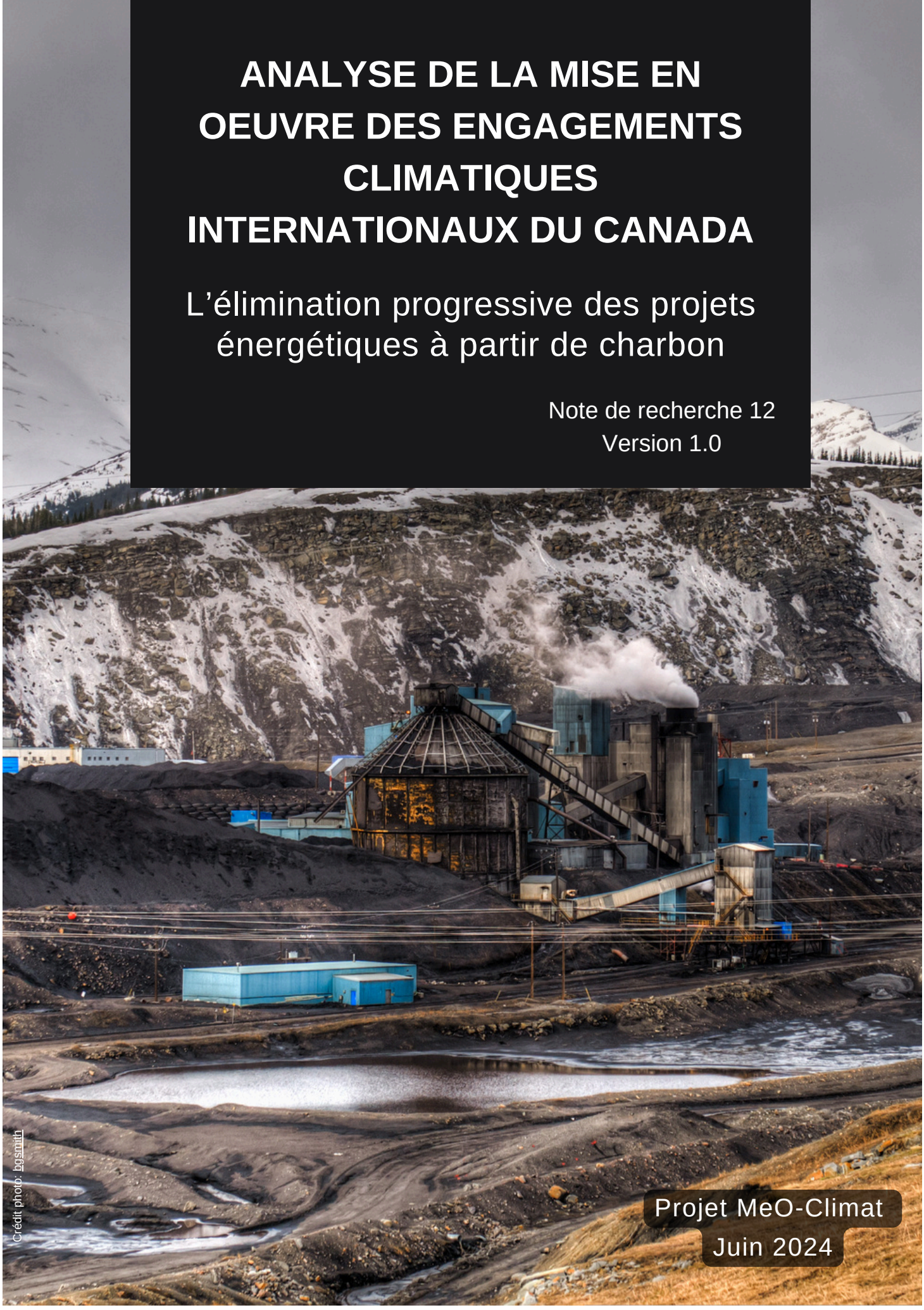
ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX DU CANADA

L’élimination progressive des projets énergétiques à partir de charbon

Note de recherche 12
Version 1.0



Crédit photo: bgsmith

Projet MeO-Climat
Juin 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.

Auteur et autrices
Jennyfer Boudreau, M.A., Université de Sherbrooke
Annie Chaloux, PhD., Université de Sherbrooke
Hugo Séguin, PhD., COPTICOM Stratégies et relations publiques

Avec l'appui de
Philippe Simard, M.A., COPTICOM Stratégies et relations publiques

© Pôle intégré de recherche Environnement, Santé et Société
ISBN 978-2-925463-01-6 (PDF)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024 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



Le charbon est la source la plus importante d'émissions de gaz à effet de serre (GES) pour la production d'électricité au Canada. S'il ne représente que moins de 1% des émissions à l'échelle du pays, il s'agit tout de même d'un secteur contribuant de manière importante au réchauffement climatique, puisque la grande majorité du charbon thermique canadien (soit le charbon utilisé dans la production d'électricité) est dédiée aux exportations. Face à ces enjeux, le Canada s'est engagé à mettre progressivement fin aux projets énergétiques à partir de charbon dans le cadre de la COP26 en adhérant à la Global Coal to Clean Power Transition Statement et la High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

Alors que le Canada avait déjà élaboré plusieurs mesures pour réguler le charbon thermique avant la COP26, cette note de recherche se penche quatre principaux instruments de mise en œuvre qui ont été mis de l'avant depuis 2021: la Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion (1) ; Le Règlement sur l'électricité propre (2); les Lignes directrices pour le soutien international du Canada à la transition vers l'énergie propre (3) et la Politique climatique d'Exportation et Développement Canada (EDC) (4).

Cette note de recherche indique que la mise en œuvre de ces engagements progresse dans son ensemble, bien que plusieurs outils soient peu contraignants ou adoptés trop tardivement. De plus, la fragmentation des politiques publiques destinées à mettre fin à l'usage de ce combustible fossile, la promotion du gaz naturel comme énergie pour remplacer le charbon et la rentabilité croissante des exportations dans ce secteur constituent des obstacles importants à la mise en œuvre de cet engagement.

Crédit photo: Rudi_Suardi

« ***L'élimination progressive du charbon du secteur de l'électricité est l'étape la plus importante pour atteindre l'objectif de 1,5 degré*** »

(Traduction libre de l'allocution d'António Guterres, 2021; à l'occasion d'un Sommet de L'Alliance : Énergiser au-delà du charbon)

L'ENGAGEMENT DU CANADA À METTRE FIN AUX PROJETS ÉNERGÉTIQUES AU CHARBON

En 2022, la production de charbon au Canada équivalait, avec des émissions de 3,3 Mt d'éq. CO_2, à 0,5% des émissions du pays (Environnement et Changement climatique Canada, 2024, p. 72). Si à peine 5 % de l'électricité était produite à partir du charbon en 2021 (Ressources naturelles Canada, 2024a), **ce combustible constituait la première source d'émissions dans le secteur de l'électricité avec près de 52% des GES** (Canada, 2024). Néanmoins, la quantité de charbon thermique utilisée sur le territoire canadien a connu une réduction de 58 % entre 2010 et 2021 (Ressources naturelles Canada, 2024a). En 2023, il y avait 21 centrales alimentées au charbon encore en activité au Canada (4 en Alberta, 2 au Nouveau-Brunswick, 8 en Nouvelle-Écosse et 7 en Saskatchewan) (ECCC, 2023)

Or, le charbon produit au Canada n'est que peu consommé sur place ; plus du deux-tiers du charbon thermique canadien est dédié à l'exportation (Ressources naturelles Canada, 2024a). Selon Environmental Defence, jusqu'à 40 millions de tonnes d'émissions par année sont alors émises dans des installations étrangères utilisant le charbon thermique canadien (Levin, 2022).

