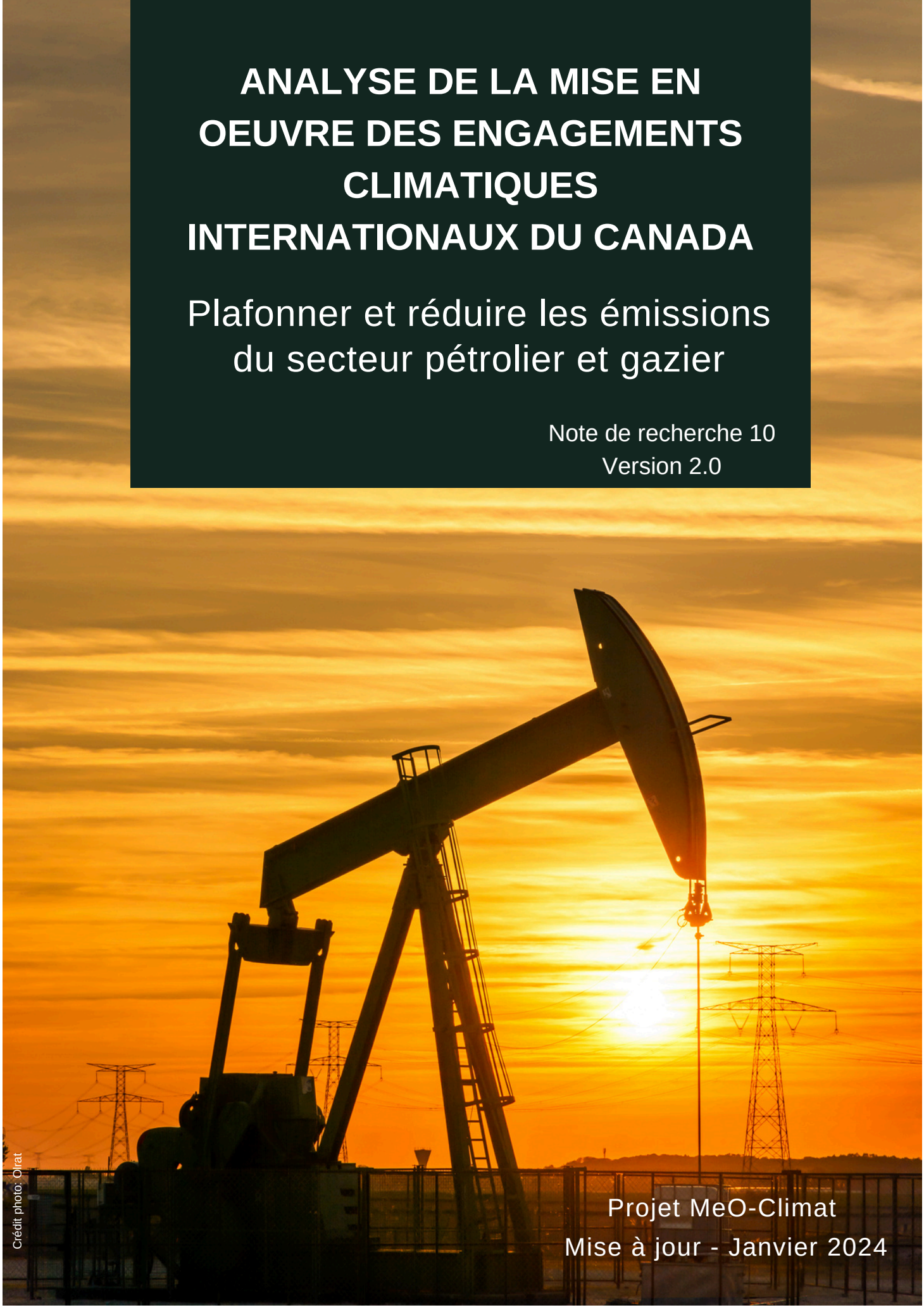
ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX DU CANADA

Plafonner et réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier

Note de recherche 10
Version 2.0



Crédit photo: Olrat

Projet MeO-Climat
Mise à jour - Janvier 2024

Le projet MeO-Climat

La 26ème Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP26) qui s'est déroulée à Glasgow en 2021 a été un moment charnière dans la prise d'engagements climatiques de la part des gouvernements du Québec et du Canada. Néanmoins, l'expérience montre à quel point il est difficile de mettre en œuvre des engagements gouvernementaux en matière de transition énergétique et de lutte contre les changements climatiques, tant au Québec qu'au Canada. Face à ce constat, COPTICOM et l'Université de Sherbrooke se sont joints pour mener le projet de recherche *Engagements canadiens et québécois de réduction des émissions de gaz à effet de serre : recensement et analyse de la mise en œuvre (MeO-Climat).* Cette étude vise à documenter le niveau de mise en œuvre d'engagements climatiques structurants adoptés dans le cadre de la COP26 et les éléments obstructionnistes à leur mise en application.

Les notes de recherche produites par le projet MeO-Climat visent à offrir des pistes de réflexions aux gouvernements et autres parties prenantes dès les premières années de la mise en œuvre, leur permettant dès lors de s'ajuster ou de réorienter leur stratégie, en vue d'augmenter les chances de respecter les engagements climatiques.

Direction
Annie Chaloux, PhD., Université de Sherbrooke
Hugo Séguin, PhD., COPTICOM Stratégies et relations publiques

Auteurs
Jennyfer Boudreau, M.A., Université de Sherbrooke
Philippe Simard, M.A., COPTICOM Stratégies et relations publiques

© Pôle intégré de recherche Environnement, Santé et Société
ISBN 978-2-9819178-7-4 (PDF)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023 PIRESS, 2500, Boulevard de l'Université, Sherbrooke, QC J1K 2R1

Cette note d'analyse s'appuie sur des recherches financées par le Conseil de recherches en sciences humaines.

PIRESS
PÔLE INTÉGRÉ DE RECHERCHE ENVIRONNEMENT, SANTÉ ET SOCIÉTÉ

copticom
STRATÉGIES / RELATIONS PUBLIQUES

UDS Université de Sherbrooke

gériq

Les secteur pétrolier et gazier est le plus important contributeur aux gaz à effet de serre (GES) du Canada, produisant plus du quart des émissions totales nationales. En 2021, à l'occasion de la COP26, le premier ministre Trudeau s'est engagé sur la scène internationale à « imposer un plafond sur les émissions du secteur pétrolier et gazier dès aujourd'hui, et veiller à ce qu'elles diminuent demain au rythme et à l'échelle nécessaires pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050 » (Justin Trudeau, 1er novembre 2021). Notre analyse indique toutefois que le gouvernement fédéral accumule de nombreux retards, rendant impossible le respect des échéances initiales de la mise en œuvre du règlement sur le plafonnement et la réduction des émissions du secteur pétrolier et gazier. Les délais indus aux longs processus réglementaires ainsi que l'opposition de certains acteurs à l'adoption du règlement constituent des obstacles majeurs à l'atteinte des objectifs de l'engagement.



