les plus élevées au monde⁴⁴. [Sara Hastings-Simon](#) et [Mark Jaccard](#) ont expliqué au Comité que si ces produits sont déplacés, il est peu probable que les émissions globales augmentent dans le monde.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada s'assure que le plafonnement des émissions dans le secteur pétrolier et gazier minimise le risque de fuite de carbone.

Mécanisme d'ajustements à la frontière pour le carbone

Les systèmes de tarification du carbone fondés sur le rendement, comme le STFR et le règlement sur l'innovation technologique et la réduction des émissions sont conçus en tenant compte du risque de fuite de carbone⁴⁵. Toutefois, si le gouvernement voulait compléter – voire renforcer – ces systèmes de tarification, il pourrait envisager d'adopter une autre mesure, connu sous le nom de mécanisme d'ajustement à la frontière pour le carbone. Autrement dit, ce genre d'ajustement est une mesure consistant à étendre la tarification du carbone au commerce international de marchandises⁴⁶. Il a pour but

43 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1555 (Tim McMillan, président-directeur général, Association canadienne des producteurs pétroliers); RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1615 (Susannah Pierce, présidente pour le Canada et directrice générale, Shell Canada Limitée); Tourmaline Oil Corp., [Présentation sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur pétrolier et gazier : Recommandation visant à maintenir les outils politiques existants pour inciter à la réduction des émissions de méthane](#) (mémoire présenté au RNNR, 23 mars 2022), p. 3.

44 RNNR, [Témoignages](#), 9 février 2022, 1700 (Caroline Brouillette, directrice des politiques nationales, Réseau action climat Canada); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1550 (Merran Smith, directrice exécutive, Clean Energy Canada); et RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1720 (Dale Marshall, gestionnaire, Programme national du climat, Protection environnementale Canada).

45 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1620 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); et RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1700 (Jennifer Winter, professeure agrégée, Université de Calgary).

46 Bibliothèque du Parlement, [Ajustements à la frontière pour le carbone](#), 11 juin 2021.



d'éviter les fuites de carbone et, comme l'a dit [Jennifer Winter](#), d'« uniformiser les règles du jeu » entre les entreprises qui font face à des coûts différents en raison des politiques sur le climat dans leur propre pays.

Plusieurs témoins ont expliqué que le mécanisme d'ajustement à la frontière pour le carbone pourrait être utile pour accompagner le plafonnement d'émissions⁴⁷. En même temps, le Comité a appris que ces mesures sont complexes et qu'elles seraient longues à adopter.

[Charles Séguin](#) a déclaré pour sa part qu'il ne s'attendait pas à ce que des ajustements à la frontière pour le carbone soient mis en place « avant longtemps ». [Il](#) a expliqué qu'il est difficile de concevoir un ajustement qui tienne compte des politiques sur le climat non tarifaires d'autres pays, et que le Canada voudra probablement coordonner ses mesures avec celle des États-Unis. [Dale Beugin](#) était d'accord que la « question de la collaboration et de la coordination avec les autres pays est vraiment essentielle ». [Shell Canada](#) a averti qu'un mécanisme d'ajustement à la frontière pour le carbone ne devrait pas être un frein aux importations qui sont « nécessaires à la transition énergétique », mais sont « produites dans des pays à intensité carbonique élevée ».

[M. Beugin](#) et [Andrew Weaver](#), professeur à l'Université de Victoria, a émis la possibilité de créer, comme alternative à un ajustement du carbone à la frontière, des « clubs de carbone » réunissant des pays qui auraient une tarification commune de la pollution, ou encore de fixer des prix mondiaux du carbone.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada collabore, par le truchement de négociations commerciales, en vue d'établir des règles du jeu équitables obligeant les producteurs et exportateurs de combustibles fossiles à respecter une norme mondiale pour ce qui est des obligations en matière d'environnement, de main-d'œuvre et de droits de la personne.

47 RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1620 (Michael Bernstein, directeur exécutif, Clean Prosperity); RNNR, [Témoignages](#), 14 février 2022, 1620 (Dale Beugin, vice-président, Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques); RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1705 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université de l'Alberta); et RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1600 (Andrew Weaver, professeur, Université de Victoria).

LE SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER DANS LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE SOBRE EN CARBONE

Risques et possibilités

« Nous devons agir prudemment pour garder notre équilibre. Si nous agissons trop rapidement et que nous ne produisons pas l'énergie dont les consommateurs ont besoin aujourd'hui, les prix augmenteront et cela créera d'importantes difficultés, en particulier pour ceux dont la capacité de paiement est la plus faible. Si nous agissons trop lentement ou au mauvais rythme, nous allons rater des occasions d'augmenter nos revenus, de prendre des parts du marché et de répondre aux besoins de la clientèle qui demande de l'énergie à faible teneur en carbone. »

Susannah Pierce,
Shell Canada Limitée

La contribution du secteur pétrolier et gazier à l'économie canadienne est considérable. TC Énergie a cité des statistiques selon lesquelles le secteur a contribué au produit intérieur brut à hauteur de 105 milliards en 2020 et a soutenu près de 400 000 emplois au pays. L'ACPP estime que le secteur a investi environ 33 milliards de dollars en 2021 et que ses produits représentent autour de 20 % des exportations canadiennes. De plus, le secteur est une source majeure de recettes publiques, que l'ACPP évalue entre 7 et 15 milliards de dollars par année.

Parallèlement, le secteur reçoit aussi des fonds publics, dont une partie peut être qualifiée de subventions. Protection environnementale Canada et la Climate Emergency Unit ont estimé qu'il fallait mettre fin aux subventions, tandis que l'Institut climatique du Canada a exhorté les gouvernements à « recalibrer » leurs dépenses de façon à les coordonner avec d'autres politiques et de manière compatible avec une transition énergétique. Pour sa part, l'ACPP a rejeté la notion selon laquelle le secteur du pétrole et du gaz est subventionné, arguant que « nous sommes des contributeurs nets pour les provinces, les municipalités et le gouvernement fédéral ».

À la lumière de ce qui précède, un plafonnement des émissions pourrait présenter certains risques économiques. En effet, Robert Tarvydas a indiqué que sa société, TC Énergie, est favorable à l'instauration d'un plafond d'émissions, mais craint que si ce plafond est mal appliqué, cela puisse nuire aux contributions du secteur pétrolier et gazier à l'économie et rendre l'énergie moins abordable. Jennifer Winter était contre un



tel plafond, en partie parce qu'il coûterait plus cher que les versions plus sévères des politiques existantes, selon elle. Cependant, [Francis Fong](#) était moins certain de ces risques, disant au Comité qu'« il est difficile d'évaluer pleinement les incidences économiques » d'un plafonnement des émissions « sans tenir compte des autres [politiques] ni du contexte économique général dans lequel nous nous trouvons actuellement ».

Gil McGowan, président de l'Alberta Federation of Labour, a présenté le problème différemment. Le « principal enjeu » auquel font face les travailleurs albertains, a-t-il affirmé, ce n'est pas le plafonnement des émissions, mais la « transition énergétique mondiale à l'œuvre actuellement », et qui « s'opère qu'on le veuille ou non [...] Il s'agit d'un phénomène mondial qui échappe essentiellement à notre gouverne ». D'autres étaient d'accord sur le fait que la transition est inévitable. La directrice des politiques nationales du Réseau action climat Canada, [Caroline Brouillette](#), a souligné le fait que la transition « est inexorable, à cause du contexte mondial », et [Francesco La Camera](#) a abondé dans le même sens, affirmant : « Nous constatons que la transition énergétique est déjà en place. Elle est en train de se produire. »

Cette transition énergétique présente son lot de possibilités et de défis. S'exprimant au nom du Groupe consultatif pour la carboneutralité, [Dan Wicklum](#) a qualifié la transition vers la carboneutralité de « l'une des plus importantes occasions économiques depuis des générations [...] Il y a là d'énormes retombées économiques, et nous devons positionner le Canada pour qu'il en tire parti ».