Dans le cadre de la COP26, le ministre de l'Environnement du Canada, Steven Guilbeault, a signé le *Global Coal to Clean Power Transition Statement* (04 novembre 2021) et la *High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement* (08 novembre 2021). Ces engagements internationaux font par ailleurs écho à une promesse électorale du Parti Libéral formulée en septembre 2021 de mettre fin aux exportations de charbon thermique au plus tard en 2030 (Parti libéral du Canada, 2021). Ils s'inscrivent également dans la foulée de l'Alliance Énergiser au-delà du charbon [1] cofondée par le Canada et le Royaume-Uni en 2017. Globalement, ces engagements visent trois chantiers d'activités :

- le soutien financier;
- l'exploitation de projets énergétiques;
- les exportations canadiennes de charbon énergétique.

À des fins de simplification, l'expression *mettre progressivement fin aux projets énergétiques à partir de charbon* désignera l'ensemble de ces champs d'action.

[1] Cette alliance rassemble des gouvernements et des acteurs privés qui s'engagent à accélérer la croissance propre en abandonnant rapidement la production traditionnelle d'électricité à partir du charbon (ECCC, 2017).



Crédit photo: Gudella

Le charbon a principalement deux usages : la fabrication de l'acier et la production d'électricité. Les engagements auxquels le Canada s'est lié dans le cadre de la COP26 portent exclusivement sur le charbon utilisé pour la production d'électricité (charbon thermique).

La *High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement* a été adoptée par une cinquantaine de membres de la *High Ambition Coalition* (HAC), une alliance informelle de pays créée pour promouvoir une action climatique forte lors de la COP21. Dans cette déclaration, les gouvernements partis s'engagent, entre autres, à cesser les investissements dans de nouvelles centrales électriques au charbon traditionnelles (1), à éliminer progressivement les centrales électriques au charbon traditionnelles conformément aux exigences de la trajectoire de 1,5°C (2) et à mettre fin dès que possible au soutien public à tous les projets d'exploitation traditionnelle du charbon à l'étranger (3) (art. 9a).

Le *Global Coal to Clean Power Transition Statement* compte la signature de 45 pays, dont cinq des vingt premiers pays consommateurs d'électricité à partir du charbon (UNFCCC, 2021). Cet engagement vise l'élimination progressive de l'électricité produite à partir du charbon.

Dans son engagement de mettre progressivement un terme au soutien envers des projets énergétiques au charbon, le Canada a adopté principalement trois sous-engagements structurants [2] (pouvant être fusionnés de la façon suivante). Le premier se trouve au niveau domestique et les deux autres pour ses activités à l'international :

1. Cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques au charbon traditionnelles via des politiques nationales [3] (*Global Coal to Clean Power Transition Statement*, art. 3 et *High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement*, art. 9a)

3. Mettre fin au soutien public aux projets de charbon thermique traditionnels à l'étranger dès que possible [4] (*High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement*, art. 9a)

2. Mettre fin aux exportations de charbon thermique du Canada et par l'intermédiaire du Canada, et ce, au plus tard en 2030 (PLC, 2021)

L'expression centrales au charbon traditionnelles (ou en anglais *unabated coal-fired power plants*) réfère à l'utilisation de **l'énergie du charbon qui n'est pas atténuée par des technologies visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone**, telles que le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CCUS) (UN Climate Change Conference (COP26), 2021).

ANALYSE DE L'ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE

Pour analyser l'état de mise en œuvre de l'engagement à mettre progressivement fin aux projets énergétiques à partir de charbon, il convient d'abord d'analyser l'état de mise en œuvre de chaque sous-engagement associé.

Cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques au charbon traditionnelles via des politiques nationales

Pour mettre fin aux nouveaux projets énergétiques au charbon au Canada, le gouvernement fédéral a développé principalement deux instruments depuis son engagement à la COP26 [5]: la *Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion* (1) et le *Règlement sur l'électricité propre* (2). Il faut noter que ce sous-engagement a été formulé pour la première fois le 21 novembre 2016 alors que le Canada s'engageait à éliminer progressivement la production conventionnelle d'électricité à partir du charbon d'ici 2030 (ECCC, 2016, p. 59), engagement qui a été aussi réitéré dans le Plan de réduction des émissions pour 2030 (ECCC, 2022, p. 253).

[2] À noter que le gouvernement fédéral s'est également engagé à arrêter les investissements au Canada pour les projets de charbon traditionnels dans le secteur de l'énergie (*High Ambition Coalition Statement*, art. 9. a). Cependant, les engagements du Canada concernant la fin des subventions aux énergies fossiles seront explorés plus en détails dans une note de recherche subséquente.

[3] Les *nouveaux* projets de production d'électricité à partir du charbon sont définis comme des projets de production d'électricité à partir du charbon qui n'ont pas encore atteint la date de clôture financière au moment de la publication de la Déclaration.

[4] Dès que possible dans ce cas-ci se traduit par d'ici la fin de 2021 puisqu'en mai 2021 les pays du G7, dont le Canada « ont reconnu que les investissements internationaux dans le charbon non exploité doivent cesser dès maintenant » (ECCC, 2021b)

[5] À noter que le Canada a également adopté des politiques publiques concernant le charbon thermique avant 2021, soit principalement : le *Règlement modifiant le Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone* — secteur de l'électricité thermique au charbon (2018),la création du Groupe de travail : Transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes (2018), l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (2018) et le Système de tarification fondée sur le rendement auquel les producteurs de charbon sont soumis. Le gouvernement fédéral travaille également depuis plusieurs années à la mise en place de la Boucle de l'Atlantique, un méga projet qui vise à transporter l'hydroélectricité du Labrador et du Québec jusque dans les provinces de l'est du Canada, une initiative qui vise en particulier à éliminer les centrales au charbon des provinces maritimes.

Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion

Le Canada a adopté la *Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion* en juin 2021, soit quelques mois avant d'adhérer à la *Global Coal to Clean Power Transition Statement*. Cette déclaration a pour objet de « fournir à l'industrie, aux investisseurs et aux Canadiens une certitude quant à ses orientations politiques dans le secteur de l'exploitation du charbon thermique » (Canada, 2021b).

Le processus d'adoption de cette déclaration débute en décembre 2019 alors que le ministre de l'Environnement et du Changement climatique (ECCC), Jonathan Wilkinson, en partenariat avec le ministre des Ressources naturelles, Seamus O'Regan, lancent une évaluation stratégique de l'exploitation minière du charbon thermique. L'évaluation stratégique avait pour objectif d'encadrer l'évaluation des futurs projets de nouvelles mines de charbon thermique en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et devait fournir des renseignements sur trois éléments : les impacts du charbon thermique sur l'environnement et la santé (1); une analyse de marché de la demande en charbon thermique (2); les répercussions de l'exploitation et de l'exportation du charbon thermique sur les engagements climatiques pris par le Canada (3) (ECCC, 2019).