Crédit photo: kichigin19

ENGAGEMENT DE PLAFONNER ET DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DU SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER AU CANADA

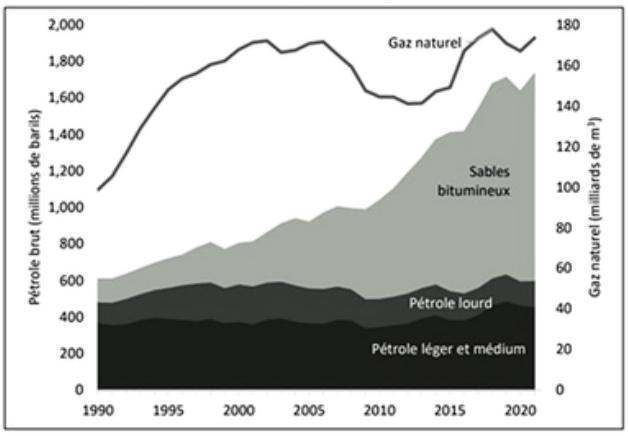
En 2021, le secteur pétrolier et gazier au Canada a émis 189 Mt d'éq. CO2, comptant ainsi pour 28 % des émissions nationales totales, ce qui le place au premier rang en termes de source d'émissions de GES au pays (ECCC, 2023). Entre 1990 et 2021, les émissions issues des activités d'extraction du pétrole et du gaz ont augmenté de 235 %, et de 64 % entre 2005 et 2021 (ECCC, 2023).

Dans ce contexte, le premier ministre Justin Trudeau a déclaré qu'il s'engageait [1], lors de la COP26 (novembre 2021), à: « imposer un plafond sur les émissions du secteur pétrolier et gazier dès aujourd'hui, et [à] veiller à ce qu'elles diminuent demain au rythme et à l'échelle nécessaires pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050 » (Justin Trudeau, 1er novembre 2021). À noter que cet engagement s'appuie sur une déclaration du premier ministre et qu'il ne figure officiellement dans aucun document public du gouvernement fédéral répertorié.

Il est également nécessaire de préciser que les terminologies *dès aujourd'hui* et *demain* employées pour baliser la mise en œuvre de l'engagement dans le temps ne peuvent être interprétées comme ayant une portée immédiate.

La transcription réglementaire d'un tel engagement induit inévitablement des délais considérables dans sa mise en œuvre réelle. Selon les propos rapportés par le ministre Guilbeault, un plafonnement imposé dès aujourd'hui se traduirait par un délais « record » de deux ans (Traduction libre, Entrevue menée avec le National Observer auprès de Steven Guilbeault, 15 novembre 2022).

Figure 1: Production canadienne de pétrole brut et de gaz naturel, 1990-2021 (Comité permanent des ressources naturelles, 2022)



[1] Rappelons que cet engagement a fait l'objet d'une promesse électorale du Parti libéral du Canada lors de la campagne électorale de la 44e élection générale, qui s'est tenue du 15 août au 20 septembre 2021 (PLC, 2021).


Crédit photo: kichigin19

Cet engagement d'imposer un plafonnement des émissions des secteurs pétrolier et gazier comporte deux sous-engagements [2] applicables aux émissions de GES provenant du secteur pétrolier et gazier, soit celui de (1) les **plafonner dès aujourd'hui**, et de les **réduire demain** (2) et d'introduire des **cibles sur 5 ans** (dont des jalons en 2025 et 2030) pour une réduction au rythme et à l'échelle nécessaires pour atteindre l'objectif de la carboneutralité d'ici 2050 (Parti libéral du Canada, 2021).

ANALYSE DE L'ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE

Pour analyser l'état de mise en œuvre de l'engagement de plafonner et de réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier au Canada, il convient d'abord d'analyser l'état de mise en œuvre de chaque sous-engagement.

Plafonner et réduire les émissions

Le 29 mars 2022, le gouvernement du Canada a publié son « Plan de réduction des émissions pour 2030 », qui fixe à 31 % la cible de réduction des émissions du secteur pétrolier et gazier d'ici 2030 par rapport à 2005. Selon ce plan, cette cible orientera les travaux du gouvernement et des parties prenantes dans l'établissement et la mise en œuvre d'un plafond sur les émissions du secteur pétrolier et gazier.

Pour réaliser le plafonnement et la réduction des émissions de ce secteur, le gouvernement fédéral mise essentiellement sur une approche réglementaire [3]. Il faut savoir qu'un tel règlement ne viserait qu'à plafonner les émissions et que le gouvernement ne prévoit en aucun cas réduire la production de pétrole et de gaz [4].

Ainsi, en juillet 2022, le gouvernement du Canada a publié, avec quelques mois de retard [5], un document de travail intitulé « Options pour plafonner et réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier afin d'atteindre les objectifs de 2030 et la carboneutralité d'ici 2050 ».

Ce document proposait deux options réglementaires, qui ont fait l'objet d'une consultation officielle de juillet à septembre 2022 (voir l'Annexe 1 pour plus de détails) :

a) Établir [6] un **nouveau système de plafonnement et d'échange** en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui fixe les limites réglementaires des émissions du secteur.

b) **Modifier les exigences relatives au modèle fédéral de tarification de la pollution** en vertu de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, pour créer des limites fondées sur le prix au regard des émissions du secteur pétrolier et gazier.

Dans les deux cas, ce plafonnement **exclurait** les émissions liées à la distribution, au transport et aux utilisations finales du pétrole et du gaz (c.-à-d. : les émissions de « scope » ou portée 3 [7]) (ECCC, 2022).

Par ailleurs, plusieurs organisations considèrent que l'option 1 (Établir un système de plafonnement et d'échange) devrait être privilégiée puisqu'il s'agit de la voie qui risque d'être la plus rapidement mise en œuvre et qui offre le plus de certitude quant au volume des émissions qui sera réduit. En effet, le plafond serait encadré par des normes réglementaires plutôt par l'imposition d'un signal-prix sur le carbone (Ali, 2023; Institut Pembina, 2022; Smith et al., 2022).

Initialement, le gouvernement avait annoncé qu'il comptait « présenter son approche de plafonnement des émissions pour le secteur pétrolier et gazier au début de l'année prochaine », soit au début de 2023 (Canada, 2022). Par la suite, le gouvernement a annoncé qu'un projet de règlement serait « peut-être [prêt] d'ici le printemps [2023], au plus tard dans la première moitié de l'année » (La Presse canadienne, 14 novembre 2022).

[2] On entend par « sous-engagements » des engagements ou conditions dont : 1) la réalisation est nécessaire à la mise en œuvre complète de l'engagement auxquels ils sont associés ; et qui 2) créent des attentes claires et concrètes à l'égard des gouvernements du Canada ; 3) représentent des moyens concrets pour réduire les émissions de GES ; et 4) sont favorables à une analyse basée sur la recherche documentaire et la conduite d'entrevues.