Par exemple, selon [Merran Smith](#), les [modélisations réalisées](#) par Clean Energy Canada indiquent que les gains au chapitre de l'emploi découlant de la transition énergétique pourraient dépasser les pertes. [Elle](#) a cité une conclusion selon laquelle 208 000 emplois devraient être créés dans le secteur des énergies propres, « si nous respectons les engagements climatiques que nous avons pris il y a un an », comparativement à des pertes prévues de 126 000 emplois dans le secteur des combustibles fossiles. Cependant, comme l'a souligné [M. Wicklum](#), ce sont des gains économiques « qui ne se concrétiseront que si nous agissons ».

L'inaction comporte ses propres risques. [David Keith](#), [Laurie Adkin](#) et [Caroline Brouillette](#) ont affirmé que l'abandon progressif des combustibles fossiles devrait permettre de réduire le risque d'un effondrement de l'économie qui frapperait les travailleurs et les collectivités actuellement tributaires du pétrole et du gaz. Comme l'a dit [M. Keith](#) :

Je sais à quoi ressemble un effondrement. J'ai vu ses conséquences sur les gens. En tant qu'Albertain qui souhaite que ses enfants et ses amis aient de bons emplois — et j'ai

plusieurs amis qui travaillent dans les champs de pétrole —, je crois qu'enfoncer l'économie plus loin dans le pétrole et le gaz rendra l'effondrement encore plus brutal.

[Mark Jaccard](#) ne partageait pas cette vision des choses. À [son](#) avis, si la demande de pétrole et de gaz baisse dans les prochaines décennies, « ces secteurs vont diminuer très lentement, donc, pour les travailleurs, la transition ne sera peut-être pas aussi dure que les gens essaient de le dépeindre ».

Répercussions sur les peuples autochtones et leurs droits

Certains groupes sont beaucoup plus vulnérables que d'autres aux effets de la transition énergétique. Le secteur pétrolier et gazier est un employeur important pour les Autochtones, et plusieurs témoins ont expliqué comment l'instauration d'un plafond d'émissions pourrait affecter les nations et les collectivités autochtones. Attirant l'attention sur les possibles effets négatifs d'un plafond des émissions, [Dale Swampy](#), de la National Coalition of Chiefs, a averti que « [n]otre capacité de sortir de la pauvreté les gens des réserves sera encore plus limitée à cause de cela ».

Traduisant les points de vue de plusieurs témoins, [Angela Carter](#) a affirmé que les collectivités autochtones ne devraient pas éprouver des difficultés à cause de l'instauration d'un plafond. De même, la [cheffe Sharleen Gale](#), de la First Nations Major Projects Coalition, a déclaré que les politiques « ne devraient pas affecter de façon disproportionnée les communautés des Premières Nations, y compris celles qui sont actives dans le secteur pétrolier et gazier ». Elle a soutenu que les multinationales sont mieux à même d'absorber les coûts de transition nécessaires pour respecter ces plafonds que ne le sont les Premières Nations.

Abondant dans le même sens, [Melody Lepine](#), directrice pour la Première Nation crie Mikisew, a insisté sur le fait qu'il est « injuste de nous laisser devenir très dépendants du secteur pétrolier et gazier, et du jour au lendemain, de tout arrêter et de s'attendre à ce que nous subvenions [à nos besoins] ».

Plusieurs témoins, dont les représentants de la [First Nations Major Projects Coalition](#), du [Réseau action climat Canada](#) et de [Protection environnementale Canada](#), ont rappelé que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) – que le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre – devrait être prise en compte dans l'établissement d'un plafond d'émissions.

Le [ministre des Ressources naturelles](#) a tenu à souligner que le processus d'élaboration d'un plafond d'émissions se fera en consultation avec les collectivités autochtones « qui veulent participer à la conversation », et [a affirmé](#) : « [N]ous avons certainement



l'intention d'avoir une consultation sincère avec les communautés autochtones. »
[Seth Klein](#), de la Climate Emergency Unit, a expliqué que la DNUDPA « place la barre très haut en obligeant non seulement à tenir des consultations, mais aussi à obtenir un consentement ».

Relevant cette exigence, [Mark Podlasly](#), directeur des Politiques et initiatives économiques de la Coalition des Premières Nations pour les grands projets, a affirmé pour sa part que « [l]a participation financière à un projet est la forme la plus pure du consentement ». Dans le même ordre d'idées, [Susannah Pierce, de Shell Canada Limitée](#), a cité la conseillère en chef élue Crystal Smith, selon laquelle le partenariat sera équitable, dans la transition énergétique, si on donne « une part et une voix » aux Autochtones.

[Mark Podlasly](#) a fait état des obstacles auxquels se butent les Autochtones qui veulent prendre part à de tels projets :

L'accès aux capitaux est le principal problème qu'affrontent les Autochtones de notre pays, désireux de participer aux infrastructures énergétiques, à celles des énergies propres et à d'autres infrastructures de transport de notre pays, à cause du régime sous lequel la *Loi sur les Indiens* les a placés. Nous sommes asservis à une loi fédérale qui n'a pas été conçue pour une transition énergétique moderne.

Quelques témoins ont formulé des recommandations visant à garantir que l'établissement du plafond d'émissions se fasse dans le respect des droits des Autochtones et dans un esprit de réconciliation :

- La [cheffe Sharleen Gale](#) a recommandé que le gouvernement promeuve les « débouchés dans le secteur des énergies propres, avec participation financière des Autochtones dans les nouveaux projets et financement ou garanties du gouvernement pour les investissements ».
- L'[ACPP](#) a recommandé que le gouvernement du Canada envisage d'adopter des mesures législatives qui s'appliqueraient à la production autochtone.
- [Melody Lepine](#) a plaidé en faveur d'un cadre de transition et de plans de diversification des ressources pour que les communautés autochtones du Nord et isolées puissent « continuer à soutenir [leur] économie et [leur] mode de vie culturel autochtone ».

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada consulte les gouvernements et les collectivités autochtones afin de s'assurer que l'instauration d'un plafond d'émissions n'aie pas des répercussions négatives disproportionnées sur les peuples autochtones.

Gérer la transition

« Honnêtement, si les travailleurs ne sont pas consultés, s'il y a un silence sur la façon dont une chose aussi importante que celle-ci pourrait les affecter, alors ce silence sera rempli d'anxiété et de colère, et nous voyons déjà à quel point cela peut être dangereux. »

Gil McGowan,
Alberta Federation of Labour

Les travailleurs et les collectivités tributaires du secteur pétrolier et gazier auront besoin d'aide pour réussir dans un avenir sobre en carbone. Les collectivités qui dépendent fortement de certains secteurs, tels que le secteur pétrolier et gazier, sont confrontées à divers risques liés à la transition économique, notamment les pertes d'emplois, la réduction des budgets municipaux et même le déclin de la population⁴⁸. Plusieurs témoins ont dit qu'il incombe au gouvernement fédéral de mettre en place des politiques d'aide et de consulter les travailleurs, les collectivités, les peuples autochtones et l'industrie sur la gestion de cette transition⁴⁹.