Alors que l'ébauche du cadre de référence pour l'évaluation stratégique devait être publiée au début de l'année 2020 (ECCC, 2019), celle-ci voit finalement le jour en juillet 2020 (ECCC, 2020). Dans l'ébauche, il est mentionné que l'évaluation stratégique respectera les dispositions de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LÉI), notamment en tenant compte de la science (ECCC, 2020). Selon le calendrier prévu par l'ébauche, le gouvernement publiera une version préliminaire de l'évaluation stratégique au printemps 2021, puis une version finale à l'automne 2021 (ECCC, 2020). Bien que le gouvernement fédéral ait assuré qu'il y aurait une diffusion publique des renseignements liés à cette évaluation, **nous n'avons pas été en mesure d'obtenir la version préliminaire de l'évaluation stratégique de l'exploitation minière du charbon thermique.**

En effet, en juin 2021, le gouvernement publie finalement la *Déclaration politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion*, qui se substitue à l'évaluation stratégique pourtant promise. En effet, lors de sa publication, le gouvernement indique que :

> *La déclaration de politique aborde l'objectif principal de l'évaluation stratégique pour l'exploitation minière du charbon thermique, qui était de « guider les décideurs sur la manière dont les nouveaux projets d'exploitation minière de charbon thermique seront considérés en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact », conformément à la version préliminaire du mandat (publiée en juillet 2020). Par conséquent, à la lumière de cette déclaration de politique,* ***l'évaluation stratégique pour l'exploitation minière du charbon thermique n'est plus nécessaire et a été annulée****.*

En somme, la déclaration a remplacé l'évaluation stratégique, quelques mois seulement avant la date préalablement annoncée pour la publication de l'évaluation stratégique (automne 2021). Dans la politique, le gouvernement du Canada énonce qu'il « **considère que les nouveaux projets d'exploitation de charbon thermique, ou l'expansion des mines de charbon thermique déjà existantes au Canada, sont susceptibles de causer des effets inacceptables sur l'environnement.** Cette position



Crédits photos: EvgenyMiroshnichenko

permettra d'éclairer la prise de décision fédérale sur les projets de mines de charbon thermique » (Agence d'évaluation d'impact du Canada, 2021). À noter que le langage utilisé dans la déclaration ne vise que les nouveaux projets et leur expansion et ne présente qu'un lien incertain avec les impacts sur l'environnement. Contrairement à la déclaration, l'évaluation stratégique aurait permis d'offrir un portrait exhaustif de la place du charbon thermique au Canada alors qu'actuellement on ne connaît pas l'ampleur réelle des exportations ni la hauteur exacte du financement public dédié à la production, au transport et à l'exportation de ce combustible fossile. L'évaluation aurait également permis de documenter les impacts du charbon thermique sur l'environnement et la santé des citoyens canadiens plutôt que de déclarer un fait déjà bien connu : le charbon thermique peut entraîner des répercussions importantes sur l'environnement.

Bien que la déclaration ait été adoptée quelques mois avant son adhésion à la *Global Coal to Clean Power Transition Statement* lors de la COP26, on peut observer la mise en conformité du gouvernement envers son engagement de cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques au charbon non exploitées. En effet, en novembre 2021, Ottawa rejette la demande du Nouveau-Brunswick de prolonger la durée de vie de la centrale de Belledune au-delà de 2030. Cependant, l'assujettissement à la LÉI en 2021 du projet de mine de charbon Vista a été annulé dans le cadre d'une décision de la Cour Suprême (Agence d'évaluation d'impact du Canada, 2023). En effet, en octobre 2023, la Cour suprême a annoncé que certaines parties de la LÉI étaient inconstitutionnelles puisqu'elles empiéteraient sur la compétence provinciale de gestion des ressources naturelles, mettant fin à l'évaluation d'impacts du projet de mine Vista (Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact, 2023).

Le Règlement sur l'électricité propre

Le second instrument de mise en œuvre analysé pour répondre au sous-engagement de *cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques au charbon traditionnelles via des politiques nationales* est le *Règlement sur l'électricité propre*.

Le *Règlement sur l'électricité propre* (ci-après nommé Règlement), dont la version finale devrait voir le jour en 2025 (La Gazette du Canada, 2023a), a pour objectif principal l'« abandon progressif de presque toutes les activités de production d'électricité à partir de combustibles fossiles au Canada » (ECCC, 2020). Puisque le charbon thermique est le combustible fossile qui émet le plus d'émissions de GES par kilowattheure d'électricité produite au Canada, le Règlement est conséquemment un outil important de la mise en œuvre du sous-engagement.

D'ailleurs, dans le cadre de la COP26, le Premier ministre Trudeau a mentionné que le Canada avait pour objectif d'établir un système électrique carboneutre d'ici 2035 (ce qui inclut le charbon thermique). Cette promesse fait écho à un engagement qui a d'abord pris forme en 2020. En effet, l'idée d'émettre une norme pour un réseau électrique carboneutre débute en décembre 2020 alors que le gouvernement annonce dans le plan *Un environnement sain et une économie saine* qu'il faut s'assurer « que la production d'électricité au Canada atteint l'objectif d'émissions nettes zéro » (ECCC, 2020, p.26). Dans le document d'information du plan, mis à jour en mars 2021, on précise cet objectif en indiquant que la production d'électricité devra « attein[dre] **la carboneutralité avant 2050** » (ECCC, 2021). Puis, en novembre 2021, le Premier ministre du Canada annonce durant la COP26 de Glasgow que cet objectif devra être **atteint d'ici 2035 et que la production d'électricité conventionnelle au charbon sera éliminée d'ici 2030** (Premier ministre du Canada, 2021).

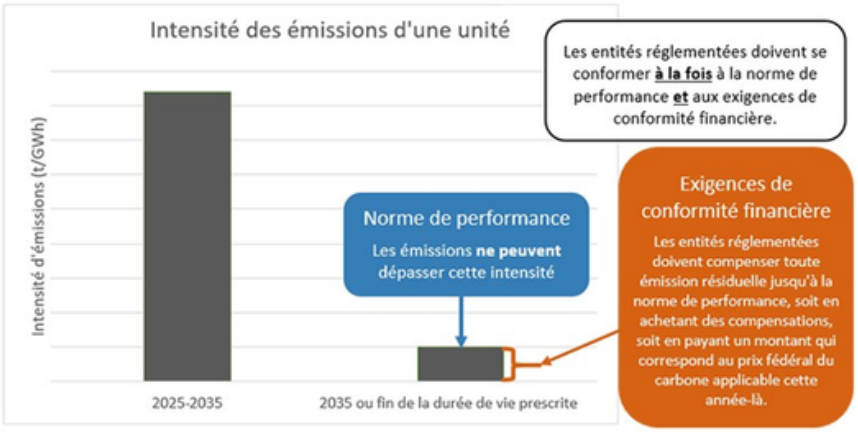
Le processus de mise en œuvre du Règlement, quant à lui, débute réellement en mars 2022 avec la publication du document de travail *Une norme sur l'électricité propre en faveur d'un secteur de l'électricité carboneutre* dans lequel le gouvernement précise notamment ce qu'il entend par de