[3] À noter que l'approche du gouvernement fédéral mise également sur l'adoption de *Directives pour de nouveaux projets pétroliers et gaziers exemplaires* et d'un *Crédit d'impôt à l'investissement pour le captage, l'utilisation et le stockage du carbone*. Cependant, seul le règlement – par sa nature réglementaire et contraignante – peut assurer d'atteindre un plafond, puis une réduction des émissions.

[4] Les pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral lui confèrent le pouvoir d'émettre des normes nationales minimales en matière de GES, mais la compétence de gestion des ressources naturelles – dont les activités de production et d'extraction de pétrole et de gaz – demeure entre les mains des gouvernements provinciaux (Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021).

[5] Publication initialement prévue au printemps 2022.

[6] Les contenus ci-dessous sont tirés directement d'une communication du gouvernement du Canada concernant le lancement de la consultation officielle sur ces deux options réglementaires (ECCC, 2022).

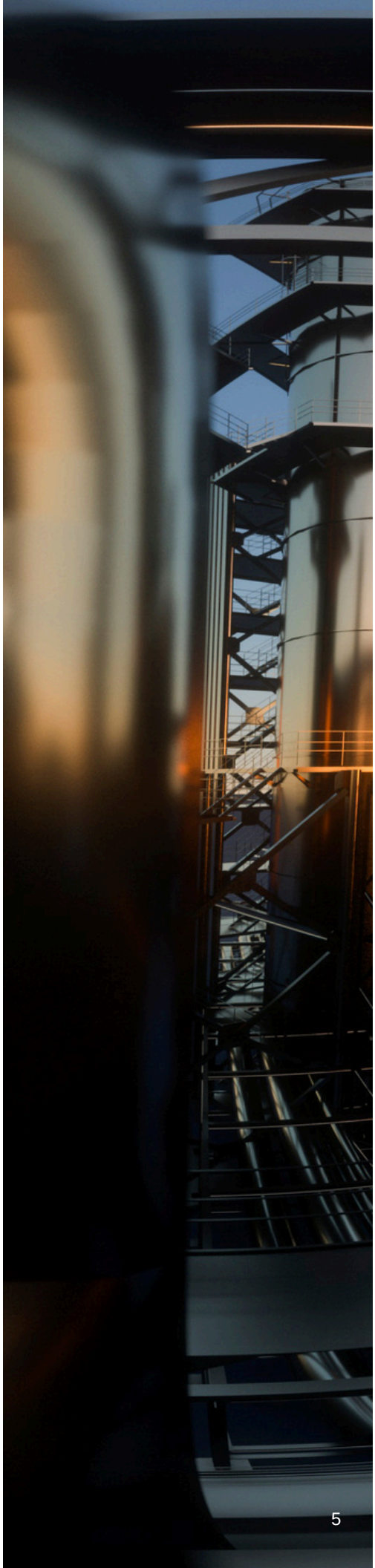
[7] Il existe 3 portées d'émissions. Les émissions de la portée 1 sont produites directement à partir de sources qu'une organisation possède ou contrôle directement. Les émissions de portée 2 sont celles qui sont émises indirectement par une organisation, mais qui se produisent physiquement dans ses installations telles que les émissions liées à la consommation d'électricité. Les émissions de portée 3 comprennent toutes les émissions associées, non pas aux activités de l'organisation, mais celles dont elle est indirectement responsable, en amont et en aval de sa chaîne de valeur (Deloitte, 2023).

Le 1er septembre 2023, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, Steven Guilbeault, a confirmé qu'un projet de règlement devrait être publié en octobre 2023 et le serait « certainement » avant la COP28 (30 novembre au 12 décembre 2023) (Tiré de Bloomberg News, Brian Platt, 2023).

Finalement, le 06 décembre 2023, c'est un cadre réglementaire ayant opté pour un système de plafonnement et d'échange qui est publié. Le cadre réglementaire prévoit une réduction entre 35-38% des émissions d'ici 2030 sous les niveaux de 2019 avec un plafond sur les émissions pour 2030 entre 106 et 112 Mt. Cependant, il prévoit également d'introduire une **limite supérieure légale** – soit qui se base sur un scénario de ECCC et de la Régie de l'énergie qui calcule jusqu'à combien d'émissions supplémentaires le secteur peut émettre tout en calculant qu'il soit tout de même possible d'atteindre la carboneutralité en 2050. Avec la limite supérieure légale, le secteur pourrait plutôt émettre entre 131 et 137Mt en 2030 ce qui correspond à un scénario de diminution entre 20-23% pour 2030 sous les seuils de 2019 (ECCC, 2023). Le Cadre indique également que la première période de conformité sera de 3 ans ; les entreprises auront donc jusqu'en 2029 pour remettre au gouvernement un nombre de droits d'émission de GES équivalant au total des émissions de GES vérifiées (ECCC, 2023). Par ailleurs, le Cadre fait également mention de *souplesse en matière de conformité* pour les entreprises assujetties et d'une ouverture aux crédits compensatoires dans le système de plafonnement et d'échange. On n'y indique toutefois pas quelles seraient les sanctions pour les entreprises visées qui ne s'y conformeraient pas.

Finalement, il est important de noter que le mot science (et ses dérivés) n'apparaît aucune fois dans le *Cadre réglementaire pour plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier*.

La version finale du règlement, quant à elle, devait initialement être prête d'ici la fin 2023 (Le Devoir, 14 novembre 2022). Depuis, cette échéance a été reportée alors qu'en juillet 2023, le ministre de l'Environnement a déclaré en entrevue avec le média Reuters que le Canada publiera probablement le règlement final d'ici à la mi-2024 (Tiré de Reuters, Entrevue avec Varadhan, 27 juillet 2023). Dans le cadre d'un entretien avec le Devoir à l'occasion du Sommet sur l'ambition climatique, le ministre Guilbeault a indiqué que le règlement sera « adopté », et donc en vigueur, au plus tard à l'automne 2024 (Tiré du Devoir, Entrevue avec Shields, 20 septembre 2023). Cette échéance a encore été repoussée de 1 ½ ans, soit pour le 01 janvier 2026 puisque, selon le Cadre réglementaire, le règlement entrerait en vigueur en 2025, mais les entreprises ne seraient assujetties qu'en 2026 (ECCC, 2023).



Au moment de produire cette analyse **(fin janvier 2024), aucun projet de règlement n'avait encore été présenté**. Un cadre réglementaire a toutefois été publié avec un système de plafonnement et d'échange comme option réglementaire choisie. Ces retards, en plus de l'adoption de nouvelles échéances, nous confirment que **le Canada ne parviendra pas à atteindre son objectif dans les délais initialement prévus**, soit celui de déposer un règlement final d'ici la fin 2023.