Angela Carter a proposé que, pour mener ces consultations, le Canada prenne exemple sur les États-Unis, où on a créé des « coalitions pour des emplois verts, avec les syndicats, les pouvoirs publics et les peuples autochtones ou d'autres groupes de la société qui pourraient souffrir de [cette transition] ». Laurie Adkin a suggéré quant à elle que le gouvernement mette sur pied des assemblées citoyennes régionales pour

48 Institut canadien pour des choix climatiques, *Ca passe ou ça casse : Transformer l'économie canadienne pour un monde sobre en carbone*, octobre 2021, p. 68.

49 RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022, 1605 (Caroline Brouillette, directrice des politiques nationales, Réseau action climat Canada); RNNR, *Témoignages*, 16 février 2022, 1720 (Gil McGowan, président, Alberta Federation of Labour); RNNR, *Témoignages*, 16 février 2022, 1720 (Meredith Adler, directrice exécutive, Student Energy); et RNNR, *Témoignages*, 28 mars 2022, 1605 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs).



examiner diverses questions, comme « un plan plus vaste et complet de transition verte ».

Le Canada sera en meilleure posture pour gérer la transition s'il s'y emploie activement. Comme l'a dit [Caroline Brouillette](#) : « Plutôt que de réagir à cette transformation, nous avons l'occasion aujourd'hui d'en discuter, d'établir un plan, et de mettre les travailleurs et les travailleuses au centre de ce plan ».

Ce plan, selon plusieurs témoins, devrait miser sur une « transition équitable », qui serait dans leurs mots une transition proactive, inclusive et juste vers un avenir sobre en carbone⁵⁰. Le [Réseau action climat Canada](#) a recommandé la création d'un groupe de travail consultatif « qui aura la responsabilité d'établir les processus, les mécanismes, les outils et les fonds pour cette transition équitable ». [Protection environnementale Canada](#) a fait état d'un [rapport](#) réalisé par le Centre for Future Work disant qu'il serait essentiel de pouvoir compter sur des programmes de recyclage professionnel, des fonds de réinstallation et le financement du développement économique des collectivités pour favoriser cette transition.

À ce propos, [Meredith Adler](#), directrice exécutive de Student Energy, a mentionné que les jeunes veulent avoir « la possibilité de faire partie de la transition. Le principal problème à l'heure actuelle, c'est qu'il n'existe pas de voies claires pour accéder aux emplois verts ».

L'[Alberta Federation of Labour](#) a recommandé également l'établissement d'un transfert fédéral dédié pour les provinces productrices d'énergie, ce qui, pour le représentant de la [Climate Emergency Unit](#) serait « quelque chose d'audacieux qui signalerait à tous les travailleurs du secteur des combustibles fossiles qu'ils n'ont rien à craindre et qu'ils ne seront pas oubliés ». Le [ministre des Ressources naturelles](#) a indiqué que le gouvernement fédéral s'est engagé à faire avancer « la législation et un plan d'action global pour soutenir les emplois durables au Canada ».

Les témoins ont mentionné que les industries elles-mêmes pourraient avoir besoin de l'appui du fédéral pendant la transition, même si [Angela Carter](#) et [Gil McGowan](#) ont recommandé que le financement fédéral destiné aux industries vulnérables soit assorti d'accords de protection des emplois. L'[Association canadienne des contracteurs de l'énergie](#) ne préconise pas d'approche particulière, mais a dit que, « quel que soit le

50 En plus des témoins cités, voir aussi : RNNR, [Témoignages](#), 28 février 2022, 1645 (Julia Levin, responsable du programme climat et énergie, Protection environnementale Canada); RNNR, [Témoignages](#), 21 mars 2022, 1615 (Melody Lepine, directrice, Première Nation crie Mikisew); et RNNR, [Témoignages](#), 28 mars 2022, 1540 (Laurie Adkin, professeure, Université de l'Alberta).

cadre retenu, il faut prendre en considération les emplois, la création d'emplois et la suppression potentielle d'emplois ».

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada tienne compte des répercussions qu'aurait le plafonnement des émissions sur l'emploi.

Recommandation 9

Que pour minimiser les inconvénients et maximiser les avantages de la transition vers une économie sobre en carbone, le gouvernement du Canada :

- **crée des mécanismes de consultation permanents avec les travailleurs, les syndicats, l'industrie, les gouvernements autochtones et les collectivités susceptibles d'être affectés par la transition;**
- **détermine quels sont les secteurs, les collectivités et les régions les plus susceptibles d'être touchés de manière négative ou positive par la transition vers une économie sobre en carbone;**
- **définisse des indicateurs pour mesurer ces effets; et**
- **envisage de mettre en place de nouvelles mesures de soutien fédérales pour aider les travailleurs, l'industrie, les gouvernements autochtones et les collectivités ainsi que les régions à gérer les répercussions de la transition vers une économie sobre en carbone.**

Impacts environnementaux

Un déclin de l'activité pétrolière et gazière aurait des répercussions sur l'environnement ainsi que sur l'économie. [Martin Olszynski](#), [Sara Hastings-Simon](#) et des représentants de la [Première Nation crie Mikisew](#) ont déclaré devant le Comité que le gouvernement du Canada devrait être attentif aux impacts environnementaux des opérations pétrolières et gazières, ainsi qu'aux coûts pour y remédier.

[Melody Lepine](#) a attiré l'attention sur les grandes quantités d'eau utilisée dans l'exploitation des sables bitumineux. Elle a indiqué que pour les projets menés près de l'endroit où vit sa Nation, l'eau est puisée dans la rivière Athabasca, dont le débit a diminué, ce qui complique désormais la navigation. Une fois utilisée, l'eau de ces projets est envoyée dans des bassins de décantation. [Mme Lepine](#) a insisté sur le fait que ces



bassins constituent une menace pour la biodiversité et la santé humaine, car leur contenu est toxique.

Les coûts de remise en état des sites sont élevés. Selon [Martin Olszynski](#), les responsabilités environnementales associées à l'exploitation des sables bitumineux se chiffrent entre 34 et 130 milliards de dollars, responsabilités « pour lesquelles l'industrie a mis moins d'un milliard de dollars de côté⁵¹ ». [Sara Hastings-Simon](#) a convenu qu'il était « très important » que le gouvernement fédéral se penche sur ces responsabilités, et sur les actifs délaissés de manière générale. À ce propos, [Benjamin Sey](#), directeur des Affaires environnementales de la Première Nation crie Mikisew, a invité le gouvernement du Canada à tenir compte des coûts de remise en état des sites et de traitement des résidus dans le plafond d'émissions.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada prenne en considération les impacts environnementaux de l'exploitation pétrolière et gazière, ainsi que les coûts financiers qui en résultent, dans la détermination d'un plafond d'émissions.

CONCLUSION

Tous les secteurs doivent contribuer à l'atteinte des objectifs du Canada en matière climatique, et le secteur pétrolier et gazier ne fait pas exception. La réduction des émissions de ce secteur peut s'avérer compliquée, mais elle est possible et nécessaire pour atténuer les impacts des changements climatiques. En même temps, il est important de reconnaître le rôle que joue le secteur pétrolier et gazier, grâce aux emplois et aux débouchés économiques qu'il offre à de nombreux Canadiens, et à la sécurité énergétique qu'il procure à notre pays et à nos alliés. C'est dans ce contexte que le Comité a examiné l'engagement du gouvernement du Canada à instaurer un plafond d'émissions pour le secteur.