Crédits photos: ewg3D

l'*électricité carboneutre* [6] et comment il conçoit atteindre son objectif, soit principalement en émettant une norme d'électricité propre (NEP) établie en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) (ECCC, 2022b, p. 5). Le gouvernement précise également dans ce document qu'il escompte **qu'une grande partie de l'élimination de l'électricité au charbon se fasse par un passage au gaz naturel** et qu'il prévoit l'ajout d'environ 8 900 MW de nouvelle capacité de production au gaz naturel d'ici 2035 (ECCC, 2022, p. 8). En effet, dans le document de travail, le gouvernement présente le gaz naturel comme un exemple de production d'électricité à faibles émissions puisque ses GES seraient « en grande partie, mais pas entièrement, capturés par le biais du captage, de l'utilisation et du stockage du carbone (CUSC) » (ECCC, 2022, p. 3).

Figure 1. La norme de performance d'intensité des émissions proposée par le projet de Règlement [7]

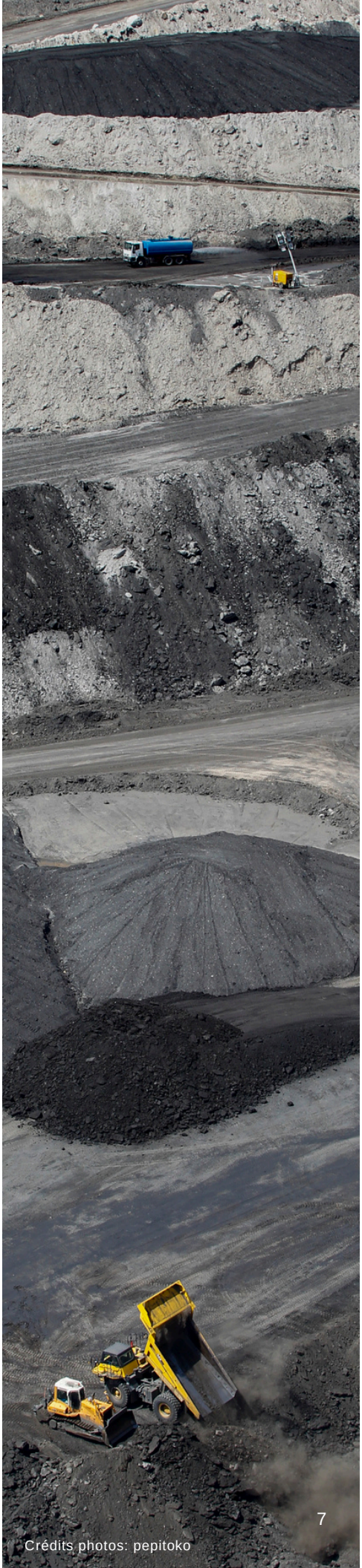


De mars à avril 2022 s'ensuit une période de consultations publiques, puis en juillet 2022 le Cadre proposé pour le *Règlement sur l'électricité propre* est rendu public. De juillet à août 2022, une seconde période de consultations publiques est initiée et, un an plus tard, soit en août 2023, le projet de Règlement est publié dans la Partie I de la Gazette du Canada (La Gazette du Canada, 2023a). Le projet de Règlement propose d'interdire aux centrales à base de combustibles fossiles (y compris les centrales alimentées au gaz naturel) de 25 MW ou plus d'émettre plus de 30 tonnes de CO2/GWh si elles sont connectées et exportent vers le réseau électrique canadien [8]. **Pour les producteurs d'énergie au charbon, le plafond d'intensité des émissions s'appliquerait à partir du 1er janvier 2035.** Pour les autres types de producteurs d'électricité à base de combustibles fossiles (mis à part les exceptions prévues par le Règlement), ceux-ci auraient jusqu'à la date la plus tardive entre le 1er janvier 2035 ou celui de

[6] L'électricité carboneutre est définie de l'électricité qui n'émet « aucune émission de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2035, ou que les émissions soient compensées par d'autres mesures qui éliminent le carbone de l'atmosphère. Cela ne comprend que les émissions directes et n'inclut pas les émissions du cycle de vie ou les émissions en amont » (ECCC, 2022b).

[7] Les exigences de conformité financière réfèrent aux redevances des producteurs de charbon devant être versées en vertu du Système fédéral de tarification fondée sur le rendement.

[8] À noter qu'actuellement les groupes producteurs de charbon conventionnel sont soumis au *Règlement modifiant le Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone — secteur de l'électricité thermique au charbon* (2018) qui exige notamment que « une norme de rendement en émissions de 420 t. de CO2/GWh d'ici 2030, au plus tard en vue d'éliminer le charbon conventionnel d'ici 2030 » (Gouvernement du Canada, 2018). Les normes de rendement proposées par le projet de *Règlement sur l'électricité propre* sont donc bien plus restrictives que la réglementation actuelle. À titre d'échelle de référence, en 2019, la US Energy Information Administration estimait que les centrales au charbon aux États-Unis produisaient en moyenne 1,023 t. de CO2 par GWh (correspondant à 2 257 livres de CO2 par MWh) (U.S. Energy Information Administration (EIA), 2021).



Crédits photos: pepitoko

l'année civile suivant la « fin de la durée de vie prescrite » d'une installation (définie comme 20 ans après la date de mise en service) (La Gazette du Canada, 2023b; Norton Rose Fulbright, 2024).

Ensuite, d'août à novembre 2023, une troisième période de consultations publiques a lieu. Entre-temps, en mai 2023, le gouvernement crée le Conseil consultatif canadien de l'électricité, un organisme indépendant composé d'experts qui fournissent des conseils sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de carboneutralité de 2035 et de 2050 en ce qui concerne l'électricité (Ressources naturelles Canada, 2023b).

En février 2024, une mise à jour du projet de Règlement est publiée en fonction des commentaires reçus lors des consultations publiques précédentes. Cette mise à jour offre **une version plus flexible et nuancée du projet de Règlement** (Clean Energy Canada, 2024; Norton Rose Fulbright, 2024) alors que les modifications proposées :

- remplacent une norme de performance par une limite annuelle d'émissions par producteur d'électricité (1);
- offrent la possibilité de regrouper les émissions entre des unités appartenant à la même entité (2);
- ajoutent la possibilité d'acheter des crédits compensatoires pour le dépassement des limites assignées (3)
- et l'exigence d'une production d'électricité à partir d'énergie renouvelable ou équipée d'un dispositif de CUSC d'ici à 2035 est désormais modifiée pour autoriser une dérogation limitée dans le temps à cette règle pour les générateurs de combustibles fossiles qui entrent en service avant 2025 (4) (ECCC, 2024).

Également - après avoir tenu des rencontres avec plus de 75 organisations, reçu environ 600 soumissions écrites et plus de 18 000 lettres et courriels - une **quatrième période de commentaires** est alors ouverte jusqu'en mars 2024 (ECCC, 2024). Il est prévu que le Règlement final voit le jour d'ici la fin de l'année 2024 et que certaines de ses dispositions débutent à entrer en vigueur à partir de 2025 (ECCC, 2022a - mise à jour 02-2024).