Établir des cibles de réduction quinquennales

Le gouvernement du Canada a initié, dès novembre 2021, le processus devant mener à l'établissement de **cibles quantitatives sur cinq ans** pour la réduction des émissions dans le secteur pétrolier et gazier, et ce en vue de « rester sur la bonne voie » pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050 (Premier ministre du Canada, 2021).

Ainsi, à la demande du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, et du ministre des Ressources naturelles du Canada, le Groupe consultatif pour la carboneutralité du Canada (GCPC) a publié, en mars 2022, sa « Proposition concernant le plan de réduction des émissions de 2030 du gouvernement du Canada ».

Le GCPC y proposait sept (7) principes pour concevoir ces cibles (applicables aux émissions de portées 1 et 2), et six (6) autres pour « créer les conditions du succès » (voir le Tableau 1) (GCPC, 2022, p. 31).

Tableau 1. Principes directeurs du GCPC

Conception des cibles	Conditions de succès
1. Ne pas fixer de cibles isolément	1. Donner la priorité aux individus et aux communautés
2. Fixer des limites claires pour assurer la réussite	2. Assurer la prévisibilité tout en améliorant continuellement les données et la surveillance
3. Reconnaître que « juste » ne veut pas forcément dire « égalité »	3. Démontrer une imputabilité par la reddition de comptes
4. Fixer une cible et la mettre en œuvre sans délai	4. Renforcer et consolider les réglementations existantes
5. Harmoniser l'échéancier des cibles et la faisabilité de la mise en œuvre	5. Ne fournir qu'un soutien responsable à l'industrie
6. Donner la priorité aux plus grandes sources d'émissions	6. Veiller à ce que les processus d'approbation des projets contribuent – plutôt que leur nuisent – à la réalisation des cibles
7. Mener des actions nouvelles et plus ambitieuses.	



Crédits photos: Studio FI

Ensuite, dans son rapport annuel 2023 à l'intention du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, le GCP offrait quatre (4) conseils supplémentaires pour concevoir le plafond (GCPC, 2023, p. 52). Soit qu'il puisse :

1. Entraîner des réductions absolues des émissions produites par le secteur, plutôt que des réductions de l'intensité des émissions, ce qui cadre avec les trajectoires vers la carboneutralité ;
2. Être doté de mécanismes de souplesse en matière de conformité qui sont limités et à court terme ;
3. Prévenir les fuites de carbone et maintenir la compétitivité pendant la transition mondiale vers la carboneutralité ; et
4. Compléter la réglementation actuelle sur la réduction des émissions de méthane.

Le «calendrier de la mise œuvre du plafond d'émissions [devait être communiqué] début 2023» (Gouvernement du Canada, 2022). Au moment de produire cette analyse (fin janvier 2024), la seule cible figure dans le Cadre réglementaire et prévoit une réduction entre 20-38% des émissions d'ici 2030 sous les niveaux de 2019 avec l'introduction du système de plafonnement et d'échange.

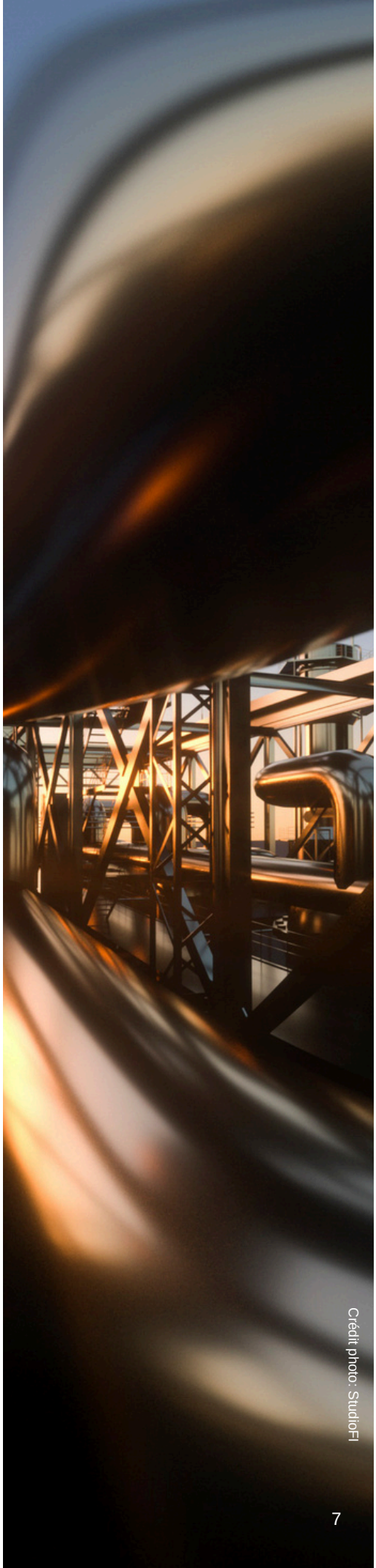
RÉSULTATS

En novembre 2021 (COP26), le Canada s'est engagé à : « imposer un plafond sur les émissions du secteur pétrolier et gazier dès aujourd'hui [donc le plus rapidement possible], et [à] veiller à ce qu'elles diminuent demain au rythme et à l'échelle nécessaires pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050 » (Justin Trudeau, 2021). Pour l'heure, notre analyse montre que le gouvernement du Canada a accumulé **du retard dans la mise en œuvre de cet engagement** (voir la Figure 2).

Alors qu'une première version du projet de règlement sur le plafonnement était d'abord prévue au début de 2023 (Canada, 2022) – puis repoussé au printemps 2023 ou au plus tard durant la première moitié de l'année 2023 (Rapporté par le National Observer, Entrevue auprès du ministre Guilbeault, 15 novembre Rabson, 2022). Finalement, c'est un cadre réglementaire qui est rendu public en décembre 2023. Ce retard dans la mise en œuvre du règlement a notamment rendu impossible l'adoption d'un règlement final avant la fin 2023, comme l'avait initialement annoncé le ministre Steven Guilbeault. Selon la nouvelle échéance annoncée dans le cadre réglementaire, le règlement final devrait être en vigueur en 2026.