Le Comité a dégagé certains des principes fondamentaux qui devraient guider le gouvernement du Canada dans l'élaboration d'un tel plafond. Parmi ces principes, il y a la nécessité de donner aux investisseurs et à l'industrie la certitude dont ils ont besoin pour réduire les émissions, de stimuler l'innovation dans le secteur, d'éviter le risque de fuites de carbone et de minimiser les répercussions négatives que peut avoir sur les travailleurs, les collectivités et les peuples autochtones la transition vers une économie

51 L'estimation de 130 milliards de dollars en responsabilités environnementales associées à l'exploitation des sables bitumineux provient d'un scénario de la pire éventualité élaboré par l'Alberta Energy Regulator en 2018.

sobre en carbone. S'il s'en tient à ces principes et suit les autres recommandations formulées dans le présent rapport, le gouvernement du Canada sera mieux placé pour atteindre ses objectifs climatiques et assurer la prospérité des Canadiens au cours des prochaines années.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2022/02/07	4
Sara Hastings-Simon, professeure adjointe, University of Calgary		
Mark Jaccard, professeur, Simon Fraser University		
Canada West Foundation	2022/02/07	4
Colleen Collins, vice-présidente		
Groupe consultatif pour la carboneutralité	2022/02/09	5
Marie-Pierre Ippersiel, coprésidente		
Dan Wicklum, coprésident		
Association canadienne des contracteurs de l'énergie	2022/02/09	6
Mark A. Scholz, président et directeur général		
Association canadienne des producteurs pétroliers	2022/02/09	6
Tim McMillan, président et directeur général		
Association des explorateurs et producteurs du Canada	2022/02/09	6
Tristan Goodman, président-directeur général		
Réseau action climat Canada	2022/02/09	6
Caroline Brouillette, directrice des politiques nationales		
Shell Canada Limitée	2022/02/09	6
Susannah Pierce, présidente pour le Canada et directrice générale		
Clean Energy Canada	2022/02/14	7
Merran Smith, directrice exécutive		

Organismes et individus	Date	Réunion
Clean Prosperity Michael Bernstein, directeur exécutif	2022/02/14	7
Climate Emergency Unit Seth Klein, chef d'équipe	2022/02/14	7
Consortium de recherche et d'innovation en transport urbain au Canada Josipa Petrunic, présidente-directrice générale	2022/02/14	7
Institut climatique du Canada Dale Beugin, vice-président, recherche	2022/02/14	7
The Pembina Institute Jan Gorski, directeur, pétrole et gaz Chris Severson-Baker, directeur régional, Alberta	2022/02/14	7
À titre personnel Angela Carter, professeure agrégée, University of Waterloo Bruno Detuncq, professeur à la retraite, École Polytechnique de Montréal	2022/02/16	8
Alberta Federation of Labour Gil McGowan, président	2022/02/16	8
First Nations Major Projects Coalition Cheffe Sharleen Gale, présidente du conseil d'administration Mark Podlasly, directeur, Politiques et initiatives économiques	2022/02/16	8
Student Energy Meredith Adler, directrice exécutive	2022/02/16	8
À titre personnel David Keith, professeur de politique publique, Harvard Kennedy School Andrew Leach, professeur adjoint, University of Alberta Jennifer Winter, professeure agrégée, University of Calgary	2022/02/28	9

Organismes et individus	Date	Réunion
Corporation TC Énergie Robert Tarvydas, vice-président, Stratégie réglementaire Christopher Vivone, directeur, Relations gouvernement fédéral	2022/02/28	9
Protection environnementale Canada Julia Levin, responsable du programme climat et énergie Dale Marshall, gestionnaire, Programme national du climat	2022/02/28	9
Institut de l'énergie Trottier Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche	2022/02/28	9
À titre personnel Martin Olszynski, professeur agrégé, Faculté de droit, University of Calgary Louis-César Pasquier, professeur agrégé, Institut national de la recherche scientifique Nicholas Rivers, professeur agrégé, Université d'Ottawa Charles Séguin, professeur agrégé, Université du Québec à Montréal Andrew Weaver, professeur, University of Victoria	2022/03/21	11
Première Nation crie Mikisew Melody Lepine, directrice Benjamin Sey, directeur, Affaires environnementales	2022/03/21	11
À titre personnel Kevin Anderson, professeur en énergie et changement climatique, Centre Tyndall pour le changement climatique, University of Manchester	2022/03/23	12
Agence internationale pour les énergies renouvelables Francesco La Camera, directeur général	2022/03/23	12

Organismes et individus	Date	Réunion
Forum International des Transports Olaf Merk, administrateur, Organisation de coopération et de développement économiques	2022/03/23	12
Groupe Banque TD Francis Fong, directeur général	2022/03/23	12
À titre personnel Laurie Adkin, professeure en sciences politiques, University of Alberta	2022/03/28	13
Coalition Clean Fuel Standard Advocates Bora Plumtre, secrétaire, Comité de coordination Ian Thomson, président, Comité de coordination	2022/03/28	13
National Coalition of Chiefs Dale Swampy, président	2022/03/28	13
West Coast Environmental Law Association Andrew Gage, avocat-conseil à l'interne	2022/03/28	13
Ministère de l'Environnement L'hon. Steven Guilbeault, C.P., député, ministre de l'Environnement et du Changement climatique	2022/04/06	16
Ministère des Ressources naturelles Glenn Hargrove, sous-ministre adjoint, Secteur des carburants L'hon. Jonathan Wilkinson, C.P., député, ministre des Ressources naturelles	2022/04/06	16
Régie canadienne de l'énergie Genevieve Carr, agente principale de l'environnement Jean-Denis Charlebois, économiste en chef Gitane De Silva, présidente-directrice générale	2022/04/06	16

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Adkin, Laurie

Association canadienne des producteurs pétroliers

Association canadienne du gaz

Conseil Patronal de l'Environnement du Québec

Environmental Defence Canada

Équiterre

Fondation David Suzuki

Gooderham, David

Indigenous Resource Network

Institut international du développement durable

Leach, Andrew

Nathan, Jennifer

Olszynski, Martin

Première Nation crie Mikisew

Réseau action climat Canada

Shift Action for Pension Wealth and Planet Health

Tourmaline Oil Corporation

West Coast Environmental Law Association

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 4 à 9, 11, 12, 13, 16, 27, 28, 29, 31, 33 à 38 et 44) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
John Aldag

La Disparition du Secteur Énergétique Canadien

Rapport dissident du Parti conservateur du Canada: *Plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier*

Comité permanent des ressources naturelles

Le Comité des ressources naturelles a entrepris une étude sur les répercussions possibles d'un plafond des émissions pour le secteur pétrolier et gazier. Le rapport final n'a pas défini de modalités, ni fourni de définitions, ni recommandé que le gouvernement fournisse de l'information fondée sur des données probantes avant d'aller de l'avant avec l'imposition d'un plafond des émissions. Malgré une série de témoignages qui vont dans le sens contraire, le rapport final du Comité fait fi du contexte mondial et du risque sérieux de transfert d'émissions de carbone; il ne reconnaît ni le statut du secteur pétrolier et gazier au Canada ni les progrès constants réalisés en tant que chef de file mondial sur le plan des normes en matière d'environnement, de travail, de gouvernance, de participation des Autochtones, de transparence et de droits de la personne; il omet d'examiner pleinement l'incidence de cette mesure sur l'économie ainsi que sur les collectivités rurales, éloignées et autochtones; il ne tient pas compte des compétences fédérales ni de la réglementation déjà adoptée par l'industrie et, enfin, il ne reflète pas dûment les témoignages voulant qu'un plafond des émissions soit bel et bien synonyme de plafond de production.