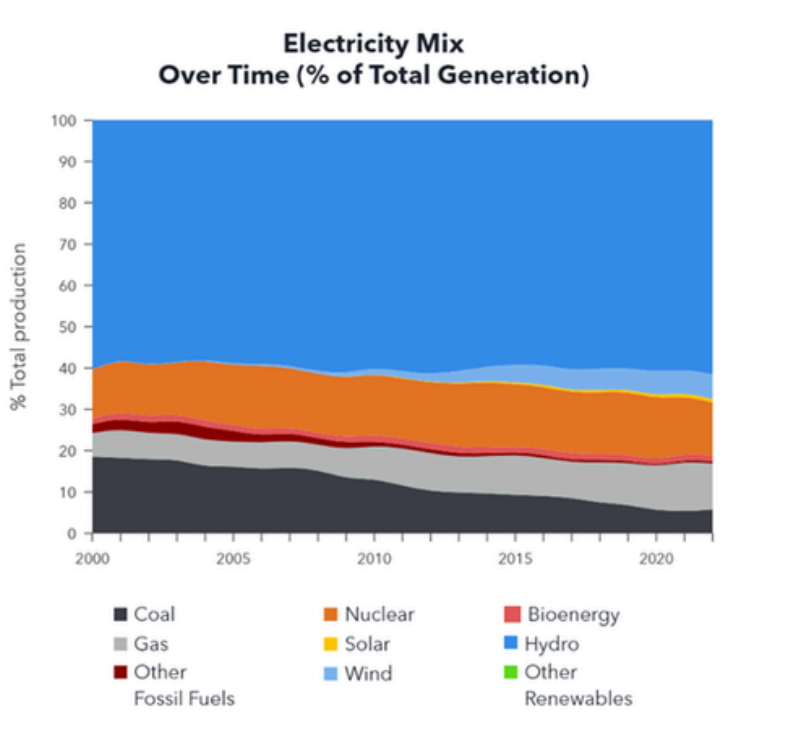
En somme, la mise en œuvre du Règlement progresse dans son ensemble alors que certaines étapes clés ont été franchies. Or, on pourrait compter 9 ans entre la première annonce (2016) et l'entrée en vigueur des premières dispositions du Règlement (si les échéances annoncées sont respectées). Pour mettre fin à la production d'électricité conventionnelle au charbon d'ici 2030, le gouvernement fédéral mise sur la mise en place de normes de rendement d'émissions de plus en plus restrictives dans le temps. Néanmoins, bien que l'objectif d'éliminer le charbon thermique soit pour 2030, **la mise en conformité des producteurs au plafond d'émissions du Règlement n'aurait lieu qu'en 2035.** L'entrée en vigueur des dispositions du Règlement en 2035 indique que le Canada accumulera **un retard de 5 ans par rapport à son objectif de 2030.**

Au moment de produire cette note de recherche (juin 2024), le Canada mettait en œuvre des instruments pour répondre à son engagement de cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques au charbon traditionnel via des politiques nationales. Si le gouvernement fédéral montre une réelle volonté de réduire l'utilisation du charbon thermique au pays, les dispositions réglementaires en voie d'être adoptées représentent des incitatifs importants et structurants pour que les groupes producteurs et les provinces réorientent ou cessent la production d'énergie thermique au charbon ou du moins se dotent d'équipement de captage du carbone. D'ailleurs, cette tendance est clairement illustrée à la Figure 2. Cependant, si l'objectif de mettre fin à l'utilisation de l'énergie thermique au charbon au Canada est pour 2030, la mise en conformité des producteurs au plafond du *Règlement sur l'électricité propre* n'aura lieu qu'à partir de 2035 (à moins qu'il y ait un changement dans les dispositions du Règlement dans sa version finale). Cette échéance met sérieusement en doute la capacité du Canada à atteindre son objectif pour 2030.



Crédits photos: edb3_16

Figure 2. Évolution de la place du charbon dans le mix énergétique au Canada (2000-2022) (Bloomberg, 2024)



Mettre fin aux exportations de charbon thermique du Canada et par l'intermédiaire du Canada, et ce, au plus tard en 2030

Pour son sous-engagement de mettre fin aux exportations de charbon thermique, le gouvernement fédéral n'a encore mis en place **aucun instrument de politique publique.**

Mettre fin au soutien public aux projets de charbon thermique traditionnels à l'étranger d'ici la fin de 2021

Concernant la fin du soutien public aux projets d'exploitation du charbon à l'étranger, le Canada a publié les *Lignes directrices pour le soutien international du Canada à la transition vers l'énergie propre*. Également, Export et Développement Canada (EDC) (ayant le statut de société d'État du Canada) a émis une politique climatique en 2021. En raison de son statut rattaché à l'appareil gouvernemental et de sa capacité à soutenir financièrement des projets à l'étranger, notamment de charbon thermique, il convient d'observer cet instrument.

Lignes directrices pour le soutien international du Canada à la transition vers l'énergie propre

Publiées en décembre 2022 [9], ces lignes directrices « servent à guider les ministères et organismes fédéraux concernés, ainsi que les sociétés d'État ». Bien que leur mise en application ait débuté dès janvier 2023, elles ne sont pas contraignantes d'un point de vue juridique. Néanmoins, elles se

[9] Nous n'avons répertorié aucune annonce précédant la mise en œuvre des Lignes directrices.



Crédits photos: Andrii Shablovskyi

rapportent expressément à l'élimination du « nouveau soutien public direct au secteur énergétique **international** des combustibles fossiles sans dispositif de réduction ». La portée des lignes directrices répond adéquatement au sous-engagement de cesser le soutien public à l'étranger aux projets énergétiques de charbon non exploités puisqu'elles visent tous les nouveaux (initiés après janvier 2023) financements du Canada à l'extérieur de sa juridiction dans le « secteur énergétique international des combustibles fossiles sans dispositif de réduction » (Ressources naturelles Canada, 2022). Cependant, la **liste d'exemptions aux lignes directrices telles que *la défense des intérêts des entités canadiennes* ou encore *l'utilisation de technologies d'atténuation* offre un large champ de dérogations à ses applications.**

Concernant le respect des délais de la mise en œuvre, il faut noter que l'entrée en vigueur de l'instrument (janvier 2023) excède d'un an l'engagement du Canada à mettre fin à tout nouveau soutien gouvernemental direct à la production internationale d'électricité à partir de charbon traditionnelle d'ici la fin de 2021 (art. 3).

Politique climatique d'EDC

En 2019, la première politique climatique d'EDC entre en vigueur et a pour objectifs de réduire l'intensité en carbone de son portefeuille et à renforcer sa position sur le charbon thermique (EDC, 2019). Elle s'y engage à « n'accorder aucun nouveau financement pour des centrales au charbon, des mines de charbon thermique ou des infrastructures spécialisées liées au charbon thermique, quel que soit leur emplacement géographique » (EDC, 2019).