***

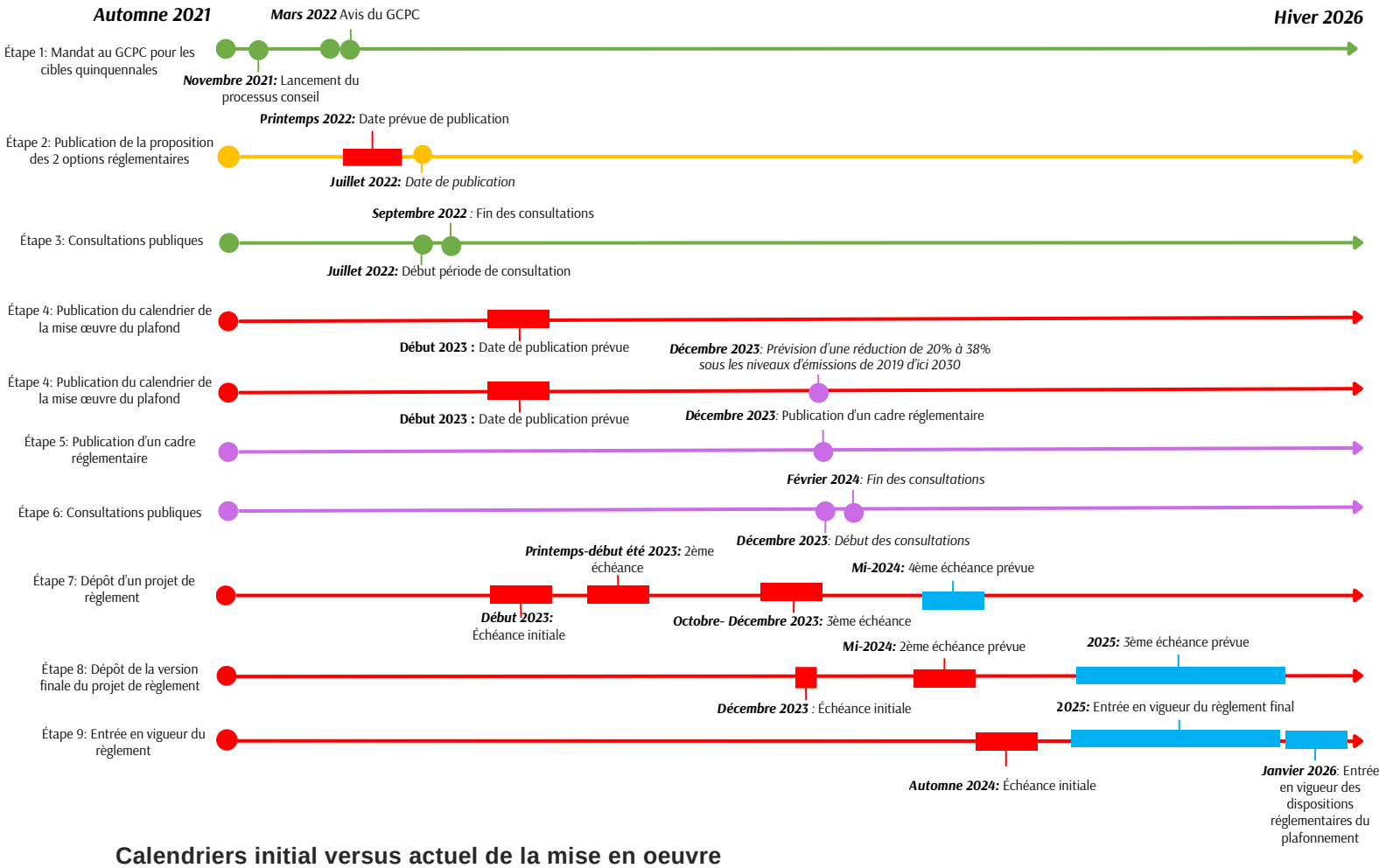
La figure de la page suivante présente les principales étapes de la mise en œuvre de l'engagement et du règlement associé tout en mettant de l'avant les différentes échéances annoncées par le gouvernement. Cette figure présente donc de manière exhaustive où les délais ont su être respectés et où des retards ont été accumulés.



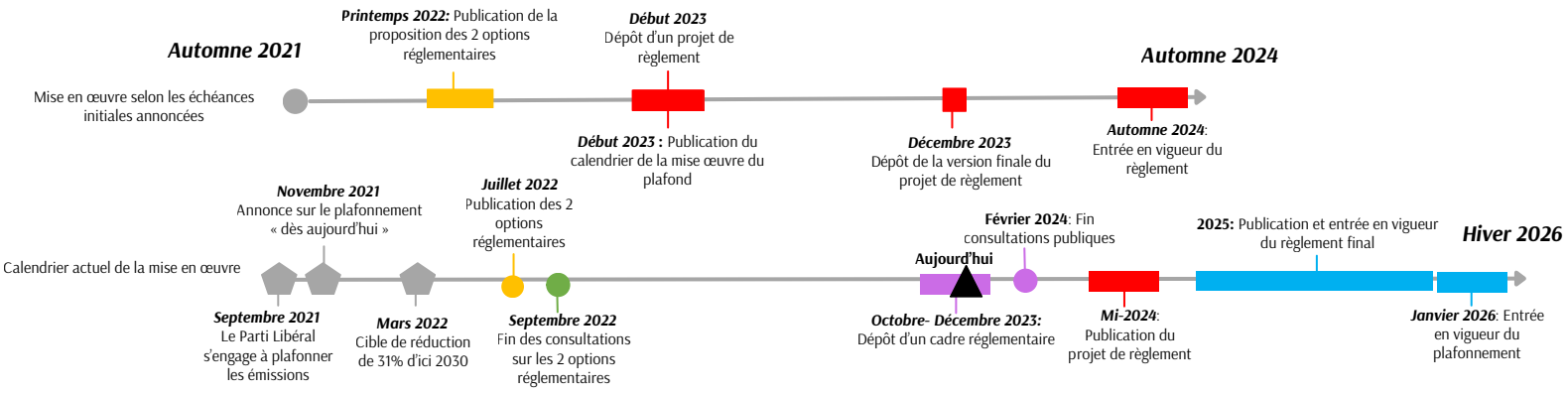
Crédit photo: StudioFI

Lignes du temps de la mise en œuvre et des échéances liées à l'engagement de plafonner et de réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier

Calendrier de la mise en œuvre, ventilé par étape



Calendriers initial versus actuel de la mise en oeuvre



Légende

- Engagements liés au plafonnement et à la réduction des GES du secteur pétrogazier
- Échéances respectées
- Échéances non respectées – accuse un retard cumulé de moins de 6 mois
- Échéances non respectées – accuse un retard cumulé de plus de 6 mois
- Échéances à venir – Non-évaluées
- Étape de la mise en œuvre – respect de l'échéance initiale
- Étape de la mise en œuvre – accuse un retard cumulé de moins de 6 mois
- Étape de la mise en œuvre – accuse un retard cumulé de plus de 6 mois
- Étapes supplémentaires introduites à l'occasion de la COP28 (décembre 2023)

PRINCIPAUX BLOCAGES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE

Notre analyse porte à conclure qu'au moins deux grands obstacles freinent la mise en œuvre de cet engagement de plafonner et réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier au Canada: 1) les délais liés aux processus réglementaires; et 2) l'opposition de provinces canadiennes et d'acteurs de l'industrie face à une nouvelle réglementation du genre.