La mise en valeur en amont des ressources naturelles est un secteur de compétence provinciale. Le Parti conservateur s'oppose à ce que le gouvernement fédéral impose un plafond d'émissions au secteur pétrolier et gazier et est en désaccord avec la majeure partie du contenu du rapport final du Comité ainsi qu'avec bon nombre des conclusions. Voilà pourquoi il produit le présent rapport dissident.

L'importance du contexte mondial

La demande mondiale en pétrole et en gaz est en hausse. Quant aux alliés européens du Canada, leur sécurité énergétique est menacée par l'invasion russe en Ukraine.

Dans son mémoire au Comité, l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) a déclaré : « Nous pensons que l'augmentation des exportations canadiennes de pétrole et de gaz naturel est la solution qui réduira les émissions mondiales et qui renforcera la sécurité énergétique¹. » Selon Peter Tertzakian, de l'ARC Energy Research Institute : « Négliger l'importance des combustibles fossiles avant de disposer de substituts propres, sûrs, abordables et en quantité suffisante ne constitue que la moitié du problème. L'autre moitié est plus sinistre et rappelle les crises du passé². » M. Tertzakian a souligné que la production et les exportations mondiales de pétrole et de gaz sont dominées par des régimes moins démocratiques et moins

¹ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Tim McMillan, président et directeur général, Association canadienne des producteurs pétroliers).

² Association canadienne des producteurs pétroliers, *Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier* (mémoire soumis au RNNR le 24 mars 2022).

responsables du point de vue environnemental³. L'ACPP affirme ce que les experts en politique du monde entier savent déjà : le Canada détient des solutions pour réduire les émissions à l'échelle mondiale, pour renforcer la sécurité énergétique au pays et pour fournir de l'énergie à des pays libres et démocratiques partout dans le monde⁴.

La demande mondiale en énergie ne cesse de croître à mesure que la population mondiale augmente et que les pays continuent de se développer. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) s'attend à ce que le pétrole et le gaz naturel demeurent des produits essentiels pour répondre à l'offre et à la demande en énergie à l'échelle mondiale. Cependant, le premier ministre a demandé l'élimination progressive de la production pétrolière canadienne, méprise le secteur et a mis en place de nombreuses mesures réglementaires et fiscales qui nuisent au développement énergétique et à la capacité concurrentielle du Canada, même si ce secteur contribue de façon disproportionnée au PIB canadien, à la création d'emplois, aux recettes publiques des trois ordres de gouvernement ainsi qu'aux investissements dans le développement de technologies propres et d'autres sources d'énergie et dans des causes philanthropiques et des initiatives sociales de bienfaisance.

Le Canada possède la troisième réserve de pétrole en importance au monde et, en matière de gaz naturel, il se classe au sixième et au dix-huitième rangs mondiaux pour sa production et ses réserves, respectivement. À ce titre, le Canada se doit d'agir à l'égard de la crise énergétique; par ailleurs, il dispose de la technologie, du savoir-faire technique et réglementaire et des ressources pour le faire. Des témoins de TC Énergie, de l'ACPP, de Shell, d'Athabasca Energy, de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie et de l'Association des explorateurs et producteurs du Canada ont décrit les progrès considérables et constants réalisés par le secteur relativement à l'augmentation de la production et à la diminution des émissions⁵.

L'Athabasca Oil Corporation a fait valoir qu'il était essentiel pour sa société et son industrie d'établir un certain niveau de certitude stratégique grâce à des politiques prévisibles, réalistes et réalisables; ce point a d'ailleurs été soulevé par plusieurs témoins⁶.

Les politiques canadiennes doivent tenir compte du contexte mondial et de la capacité concurrentielle du Canada. Le secteur canadien des hydrocarbures peut offrir des solutions en matière de réduction des émissions à l'échelle mondiale, surtout lorsque les sources d'énergies renouvelables et de substitution ne peuvent pas encore répondre pleinement à la demande actuelle et future en énergie. Les messages d'intérêt public hostiles, combinés aux mesures réglementaires et fiscales punitives et arbitraires imposées au Canada, viennent saper les aspirations à la réduction des émissions à l'échelle mondiale en décourageant les investissements et en entravant les activités canadiennes de production et d'exportation d'énergie; on permet

³ *Ibid.*

⁴ Association canadienne des producteurs pétroliers, *Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier* (mémoire soumis au RNNR le 24 mars 2022).

⁵ RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Robert Tarvydas, vice-président de la stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie), RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Tim McMillan, président et directeur général, Association canadienne des producteurs pétroliers), RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Susannah Pierce, présidente pour le Canada et directrice générale, Shell Canada Limitée), et RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Mark Scholz, président et directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie).

⁶ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Dan Wicklum, coprésident, Groupe consultatif pour la carboneutralité), et RNNR, *Témoignages*, 14 février 2022 (Dale Beugin, vice-président, Recherche et analyse, Institut canadien pour des choix climatiques).

ainsi à d'autres producteurs, assujettis à des normes nettement inférieures, de répondre aux besoins énergétiques croissants de la planète.

Si le Canada souhaite répondre à la demande mondiale croissante et se réappropriier l'approvisionnement présentement assuré par des pays producteurs de pétrole non démocratiques et moins responsables sur le plan environnemental, le gouvernement canadien doit travailler en collaboration avec l'industrie et établir une politique prévisible et réalisable. Mark Scholz, président et directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie, a déclaré que « l'objectif de zéro émission nette ne doit pas devenir un plafond en ce qui concerne la production de pétrole et de gaz naturel au Canada⁷ ».

Au Canada, le secteur pétrolier et gazier génère des emplois stables, de qualité et bien rémunérés. À l'échelle mondiale, le secteur pétrolier et gazier du Canada est un chef de file en matière de développement technologique et de normes de production, et l'engagement de l'industrie envers les techniques de production plus saines et la lutte contre le changement climatique a reçu l'appui de nombreux dirigeants de la filière énergétique. Le Canada est un partenaire fiable et stable sur le marché de l'énergie depuis des décennies. En ce qui concerne l'élaboration d'une politique canadienne sur l'énergie, la priorité devrait être d'accélérer l'exploitation du pétrole et du gaz au pays et d'accroître les exportations canadiennes dans le but de réduire les émissions à l'échelle mondiale.

Les progrès de l'industrie et du gouvernement en matière de réduction des émissions

Le rapport ne reflète pas fidèlement les témoignages entendus par le Comité sur le rôle du secteur énergétique canadien dans la réduction des émissions, considérant que ce dernier produit du pétrole et du gaz en générant moins de carbone que tous les autres grands producteurs du monde.