Cette politique est ensuite révisée en 2021 et en 2022. Dans la version de 2021, EDC précise sa position sur le charbon thermique en s'engageant à ne plus accorder de nouveau financement :

- pour la conception, la construction ou l'agrandissement de centrales au charbon ou de projets visant à approvisionner des centrales de charbon, où qu'elles se trouvent, sauf si celles-ci sont dotées d'un système de captage et de stockage ;
- aux entreprises dont les revenus tirés d'exploitation du charbon thermique représentent plus de 40 % du chiffre d'affaires ;
- à une centrale au charbon existante, sauf si le financement octroyé est destiné à la doter d'un système de captage et de stockage.

EDC s'y engage aussi à progressivement arrêter d'offrir ses produits d'assurance-crédit aux entreprises canadiennes dont les activités se concentrent sur l'électricité à partir de charbon thermique (EDC, 2021).

En 2022, une version révisée de la politique ajoute que, d'ici 2030, EDC s'engage à « ne plus accorder de financement ni émettre de polices d'assurance pour des entreprises dont la production d'électricité à partir de charbon thermique ou l'exploitation minière du charbon thermique représente plus de 20 % du chiffre d'affaires », sauf exceptions (EDC, 2022).

En somme, EDC révise sa politique climatique de manière à retirer de manière progressive son appui aux entreprises qui exploitent le charbon thermique, dont à l'étranger. Il faut noter que cette politique n'a pas d'effet direct pour mettre fin aux exportations canadiennes de ce combustible fossile.

Au moment de produire cette analyse (juin 2024), **le gouvernement fédéral n'avait mis en place aucun instrument pour mettre fin aux exportations de charbon thermique d'ici 2030**. Néanmoins, pour mettre fin au soutien public aux projets de charbon thermique traditionnels à l'étranger d'ici la fin de 2021, des lignes directrices – bien que peu contraignantes – sont en vigueur depuis 2023. De plus, les politiques



Crédits photos:bronswerk

d'EDC visent à cesser progressivement son soutien à ce secteur notamment à l'étranger, mais ne permettent aucunement de mettre fin aux exportations canadiennes de ce combustible. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), 72,3 % de la production totale de charbon en 2022 au Canada correspondait à des exportations nettes (Ritchie et al., 2024). Également, selon Ecojustice, **la quantité de charbon thermique canadien exportée à l'étranger a augmenté de plus de 300 % entre 2015 et 2022 seulement** (Ecojustice, 2024). Face à l'inaction politique pour mettre fin à ces exportations, le Nouveau parti démocratique (NPD) a déposé en février 2024 le Projet de loi C-383 (*Loi visant à interdire l'exportation de charbon thermique depuis le Canada*). Dans ce projet de loi, le NPD propose d'interdire toutes exportations de charbon thermique, sauf si le ministre de l'Environnement l'autorise pour des circonstances exceptionnelles, sous peine d'une infraction pouvant aller jusqu'à 12M de dollars (Projet de loi C-383, 2024). En somme, il n'y a pas de progression dans la mise en œuvre pour mettre fin aux exportations de charbon thermique, alors que celles-ci continuent de croître. Cependant, concernant la fin du soutien public, deux instruments ont été mis en place, bien que les lignes directrices aient été appliquées avec un an de retard par rapport à l'échéance de fin 2021 et qu'elles offrent plusieurs possibilités d'exemptions.

RÉSULTATS

À l'occasion de la COP26 en 2021, le Canada s'est lié à deux engagements internationaux, soit le *Global Coal to Clean Power Transition Statement* et la *High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement*, s'engageant dès lors à progressivement mettre fin à ses activités, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, concernant l'exploitation et le soutien à l'industrie du charbon thermique. Actuellement, cette analyse indique que le gouvernement canadien progresse dans la mise en œuvre d'une partie de ses sous-engagements, bien que plusieurs outils soient peu contraignants ou adoptés trop tardivement.

En effet, pour son sous-engagement de cesser de délivrer de nouveaux permis et supprimer progressivement les centrales électriques existantes au pays, le gouvernement s'est employé à développer principalement deux instruments depuis 2021. Le premier, soit la *Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion,* bien qu'elle fut mise en œuvre assez rapidement (environ 2 ans), n'est pas un instrument de nature contraignante en plus d'employer un langage non coercitif. D'ailleurs, la déclaration a remplacé ce qui devait au départ être une évaluation stratégique, un outil dont les résultats se seraient avérés très structurants. Ensuite, le second outil, soit le *Règlement sur l'électricité propre*, devrait permettre la fermeture des centrales traditionnelles de charbon puisque les limites qui seront autorisées (s'il n'y a pas de changements majeurs dans la version finale du Règlement) sont nettement en deçà des émissions produites par la production traditionnelle de charbon thermique, soit celles qui ne sont pas équipées de technologie permettant l'atténuation des émissions. Néanmoins, **puisque les industries n'y seraient assujetties qu'en 2035, cela dépasse largement l'objectif que s'était fixé le gouvernement d'éliminer la production d'électricité con-**



Crédits photos: mikulas1

ventionnelle d'ici 2030 (Premier ministre du Canada, 2021). Le fait que les dispositions réglementaires n'entreraient en vigueur que tardivement et la nature non-contraignante de la Déclaration qui a été adoptée créent une incertitude importante quant à la réalisation du sous-engagement.

Ensuite, en ce qui a trait aux sous-engagements liés aux activités internationales du Canada en matière de charbon thermique, soit d'abord de mettre fin à ses exportations d'ici 2030, le gouvernement n'a encore franchi aucune étape de la mise en œuvre depuis 2021. Effectivement, **aucun instrument pour mettre fin aux exportations n'a encore été adopté**, si bien que le NPD a déposé le projet de *Loi visant à interdire l'exportation de charbon thermique depuis le Canada* en février 2024. Par conséquent, cela crée un niveau d'incertitude élevé dans la capacité du gouvernement à respecter ce sous-engagement d'ici 2030.

Concernant la fin du soutien public aux projets traditionnels de charbon à l'étranger, le gouvernement a émis des lignes directrices en vigueur depuis janvier 2023 (accusant 1 an de retard par rapport à l'échéance annoncée pour 2021). Ces lignes directrices puisqu'elles ne sont pas contraignantes et qu'elles permettent de nombreux cas d'exemptions, ne constituent pas un instrument suffisamment structurant pour répondre entièrement au sous-engagement. Également, EDC a émis et révisé sa politique climatique dans laquelle elle s'engage à ne plus octroyer de nouveau financement ni à émettre de police d'assurance pour les producteurs de charbon *quel que soit leur emplacement géographique*. Cette politique constitue toutefois un instrument important dans l'interruption du financement public à l'étranger dans ce secteur. En somme, la déclaration et la politique d'EDC **ne garantissent toutefois pas l'atteinte de ce sous-engagement puisque ces instruments ne sont que de nature déclaratoire.**

***

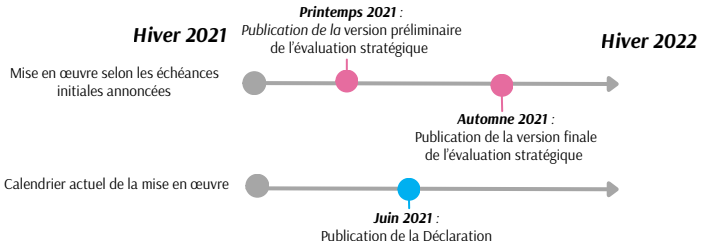
La figure de la page suivante présente les principales étapes de la mise en œuvre des sous-engagements liés à l'arrêt progressif des projets énergétiques à partir de charbon auquel le Canada a adhéré. Elle met également de l'avant les différentes échéances annoncées par le gouvernement. Cette figure présente donc de manière exhaustive les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre, tant aux niveaux des retards accumulés, que du manque de planification/transparence ou de l'ajout d'étapes supplémentaires.