Délais liés aux processus réglementaires

L'adoption de nouveaux règlements doit suivre de longs processus. Ils suivent généralement l'ensemble des étapes suivantes, sous l'ordre chronologique présenté (Ministère de la Justice, 2020) :

1. Élaboration d'une première ébauche pour un projet de règlement ;
2. Consultations publiques ;
3. Écriture du projet de règlement en fonction des commentaires reçus ;
4. Élaboration du projet de règlement par le ministère de la Justice ;
5. Approbation – avec ou sans modification – du projet de règlement par le ministère responsable ;
6. Publication du projet de règlement dans la Gazette du Canada ;
7. Consultations publiques ;
8. Révision du projet de règlement en fonction des commentaires reçus ;
9. Approbation et signature du décret d'application du règlement ;
10. Publication de la version finale du règlement dans la Gazette du Canada ; et
11. Entrée en vigueur du règlement (la publication du règlement n'implique pas une entrée en vigueur automatiquement au même moment).

La poursuite de ces étapes – et les délais induits entre celles-ci – font en sorte qu'entre la prise d'un engagement et sa mise en œuvre réglementaire une période importante s'écoule généralement.

À titre d'exemple, lors de l'adoption de règlements par le gouvernement fédéral pour réguler les émissions des GES, notamment issues du secteur pétrolier et gazier, une période variant entre 3 et 7 ans a été nécessaire entre leur annonce initiale et l'entrée en vigueur de toutes leurs dispositions :

- *Règlement concernant la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils* (secteur du pétrole et du gaz en amont) : **7 ans** (2016-2023) (ECCC, 2018; Justin Trudeau, 2016)
- *Règlement sur les combustibles propres* : **7 ans** (2016-2023) (Bureau du vérificateur général du Canada, 2023)
- *Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement* : **3 ans** (2016-2019) (Commissaire à l'environnement et au & développement durable au Parlement du Canada, 2022; ECCC, 2016).

La nature complexe de la régulation des GES, la division des pouvoirs constitutionnels en matière d'atténuation des émissions, la polarisation autour de la question de l'énergie au sein de la fédération et de plusieurs parties prenantes, les divisions partisanes autour des enjeux climatiques, les possibles changements des gouvernements au pouvoir tous les 4 ans et les lourdeurs administratives liées à l'adoption des règlements constituent tous des facteurs expliquant la lenteur du processus de mise en œuvre de réglementations fédérales en matière d'émissions issus du secteur des énergies fossiles (Arbour, 2017; Hsu & Elliot, 2009; Macdonald, 2020).



Crédits photos: Tierney

Opposition à l’adoption du règlement

D’ores et déjà, avant même la publication d’un projet de règlement, plusieurs acteurs influents et directement concernés par celui-ci se sont opposés ouvertement à sa mise en œuvre.

C’est d’abord le cas des lobbies du secteur pétrogazier. En effet, ce secteur travaille depuis plusieurs années pour influencer le gouvernement fédéral en faveur de ses intérêts dans ce type de dossier. D’ailleurs, l’industrie s’est rapidement opposée à l’adoption du règlement, alors que l’Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) a demandé publiquement au gouvernement fédéral de: « reconsidérer l'ajout d'une nouvelle couche de réglementations, étant donné que le cadre réglementaire actuel a déjà permis des réductions d'émissions substantielles [8] » (Traduction libre de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, 2023).

L’ACPP effectue par ailleurs un important travail de lobbyisme puisque, selon une enquête du Investigative Journalism Foundation et du Canada’s National Observer (2023), l’ACPP enregistrait 269 communications déclarées avec des représentants du gouvernement sur 149 jours différents seulement durant l’année 2020. Ainsi, si l’on observe l’adoption d’un règlement analogue, soit le *Règlement sur les combustibles propres*, des organisations telles qu’Environmental Defence estiment que l’ACPP a réussi à retarder non seulement sa mise en œuvre, mais a aussi contribué à diluer la force réglementaire de la norme [9] (Environmental Defence, 2019). L’important travail de lobbysme, leur rôle joué en tant que frein dans l’adoption du *Règlement sur les combustibles propres* ainsi que leur position réfractaire à l’approche réglementaire pour le plafonnement et la réduction des émissions du secteur pétrogazier nous portent à conclure que cet acteur continuera à s'opposer dans l'adoption du présent règlement.

Certains gouvernements provinciaux agissent également à titre d’opposants à la mise en place du règlement tels que les gouvernements de l’Alberta et de la Saskatchewan qui se montrent ouvertement en défaveur de son adoption. En effet, la première ministre de l’Alberta « suggère fortement au gouvernement fédéral de s'abstenir de tester la détermination de notre gouvernement ou des Albertains à cet égard [d'adopter un plafond d'émissions pour la production de pétrole et de gaz] » (Traduction libre, Entrevue menée avec le Brian Platt auprès de Danielle Smith, 31 août 2023). Scott Moe, Premier ministre de la Saskatchewan a affirmé quant à lui que la décision du Premier ministre Trudeau de plafonner les émissions constitue une « attaque directe contre l'industrie de l'énergie en Saskatchewan » (Traduction libre, propos rapportés par le Global News lors de la Convention du Saskatchewan Party, 06 novembre 2021).

[8] Le Comité permanent des ressources naturelles du Canada a observé que les émissions attribuables au secteur pétrolier et gazier ont augmenté plus que celles des autres secteurs, soit de 98% entre 1990 et 2019 (Comité permanent des ressources naturelles, 2022).
[9] Le gouvernement fédéral a fait des concessions majeures notamment que toute l'essence soit considérée comme égale devant la norme, quelle que soit son intensité en carbone bien que l'essence produite à partir de pétrole brut issu des sables bitumineux ait une plus forte teneur en carbone que l’essence conventionnelle (Environmental Defence, 2019).


Crédit photo: zhengzaishanchu

Cette vive opposition peut principalement s'expliquer par deux facteurs: la revendication des compétences constitutionnelles provinciales sur la gestion des ressources naturelles et les intérêts économiques importants de ces provinces issues du secteur pétrolier et gazier. Alors que trois provinces, soit l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador [10], produisent 97% du pétrole brut au Canada, les mesures réglementaires fédérales qui touchent l'exploitation des combustibles fossiles créent des « clivages partisans et régionaux » importants (Commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada, 2021). Ainsi, comme ce fut le cas dans le dossier de la tarification carbone, ces mêmes provinces risquent fort à nouveau d'utiliser les tribunaux pour empêcher l'adoption du règlement (Selon les propos rapportés par la Ministre de l'Environnement de l'Alberta Sonya Savage à la CBC News, 2023)

POUR CONCLURE

Nous concluons que l'adoption d'un Règlement pour plafonner et réduire les émissions de GES du secteur pétrolier et gazier est **en voie de réalisation, mais accuse de nombreux retards**.