Il est devenu évident au fil de l'étude que les autres partis cherchaient à attaquer le secteur, au lieu de jeter un regard réaliste sur les efforts déployés par ce dernier, surtout en regard de ce qui se fait ailleurs dans le monde. Dans certaines sections du rapport, on va même jusqu'à remettre en question les témoignages en réfutant les faits présentés, alors qu'aucun témoin ne les avait contredits. Le président de la National Coalition of Chiefs, M. Dale Swampy, a affirmé que « le Parlement semble traiter le secteur pétrolier et gazier comme s'il était l'ennemi et un problème à régler⁸ » – et cette tendance se reflète malheureusement dans le rapport final du Comité. En partant de cette prémisse, on minimise bon nombre des réalisations de l'industrie. Shell Canada et TC Énergie, par exemple, ont expliqué que les investissements considérables réalisés pour réduire l'intensité des émissions produites par leurs opérations leur avaient permis de réduire leurs « émissions de carbone dans les sables bitumineux de 33 % depuis 2000⁹ ».

⁷ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Mark Scholz, président et directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie).

⁸ RNNR, *Témoignages*, 28 mars 2022 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs).

⁹ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Susannah Pierce, présidente pour le Canada et directrice générale, Shell Canada Limitée), et RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Christopher Vivone, directeur des relations avec le gouvernement fédéral, et Robert Tarvydas, vice-président, Stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie).

Le Canada est le seul pays producteur d'énergie au monde où six grandes sociétés productrices se sont donné l'objectif d'atteindre la carboneutralité et un plan pour y parvenir. L'industrie énergétique du Canada a investi plus de 3,5 milliards de dollars depuis 2018 dans des technologies de réduction des émissions. Selon l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie, cela fait de cette industrie le plus important investisseur du secteur privé dans le domaine des technologies et de l'innovation visant la réduction des émissions au Canada¹⁰. Non seulement les efforts déployés ici même au pays sont-ils profitables pour le Canada, mais la production et l'exportation de produits pétroliers et gaziers plus propres, l'exploitation de sources d'énergie de substitution, comme l'hydrogène et l'énergie géothermique, et le perfectionnement des technologies de captage, d'utilisation et de stockage du carbone (CUSC) peuvent tous contribuer aux avancées environnementales du Canada, si ce dernier décide de miser sur ces efforts et de les reconnaître au lieu de les diaboliser. Le Canada doit reconnaître et mettre en valeur les succès probants de son industrie énergétique et sa position de chef de file mondial. Tourmaline Oil Corp. a souligné qu'elle a réduit l'intensité de ses émissions globales de 31 % et celle de ses émissions de méthane, en seulement deux ans, de 26 %, en s'efforçant de produire le gaz naturel le plus propre et le moins polluant au monde¹¹. Tourmaline a dit craindre sérieusement que l'imposition d'un plafond des émissions au Canada ne mette un frein à l'action, ce qui entraînerait des répercussions négatives encore plus graves, comme le transfert d'émissions de carbone.

Trois professeurs ayant comparu devant le Comité, soit David Keith, Andrew Leach et Jennifer Winter, étaient contre le plafond proposé¹². Quant à Craig Bryska, il a exhorté le Canada à encourager et à faire progresser l'innovation en la récompensant dans le secteur énergétique canadien, qui est un leader mondial en la matière, au lieu de risquer de perdre son élan vers l'atteinte de ses cibles¹³. L'Association des explorateurs et producteurs du Canada a fait valoir que les programmes de politique climatique devraient être évalués et étayés à l'aide de résultats mesurables au chapitre de la réduction des émissions de carbone¹⁴. Le secteur énergétique canadien peut se vanter de ses résultats : ses différents partenariats et initiatives de collaboration ont généré des progrès importants sur le plan de la réduction des émissions au Canada. Comme le faisait remarquer Colleen Collins de la Canada West Foundation (CWF), « le Canada et ses provinces sont déjà reconnus comme des leaders en politiques de réduction des émissions » – et le fait de créer encore plus d'incertitude serait néfaste pour le climat d'investissement au Canada¹⁵.

¹⁰ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Mark Scholz, président et directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie).

¹¹ Tourmaline Oil Corp., *Présentation sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur pétrolier et gazier : Recommandation visant à maintenir les outils politiques existants pour inciter à la réduction des émissions de méthane* (mémoire soumis au RNNR le 23 mars 2022).

¹² RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (David Keith, professeur de politique publique à la Harvard Kennedy School; Andrew Leach, professeur adjoint à l'Université d'Alberta; et Jennifer Winter, professeure agrégée à l'Université de Calgary).

¹³ Association canadienne des producteurs pétroliers, *Objet : Étude sur le plafond des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur pétrolier et gazier* (mémoire soumis au RNNR le 24 mars 2022).

¹⁴ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Tristan Goodman, président-directeur général de l'Association des explorateurs et producteurs du Canada).

¹⁵ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

Des normes canadiennes pour prévenir le transfert d'émissions de carbone

Le transfert d'émissions de carbone se définit comme étant le déplacement de la production d'un pays où les normes environnementales et les objectifs de réduction des émissions sont stricts vers un pays très peu réglementé dans ce domaine, ce qui se traduit par une hausse des émissions mondiales. Dans le contexte canadien, certaines politiques, comme la taxe sur le carbone, ainsi que la multiplication des règlements, qui changent sans cesse, créent de l'incertitude et deviennent redondants, poussent certains promoteurs du secteur privé à abandonner des investissements et des initiatives d'envergure, incitent les entreprises à cesser leur production et à investir à l'étranger, et forcent les raffineries canadiennes à dépendre du pétrole importé de l'étranger.

De nombreux témoins et les députés de tous les partis ont reconnu l'importance de prévenir le transfert d'émissions de carbone. Si la recommandation 5 souligne effectivement l'importance de prévenir le transfert d'émissions de carbone, le rapport ne tient pas suffisamment compte de ce risque ni du rôle essentiel du secteur canadien des hydrocarbures dans la prévention de ce phénomène et dans le remplacement du pétrole et du gaz provenant de pays où les normes en matière d'environnement et de droits de la personne sont moins élevées.

Tim McMillan de l'ACPP a insisté sur le fait que, si l'on ne tient pas compte du transfert d'émissions de carbone, « il est possible que tout cela entraîne une augmentation des émissions mondiales, si le charbon commence à être plus utilisé que le gaz naturel, et si le gaz naturel et le pétrole sont produits par des pays qui n'ont pas nos normes élevées ». Il a fait remarquer que, si un plafond des émissions était proposé, cela pourrait freiner les investissements au Canada, un pays ayant adopté des normes sociales et environnementales élevées¹⁶. Colleen Collins a souligné que l'industrie peut réduire l'intensité des émissions par baril et l'intensité totale tout en augmentant la production, et que cette façon de faire, soit réduire l'intensité découlant de la production de pétrole canadien, peut être mise à profit pour remplacer des sources générant plus d'émissions sur les marchés mondiaux¹⁷.

Le professeur Mark Jaccard prônait l'instauration d'un système qui mesurerait le transfert d'émissions de carbone peu importe le plafond proposé, notamment dans le cadre d'une approche intersectorielle mise en place au Canada¹⁸. Michael Bernstein était d'avis que l'on pourrait remédier aux transferts d'émissions de carbone en misant sur les ajustements de carbone à la frontière. De toute évidence, les témoins qui ont comparu dans le cadre de cette étude jugeaient prioritaire de prendre des mesures pour s'attaquer aux transferts des émissions.