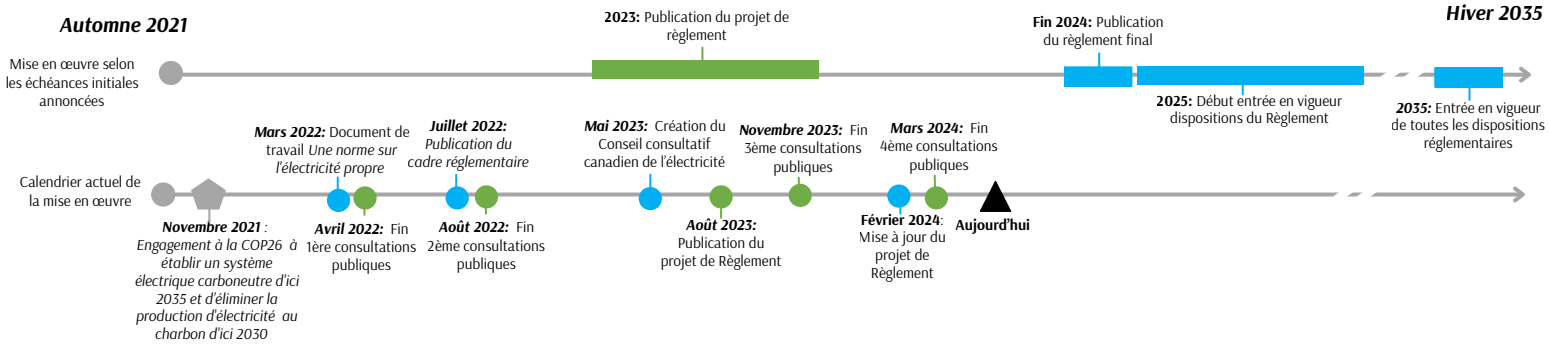
Crédits photos:ewg3D

LIGNES DU TEMPS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES ÉCHÉANCES LIÉES À L'ENGAGEMENT DE METTRE PROGRESSIVEMENT FIN AUX PROJETS ÉNERGÉTIQUES À PARTIR DE CHARBON

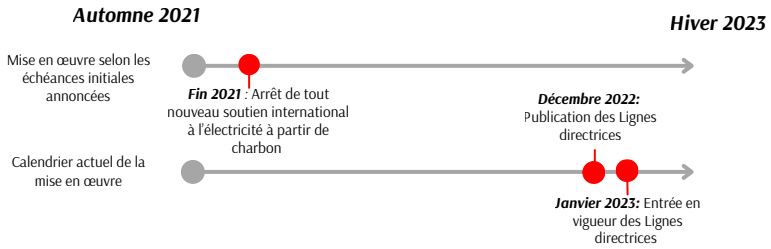
1. Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion



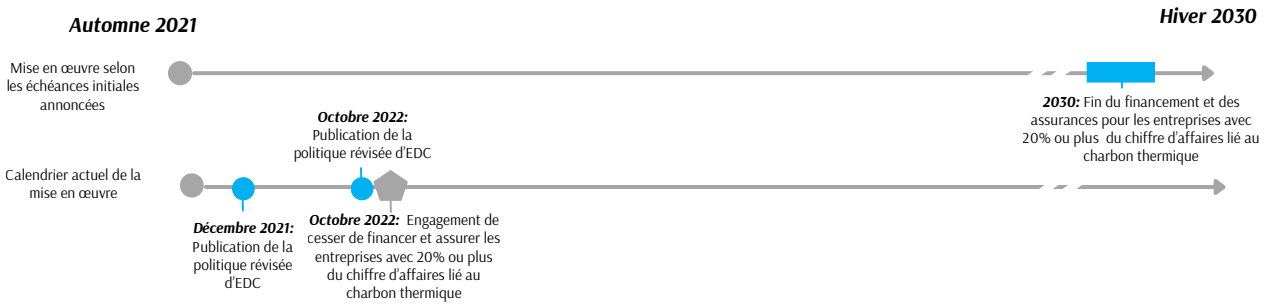
2. Le Règlement sur l'électricité propre



3. Lignes directrices pour le soutien international du Canada à la transition vers l'énergie propre



4. Politique climatique d'EDC



Légende

- Engagements liés à la fin progressive des projets énergétiques au charbon
- 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
- Étape de la mise en œuvre – aucune échéance annoncée
- Étape de la mise en oeuvre - annulée

PRINCIPAUX BLOCAGES LIÉS À LA MISE EN OEUVRE

Notre analyse porte à conclure qu'au moins trois grands obstacles freinent la mise en œuvre de l'engagement à mettre progressivement fin aux projets énergétiques à partir de charbon et les sous-engagements associés : 1) la fragmentation des efforts pour progressivement cesser les activités liées au charbon thermique ; 2) l'absence de mesures pour la conversion des centrales au charbon vers des énergies renouvelables et ; 3) un marché d'exportations de plus en plus rentable.

Mettre fin au charbon thermique, un engagement sans approche holistique

Contrairement à la mise en œuvre des engagements du gouvernement fédéral concernant ses émissions de méthane [10] qui a bénéficié d'une Stratégie nationale sur la question, les engagements sur le charbon ne jouissent pas d'une telle planification et approche complète au niveau national. En effet, les instruments analysés pour mettre fin aux activités du Canada dans le secteur du charbon thermique sont fragmentés ; aucun ne s'adresse à la fois à la fin de la production, des exportations et du soutien public tant au niveau domestique qu'à l'international dans ce secteur. D'ailleurs, contrairement au méthane - qui est produit par le secteur pétrolier et gazier, l'élevage et la décomposition de matières résiduelles organiques - le charbon thermique pour la production d'électricité a l'avantage de ne nécessiter la régulation que d'un seul secteur d'émissions. Une approche holistique pour mettre fin au charbon thermique canadien favoriserait l'atteinte des engagements du gouvernement fédéral dans ce secteur.

Néanmoins, cette fragmentation des politiques publiques peut s'expliquer, entre autres, par le fait que l'électricité produite à partir de charbon fait l'objet non seulement d'une division de compétences entre les ministères du gouvernement fédéral (entre Ressources naturelles Canada et Environnement et Changement climatique Canada notamment), mais également des compétences constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Finalement, EDC s'occupe de la gestion et d'orienter le marché des exportations canadiennes, dont celles liées au charbon thermique.