Si l'adoption d'un plafond est en voie d'être réalisé – à la condition *sine qua non* que le règlement final adopté inclût réellement un plafond des émissions - la promesse de le faire *dès aujourd'hui* ne saurait être respectée. En effet, avant même que les étapes les plus importantes de la mise en place d'un règlement n'ont été franchies (publications d'un règlement provisoire et final), les échéances qui mènent à son adoption accusent déjà des retards importants. De plus, l'expression *dès aujourd'hui* ne peut être interprétée comme un engagement à portée immédiate alors que concrètement sa mise en place nous rapporte à des délais importants dans sa transcription règlementaire.

Bien que *dès aujourd'hui* est interprété par le gouvernement comme un laps de temps d'environ 2 ans (Entrevue menée avec le National Observer auprès de Steven Guilbeault, 15 novembre 2022), la mise en œuvre complète serait finalement au **minimum d'un peu plus de 4 ans** entre l'annonce de l'engagement (novembre 2021) et l'entrée en vigueur du règlement (janvier 2026). Cette note montre que les voies réglementaires pour adopter un tel règlement sont parsemées d'obstacles (lourdeurs administratives, oppositions de parties prenantes, délais induits par les périodes de consultations) et il est par conséquent « fallacieux de pouvoir dire […] nous voulons un plafond maintenant » (Traduction libre, Entrevue menée avec le National Observer, propos rapportés de Steven Guilbeault, 15 novembre 2022).

De plus, le gouvernement n'a toujours pas su à ce jour présenter ces cibles quinquennales - outre qu'une idée approximative des émissions qui seront réduites pour 2030 par l'introduction du système de plafonnement et d'échange - bien qu'elles dussent être publiées en début de 2023. Ces cibles sont également nécessaires pour orienter le gouvernement et les parties concernées par le Règlement sur le plafond décroissant d'émissions qui est indispensable pour atteindre une autre partie de l'engagement, soit celui de « veiller à ce qu'elles diminuent demain au rythme et à l'échelle nécessaires pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050 ».

Cette recherche nous porte donc à conclure qu'il existe un décalage important entre l'urgence climatique qui exige de porter des mesures structurantes rapidement, les promesses politiques déclarées par le gouvernement fédéral qui enjoignent à la mise en œuvre d'engagements climatiques en un temps éclair et les délais d'adoption d'un règlement en matière de réduction des émissions de GES pour le secteur pétrolier et gazier qui témoignent d'une importante lenteur.


Crédits photos: Studio FI

[10] À noter que Terre-Neuve-et-Labrador ne s'est pas opposée ouvertement au règlement. Cependant, le gouvernement fédéral a récemment donné son aval au méga projet pétrolier en eaux profondes et éloignées nommé Bay du Nord. Avec des réserves entre 300 millions – 1 milliard de barils de pétrole (Comité permanent des ressources naturelles, 2022), la première production de pétrole de Bay du Nord devrait avoir lieu en 2025 (Government of Newfoundland and Labrador, 2023).

RÉFÉRENCES

Ali, A. H. (2023). Canada needs a robust and ambitious Emissions Cap on the oil & gas sector. Environmental Defence. https://environmentaldefence.ca/wp-content/uploads/2023/09/Backgrounder-Emissions-Cap.pdf

Arbour, J.-M. (2017). L'impossible défi canadien : Lutter efficacement contre les changements climatiques, exporter davantage de pétrole, respecter les compétences constitutionnelles des provinces. Revue juridique de l'environnement, spécial(HS17), 73-103.

Association canadienne des producteurs pétroliers. (2023). 2023 Pre-Budget Consultation Submission. https://www.capp.ca/wp-content/uploads/2023/03/CAPP_EDMS-416696-v1-2023_Federal_Pre-Budget_Consultation_Submission.pdf

Bureau du vérificateur général du Canada. (2023). Rapport 5—La réduction des émissions par la réglementation des gaz à effet de serre—Environnement et Changement climatique Canada (p. 38). https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_202304_05_f_44243.html

Canada, S. (2022, juillet 18). Plafonnement des émissions du secteur pétrolier et gazier. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/plafonnement-emissions-secteur-petrolier-gazier.html

CBC News. (2023, janvier 8). Ottawa must scrap polarizing term 'just transition' : Alberta environment minister | CBC News. CBC. https://www.cbc.ca/news/politics/ottawa-just-transition-alberta-environment-1.6704486

Comité permanent des ressources naturelles. (2022). Une étude de la promesse du Gouvernement du canada de plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. 44e Législature, 1re Session, 80.

Commissaire à l'environnement et au & développement durable au Parlement du Canada. (2021). Rapport 5—Leçons tirées de la performance du Canada dans le dossier des changements climatiques. 54.

Commissaire à l'environnement et au & développement durable au Parlement du Canada. (2022). Rapports 5—La tarification du carbone. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_202204_05_f.pdf

Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, CSC 11 (2021). https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/18781/index.do

Deloitte. (2023). What are scope 1, 2 and 3 emissions? Deloitte United Kingdom. https://www2.deloitte.com/uk/en/focus/climate-change/zero-in-on-scope-1-2-and-3-emissions.html

Djuric, M. (2021). Moe takes aim at prime minister over emission cap | Globalnews.ca. Global News. https://globalnews.ca/news/8355225/saskatchewan-premier-faces-leadership-review/

Environmental Defence. (2019). The single biggest barrier to climate action in Canada : The oil and gaz lobby. https://environmentaldefence.ca/wp-content/uploads/2019/10/EDC-Oil-Climate-Action-Oct-2019.pdf

Environnement et Changement climatique Canada. (2016). Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : Plan canadien de lutte contre les changements climatiques. https://publications.gc.ca/site/fra/9.828776/publication.html

Environnement et Changement climatique Canada. (2018, mai 8). Règlement concernant la réduction des rejets de méthane dans le secteur pétrolier et gazier en amont : Foire aux questions [Foires aux questions]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-environnemental-loi-canadienne-protection/reglement-methane-petrolier-gazier-amont-questions.html

Environnement et changement climatique Canada. (2023). Cadre réglementaire canadien pour un plafonnement des émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2023/12/cadre-reglementaire-canadien-pour-un-plafonnement-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-du-secteur-petrolier-et-gazier.html

Gouvernement du Canada. (2022, juillet 18). Options pour plafonner et réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier afin d'atteindre les objectifs de 2030 et la carboneutralité d'ici 2050 – document de travail. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/plafonnement-emissions-secteur-petrolier-gazier/options-document-travail.html

Government of Newfoundland and Labrador. (2023). Bay du Nord Project – Industry, Energy and Technology. https://www.gov.nl.ca/iet/energy/petroleum/offshore/projects/bay-du-nord/

Hsu, S.-L., & Elliot, R. (2009). Regulating Greenhouse Gases in Canada : Constitutional and Policy Dimensions. McGill Law Journal / Revue de Droit de McGill, 54(3), 463-516. https://doi.org/10.7202/038892ar