Un plafond des émissions risquerait fortement de provoquer des transferts d'émissions de carbone. Comme l'a mentionné Robert Tarvydas, « une limite de la production, voire une réduction de la production, entraînerait probablement un transfert des émissions à d'autres compétences où les normes environnementales sont peut-être moins strictes qu'au Canada¹⁹ ». Ce point a été soulevé par d'autres intervenants, comme Tristan Goodman de l'AEPC et le

¹⁶ RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Tim McMillan, président et directeur général, Association canadienne des producteurs pétroliers).

¹⁷ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

¹⁸ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Mark Jaccard, professeur à l'Université Simon-Fraser).

¹⁹ RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Robert Tarvydas, vice-président de la stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie).

professeur Charles Séguin, qui ont parlé précisément du danger que l'OPEP représente pour le Canada²⁰. L'imposition d'un plafond des émissions désavantagerait les producteurs canadiens par comparaison avec ceux d'autres pays, ce qui réduirait par le fait même la compétitivité sur le marché mondial et exercerait des pressions supplémentaires sur l'industrie énergétique canadienne pour qu'elle réussisse à faire concurrence à d'autres producteurs de pétrole et de gaz, comme le Venezuela, la Russie et l'Arabie saoudite. La question du transfert d'émissions de carbone aurait dû être l'un des principaux thèmes abordés dans le rapport final du Comité, mais n'en faisait pas partie.

Le secteur canadien de la production gazière et pétrolière respecte les normes les plus élevées au monde en matière d'environnement et de droits de la personne. Si les pipelines pouvant augmenter la capacité d'exportation du Canada avaient été achevés ou si une seule installation d'exportation de GNL avait été construite au cours de la dernière décennie, le Canada pourrait remplacer le pétrole d'Arabie saoudite et le GNL de Russie et fournir aux pays européens l'énergie qu'ils souhaitent obtenir du Canada, au moment d'écrire ce rapport.

Un plafond des émissions est synonyme d'un plafond de production

Le Comité a entendu de nombreux témoins qui s'opposaient fortement à un plafond de production, comme l'indique le rapport principal (paragr. 25). Malgré cette opposition, le rapport ne reconnaît pas qu'un plafond des émissions aurait le même effet qu'un plafond de production et ne comporte pas de recommandations visant à garantir que tout plafond d'émissions envisagé ne limitera pas la production.

Des experts, des producteurs, des intervenants de l'industrie, comme TC Énergie et l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie, et des dirigeants autochtones ont clairement indiqué qu'un plafond des émissions constituerait un plafond de production au Canada²¹. De nombreux témoins s'accordaient à dire qu'un plafond des émissions ne doit pas devenir, dans les faits, un plafond de production, comme l'a bien expliqué Robert Tarvydas de TC Énergie : « Le gouvernement doit s'assurer que la capacité de l'industrie à adhérer à un plafond d'émissions de pétrole et de gaz est réalisable et viable sur le plan économique. L'incapacité du secteur pétrolier et gazier à se décarboniser de manière rentable pour atteindre les niveaux d'un plafond d'émissions trop restrictif viendrait étouffer la production et aurait des conséquences irréversibles sur la sécurité énergétique, la fiabilité de l'énergie et l'accessibilité à cette dernière. Cela aurait une incidence considérable sur l'économie et la balance commerciale du Canada, tout en ayant un effet négligeable sur les émissions mondiales, puisque la production serait déplacée vers des États où la gouvernance sociale et environnementale peut laisser à désirer²². »

²⁰ RNNR, *Témoignages*, 21 mars 2022 (Charles Séguin, professeur agrégé, Université du Québec à Montréal), et RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Tristan Goodman, président-directeur général, Association des explorateurs et producteurs du Canada).

²¹ RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Robert Tarvydas, vice-président de la stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie), RNNR, *Témoignages*, 9 février 2022 (Mark Scholz, président et directeur général de l'Association canadienne des contracteurs de l'énergie), et RNNR, *Témoignages*, 28 mars 2022 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs).

²² RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Robert Tarvydas, vice-président de la stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie).

Au cours de l'étude, le ministre de l'Environnement a admis que la production relevait de la compétence provinciale en matière d'exploitation des ressources naturelles²³. Par conséquent, il est évident que le gouvernement fédéral doit faire une distinction entre un plafond des émissions et un plafond de production; or, plusieurs témoins ont prévenu le Comité qu'il est presque assuré que le plan fédéral d'imposition d'un plafond des émissions aurait indirectement le même effet qu'un plafond de production, ce qui n'est pas rapporté avec justesse dans le rapport du Comité.

Les professeurs Charles Séguin et Andrew Leach ont tous deux souligné la possibilité qu'un plafond des émissions entraîne indirectement une diminution de la production²⁴. Alors que M. Leach a insisté sur les incertitudes réglementaires et le manque d'investissements, M. Séguin a déclaré qu'il serait de plus en plus difficile et coûteux de respecter le plafond au fil du temps.

Dans la même veine, Simon Langlois-Bertrand, Ph. D., et Chris Severson-Baker s'attendent tous deux à ce que le secteur de l'énergie doive probablement réduire sa production²⁵. Tandis que le gouvernement libéral cherche à « réduire les émissions²⁶ » en passant sous silence la question de la production, ces témoins étaient bel et bien d'avis que le fait de plafonner les émissions « entraînerait, dans l'avenir, une réduction de la production²⁷ ».

Dale Swampy, de la National Coalitions of Chiefs, a affirmé qu'« un plafond sur les émissions sera en fait un plafond sur la production dans l'industrie pétrolière et gazière » et a souligné les préjudices que le plafond causerait aux communautés autochtones partout au Canada²⁸.

Le professeur Mark Jaccard, qui, de façon générale, estimait qu'un plafond des émissions pouvait être compatible avec la production de gaz et de pétrole, a aussi laissé entendre que ce plafond pourrait éventuellement restreindre la production²⁹.

Un plafond des émissions ferait double emploi avec la réglementation provinciale

Malgré l'absence – à ce jour – d'un plafond d'émissions imposé par le gouvernement fédéral, le Canada est déjà reconnu comme un chef de file mondial dans le domaine des politiques de réduction des émissions. Comme l'ont dit certains témoins, « il faut se demander quelle valeur aura une loi supplémentaire qui créera encore plus d'incertitude et diminuera l'attention portée à l'application des politiques existantes³⁰ ».

Colleen Collins a fait part de préoccupations concernant le chevauchement de certains règlements fédéraux et provinciaux, puisque l'Alberta dispose déjà d'un plafond qui a été fixé à

²³ RNNR, *Témoignages*, 6 avril 2022 (L'hon. Steven Guilbeault, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

²⁴ RNNR, *Témoignages*, 21 mars 2022 (Charles Séguin, professeur agrégé, Université du Québec à Montréal), et RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Andrew Leach, professeur adjoint, Université d'Alberta).

²⁵ RNNR, *Témoignages*, 14 février 2022 (Chris Severson-Baker, directeur régional, Alberta, Pembina Institute), et RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Simon Langlois-Bertrand, associé de recherche, Institut de l'énergie Trottier).

²⁶ Parti libéral du Canada, « *Plafonner et couper les émissions du secteur pétrolier et gazier* », *Notre plateforme : Avançons ensemble*.

²⁷ RNNR, *Témoignages*, 14 février 2022 (Chris Severson-Baker, directeur régional, Alberta, du Pembina Institute).

²⁸ RNNR, *Témoignages*, 28 mars 2022 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs).