Institut Pembina. (2022). Options to cap and cut oil and gas sector greenhouse gas emissions. Pembina Institute. //www.pembina.org/pub/options-cap-and-cut-oil-and-gas-sector-greenhouse-gas-emissions

Investigative Journalism Foundation, & Canada's National Observer. (2023, janvier 10). How Big Oil's most powerful lobby group works the backrooms on Parliament Hill. How Big Oil's Most Powerful Lobby Group Works the Backrooms on Parliament Hill. https://theijf.org/how-big-oils-most-powerful-lobby-group-works-the-backrooms-on-parliament-hill#

Justin Trudeau. (2016, octobre 3). Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis sur le climat, l'énergie et le rôle de leadership dans l'Arctique. Premier ministre du Canada. http://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/declarations/2016/03/10/declaration-conjointe-du-canada-et-des-etats-unis-climat-lenergie

Macdonald, D. (2020). Carbon Province, Hydro Province : The Challenge of Canadian Energy and Climate Federalism. University of Toronto Press. https://doi.org/10.3138/9781487535797

Ministère de la Justice. (2020, septembre 30). La création de lois et de règlements. https://www.justice.gc.ca/fra/lois-laws/index.html

Parti libéral du Canada. (2021). Plafonner et couper les émissions du secteur pétrolier et gazier. https://liberal.ca/fr/notre-plateforme/plafonner-et-couper-les-emissions-du-secteur-petrolier-et-gazier/

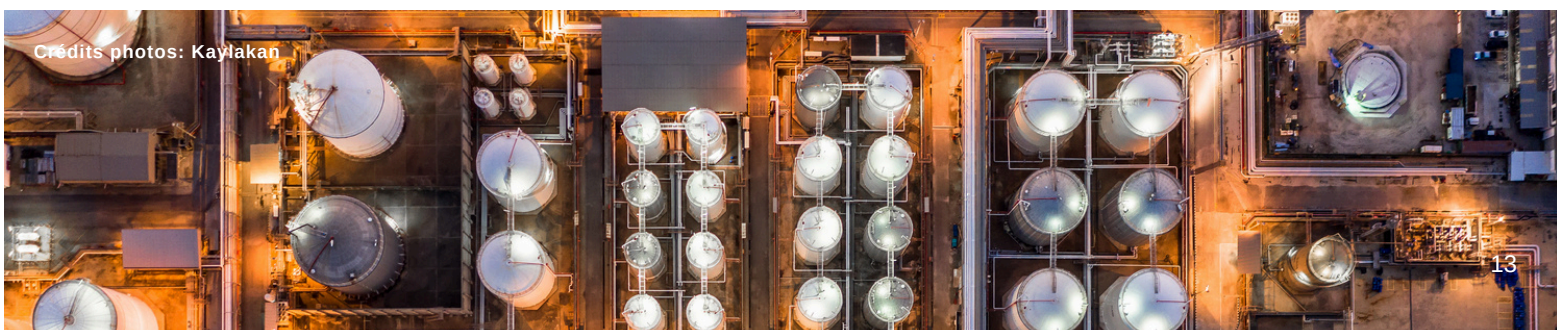
Platt, B. (2023, août 31). Canada to Reveal Plan for Emissions Cap on Oil and Gas. BNN. https://www.bnnbloomberg.ca/canada-to-reveal-plan-for-emissions-cap-on-oil-and-gas-this-fall-1.1965829

Rabson, M. (2022, novembre 15). Environment minister says emissions cap on oil and gas coming by end of 2023. Canada's National Observer. https://www.nationalobserver.com/2022/11/15/news/environment-minister-emissions-cap-oil-gas-end-2023

Shields, A. (2023, septembre 20). 25 millions de barils de pétrole chaque jour dans un monde «carboneutre», affirme Guilbeault. Le Devoir. https://www.ledevoir.com/environnement/798422/25-millions-barils-petrole-chaque-jour-monde-carboneutre-admet-guilbeault

Smith, R., Dion, J., Beugin, D., & Forman, J. (2022). Carboneutraliser le secteur pétrogazier canadien. Institut Climatique du Canada, 27.

Varadhan, S. (2023, juillet 27). Canada plans to finalise emissions cap by mid-2024, minister says. Reuters. https://www.reuters.com/sustainability/canada-emissions-cap-final-regulation-expected-by-mid-2024-minister-says-2023-07-27/


Crédits photos: Kaylakan

ANNEXE 1. OPTIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA POUR PLAFONNER ET RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER

Modalités tirées directement du document de travail « Options pour plafonner et réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier afin d'atteindre les objectifs de 2030 et la carboneutralité d'ici 2050 ».

Option 1 – Système de plafonnement et d'échange

Cette option comprendrait :

- Un système national de plafonnement et d'échange qui distribuerait un nombre d'unités équivalant au niveau du plafond. À la fin de la période de conformité, chaque installation ayant été en activité pendant cette période devrait remettre une unité pour chaque tonne d'émissions qu'elle aura produite ;
- Les installations pétrolières et gazières qui disposent d'un excédent d'unités pourraient les échanger sur un marché d'échange de crédits, ce qui favoriserait les coûts les plus faibles dans l'ensemble du secteur ;
- L'attribution des unités se ferait partiellement ou totalement par mise aux enchères auprès des producteurs ;
- Le nombre total d'unités attribuées diminuerait au fil du temps ; et
- Les réductions d'émissions visant à respecter d'autres règlements sur les GES et la tarification de la pollution contribueraient à la conformité en matière de plafond.

Option 2 – Modifier les systèmes existants de tarification des émissions de GES

Cette option comprendrait :

- Révision des critères du modèle afin de garantir que les émissions du secteur diminuent conformément à la trajectoire de plafonnement du secteur pétrolier et gazier ;
- Réexaminer et, si nécessaire, réviser le prix du carbone pour le secteur pétrolier et gazier afin de s'assurer que les réductions d'émissions sont conformes à la trajectoire de plafonnement du secteur pétrolier et gazier ;
- Dans les cas où il est nécessaire d'imposer un prix du carbone plus élevé au secteur pétrolier et gazier, restreindre les échanges de crédits/unités entre le secteur pétrolier et gazier et d'autres secteurs dans les systèmes de tarification de la pollution pour l'industrie ; et
- Collaborer avec les provinces et les territoires qui ont leurs propres systèmes de tarification du carbone pour s'assurer qu'ils apportent les mêmes changements à leurs systèmes dans le cadre de l'examen intermédiaire de la tarification de la pollution prévu.



Crédit photo: zhengzaishanchu

PIRESS
PÔLE INTÉGRÉ DE RECHERCHE
ENVIRONNEMENT, SANTÉ ET SOCIÉTÉ

copticom
STRATÉGIES / RELATIONS PUBLIQUES

UDS Université de Sherbrooke

gériq