²⁹ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Mark Jaccard, professeur à l'Université Simon-Fraser).

³⁰ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

100 mégatonnes en 2015 pour les sables bitumineux. Elle a expliqué que le plafond « fonctionne parce qu'il laisse place à la croissance avant l'atteinte de la cible. Il soutient la croissance économique et l'innovation pour réduire les émissions; ainsi donc, l'environnement et l'économie sont explicitement reconnus dans la structure même du plafond. C'est une chose de réglementer 35 sites de sables bitumineux exploités par 6 producteurs pour établir un plafond, mais c'en est une autre de réglementer 200 000 sites disséminés dans plusieurs provinces. » M^{me} Collins a également souligné la possibilité que surviennent d'autres querelles fédérales-provinciales par rapport au plafond, ce qui engendrerait encore plus d'incertitude chez les investisseurs³¹.

Le gouvernement libéral a ajouté des couches de formalités administratives et dédoublé celles-ci, et a fait fuir les investissements qui se destinaient au secteur de l'énergie au Canada, ce qui a entraîné la perte de centaines de milliers d'emplois potentiels et l'annulation de projets énergétiques et de partenariats autochtones se chiffrant à des centaines de milliards de dollars. Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont indiqué clairement qu'il serait néfaste pour les affaires d'alourdir les formalités administratives, en précisant que « l'incapacité du secteur pétrolier et gazier à se décarboniser de manière rentable pour atteindre les niveaux d'un plafond d'émissions trop restrictif viendrait étouffer la production et aurait des conséquences irréversibles sur la sécurité énergétique, la fiabilité de l'énergie et l'accessibilité à cette dernière » et que « l'incertitude est la raison pour laquelle le Canada n'a qu'une seule installation de gaz naturel liquéfié alors que l'Australie en a 16, les États-Unis, 7 et le reste du monde, 70³² ».

Certaines provinces, comme l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec, se sont déjà dotées de plafonds d'émissions. Si l'on considère les années de conflits juridiques que provoquerait la décision arbitraire du gouvernement libéral de juger insuffisants les plafonds fixés par ces provinces, et qu'on y ajoute le dédoublement des règlements et le changement constant des règles du jeu, on comprend que l'imposition d'un plafond des émissions sera une raison supplémentaire pour les investisseurs étrangers de regarder ailleurs et pour les producteurs canadiens de chercher à quitter le pays.

Un plafond des émissions aurait une incidence négative sur l'économie et sur les collectivités rurales, éloignées et autochtones

Le rapport final du Comité ne cerne pas bien l'incidence majeure d'un plafond des émissions sur le développement économique et, plus particulièrement, sur les collectivités rurales, éloignées et autochtones, là où les économies locales, la création d'emplois et les revenus dépendent de manière disproportionnée de l'exploitation du pétrole, du gaz et d'autres ressources naturelles.

Le professeur Mark Jaccard a souligné que la politique du gouvernement ne doit pas être axée « sur le préjudice causé à une industrie ou à une région particulière³³. » La professeure

³¹ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

³² RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Robert Tarvydas, vice-président de la stratégie réglementaire, Corporation TC Énergie), et RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Colleen Collins, vice-présidente, Canada West Foundation).

³³ RNNR, *Témoignages*, 7 février 2022 (Mark Jaccard, professeur à l'Université Simon-Fraser).

Jennifer Winter a expliqué que « le traitement différentiel d'un secteur particulier finit par redistribuer les capitaux et la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie, ce qui empêche l'utilisation optimale des intrants de production. Cela a pour effet d'élargir artificiellement certains secteurs, d'en réduire d'autres et de diminuer la productivité du Canada³⁴. »

Dale Swampy, de la National Coalition of Chiefs, a mentionné que le plafond des émissions portera atteinte aux perspectives économiques des entrepreneurs, des jeunes et des communautés autochtones. Il a aussi fait savoir qu'un plafond des émissions va « arrêter la nouvelle production alors que nous avons mis le pied dans la porte et que nous sommes bien placés pour profiter de cette nouvelle croissance et la diriger », un revers qu'il qualifie d'« extrêmement frustrant³⁵ ».

Mark Podslay, de la First Nations Major Projects Coalition (FNMPC), a insisté sur le fait que, si l'on prend la mauvaise décision, cela aura une incidence sur les nations qui ont une participation en capital dans le secteur pétrolier et gazier : « Les Premières Nations souhaitent participer financièrement à ces projets d'abord et avant tout parce que cela nous permet d'avoir notre mot à dire quant à la manière dont la construction se fait, à l'endroit où ils sont réalisés et au tracé qui est retenu. C'est aussi pour nous une source de revenus. De nombreuses Premières Nations au pays, surtout en région éloignée et dans les endroits n'ayant pas facilement accès aux secteurs urbains et aux perspectives d'emploi qu'ils offrent, ont besoin d'une source de revenus pour financer la quête de leurs objectifs prioritaires aux fins de l'autodétermination³⁶. » Voilà pourquoi la cheffe Sharleen Gale de la FNMPC a insisté sur le fait que les communautés autochtones avaient été laissées de côté et qu'il « faudra toujours dorénavant que nous ayons notre mot à dire dans les décisions qui sont prises, les changements stratégiques et les grands débats³⁷. »

En matière de politiques, les grandes priorités du gouvernement fédéral devraient être la promotion de la réconciliation économique au bénéfice des communautés autochtones et le maintien des économies des régions rurales et éloignées au Canada. Le rapport final du Comité ne rend pas compte des graves répercussions qu'aurait un plafond des émissions sur ces plans et ne fait aucune recommandation au gouvernement en vue de pallier les conséquences économiques négatives sur les collectivités rurales, éloignées et autochtones qui possèdent ou exploitent des projets pétroliers et gaziers ou qui en sont actionnaires.

Conclusion

L'imposition d'un plafond des émissions pour le secteur pétrolier et gazier risque de faire plafonner la production; d'entraîner un transfert des émissions de carbone; de mettre en péril les contributions géopolitiques et socio-économiques que le Canada apporte à la communauté internationale grâce à ses normes exemplaires en matière d'environnement, de travail, de gouvernance, de participation des Autochtones, de transparence et de droits de la personne;

³⁴ RNNR, *Témoignages*, 28 février 2022 (Jennifer Winter, professeure agrégée, Université de Calgary).

³⁵ RNNR, *Témoignages*, 28 mars 2022 (Dale Swampy, président, National Coalition of Chiefs).

³⁶ RNNR, *Témoignages*, 16 février 2022 (Mark Podslay, directeur des politiques et initiatives économiques, First Nations Major Projects Coalition).

³⁷ RNNR, *Témoignages*, 16 février 2022 (cheffe Sharleen Gale, présidente du conseil d'administration, First Nations Major Projects Coalition).

d'empiéter sur les compétences provinciales, même dans le cas des provinces qui ont déjà imposé leur propre plafond d'émissions; et de saper la compétitivité du Canada et sa capacité à attirer de gros investissements du secteur privé. Enfin, cette mesure risque de porter un autre coup dur au secteur pétrolier et gazier du Canada, qui verse des milliards de dollars chaque année en impôts aux gouvernements ainsi que des centaines de millions de dollars à des organismes de bienfaisance locaux et à des causes sociales, et qui soutient les économies des collectivités rurales, éloignées et autochtones.

Pour toutes ces raisons, le Parti conservateur s'oppose à un plafond des émissions et rejette les conclusions du rapport.