L'enjeu du charbon thermique fait également l'objet d'un partage des compétences constitutionnelles faisant en sorte de complexifier sa régulation. En effet, le gouvernement fédéral détient les pouvoirs pour réguler les exportations, les projets de transport d'électricité entre les provinces, et a aussi un pouvoir discrétionnaire quant aux nouvelles mines de charbon thermique ou aux agrandissements de mines existantes (en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact), ainsi que des leviers financiers pour créer les infrastructures nécessaires à la transition des systèmes électriques au pays. De leur côté, les provinces sont compétentes en matière de planification et d'exploitation de l'électricité, de gestion des ressources naturelles et énergétiques sur leur territoire. Les deux paliers

[10] Pour davantage d'information, se référer à notre note de recherche disponible au lien suivant: https://piress.ca/wp-content/uploads/2024/02/Note-de-recherche-11_MeOClimat_Methane.pdf



Crédit photo: Aleksey Zhilin

gouvernementaux sont aussi habilités à réguler les émissions de GES (Becklumb, 2013). En somme, le fédéral possède le pouvoir d'agir en ce qui concerne le soutien public qu'il confère, l'octroi de nouveaux permis et les exportations qui sont liées au charbon thermique. Il n'est toutefois pas en mesure d'obliger les provinces à fermer les centrales électriques déjà existantes à base de charbon puisque la production d'électricité est de compétence provinciale, mais il peut néanmoins émettre des seuils de performance sur leurs émissions.

Selon un expert interrogé dans le cadre de cette recherche, **les politiques concernant le charbon thermique ne peuvent pas être traitées en silos puisque la fin des exportations et de la production domestique vont de pair.** Pour mettre un terme à la production de charbon, il faudrait à la fois empêcher l'ouverture de nouvelles mines, réguler celles qui existent, mais également interdire les exportations ; cela forcera la fermeture des mines existantes. Pour y parvenir, il est toutefois nécessaire d'interdire les exportations, « car si vous ne pouvez pas le brûler au Canada, la seule raison pour laquelle vous l'exploitez est de l'exporter » (Entrevue 1, 2024). Pour contrer la fragmentation des politiques publiques dans ce dossier, une collaboration entre les ministères fédéraux et les provinces est de mise pour mettre de l'avant une approche globale pour mettre fin au charbon thermique canadien.

Des politiques publiques qui prévoient le passage d'une énergie fossile à une autre

Dans son rapport biennal présenté à la CCNUCC (2022), le Canada rapporte que :

> *La production d'électricité au charbon devrait être presque nulle en 2030. […]* ***La production d'électricité au gaz naturel devrait compenser la diminution de la production d'électricité au charbon****, ainsi que soutenir l'augmentation de l'utilisation de sources intermittentes de production électrique, comme les énergies éolienne et solaire. En effet, lorsque le soleil ne brille pas ou que le vent ne souffle pas, des sources plus fiables de production d'électricité (comme le gaz naturel) sont nécessaires pour équilibrer le réseau* (Canada, 2022).

Bien que l'énergie produite par la combustion du gaz naturel conventionnel soit considérée moins émettrice que la combustion du charbon thermique, le gaz naturel est une énergie fossile, non renouvelable et qui produirait des émissions de méthane - dont le potentiel de réchauffement est 84 fois celui du CO2 sur 20 ans - qui seraient encore largement sous-estimées (PNUE, 2023). D'ailleurs, une étude de 2023 révèle même que les émissions issues des systèmes gaziers qui laissent échapper plus de 4,7 % de leur méthane (sur une période de 20 ans) sont comparables aux émissions issues du charbon (Gordon et al., 2023). Par conséquent, le gaz naturel n'est pas une énergie qui devrait être employée à la transition énergétique notamment pour remplacer le charbon (Kemfert et al., 2022).

Or, tel qu'exposé précédemment, le *Règlement sur l'électricité propre* (l'instrument le plus structurant à ce jour pour mettre fin aux projets de charbon thermique) prévoit « **qu'une grande partie de l'élimination de l'électricité au charbon se fasse par un passage au gaz naturel** » (ECCC, 2022, p. 8). En déployant des efforts importants pour mettre fin au charbon, au profit du gaz naturel, le gouvernement fédéral rate une occasion de favoriser le développement des énergies renouvelables au pays. D'ailleurs, en 2022 la Fondation David Suzuki a présenté un rapport dans lequel les auteurs démontrent que, pour atteindre la carboneutralité du réseau électrique canadien d'ici 2035, il est nécessaire de miser en premier lieu sur le développement de l'électricité éolienne et solaire selon une scénarisation qui prévoit également l'élimination du gaz naturel pour 2035 (Green & Thomas, 2022).

En somme, la stratégie du gouvernement fédéral qui favorise le passage du charbon thermique vers le gaz naturel constitue un obstacle à la mise en œuvre à ses engagements envers la *Global Coal to Clean Power Transition Statement* qui a été signée à l'occasion de la COP26. Comme l'indique d'entrée de jeu la déclaration, les signataires reconnaissent : « qu'il est impératif d'intensifier d'urgence le déploiement d'énergies propres afin d'accélérer la transition énergétique » [traduction libre], ce qui exclut le gaz naturel.



Crédits photo: agnormark

Des exportations rentables et le paradoxe du charbon thermique

Tel qu'explicité précédemment dans cette note de recherche, la régulation des exportations de charbon thermique constitue le véritable talon d'Achille de l'approche du Canada pour mettre progressivement fin aux projets énergétiques à partir de charbon. Selon les données rapportées par Radio-Canada, **les exportations ont augmenté de près de 20 % depuis que les Libéraux ont promis d'y mettre fin d'ici 2030** (Radio-Canada, 2024). **En 2023 seulement, ces exportations représentaient 1,4 milliards de dollars canadiens et les revenus associés seraient 42 fois plus importants qu'en 2015** [11] (Données compilées et rapportées par le National Observer de chiffres tirées de Statistiques Canada, 2024).

Les exportations grandissantes de charbon thermique du Canada sapent aussi ses propres efforts pour mettre fin à la combustion du charbon à l'international. En effet, bien que ses exportations continuent de croître, le gouvernement fédéral a annoncé à l'occasion de la COP26 **qu'il appuierait financièrement les pays à revenus faibles et intermédiaires (PRFI) pour accélérer leur transition de l'industrie au charbon vers des énergies propres en versant jusqu'à 1 milliard de dollars** à l'Initiative pour la transition accélérée du charbon (CIF-ACT) (Canada, 2021a). En 2022, le gouvernement canadien a annoncé deux nouvelles initiatives pour aider les pays en développement à passer du charbon à l'énergie propre, soit une enveloppe totale de 10M$ pour soutenir l'élimination progressive du charbon principalement dans les pays d'Asie (ECCC, 2023). **Ces initiatives apparaissent néanmoins paradoxales alors qu'au même moment « la majorité des exportations de charbon canadien sont destinées à l'Asie »** (Ressources naturelles Canada, 2024a).

Puisque le marché du charbon représente des revenus importants et croissants, le coût de renonciation aux exportations liées au charbon thermique représente un obstacle à la mise en œuvre de l'engagement du Canada à y mettre fin d'ici 2030. Qui plus est, l'exportation du charbon thermique contrevient aux autres engagements et efforts du gouvernement fédéral pour mettre fin à l'utilisation du charbon thermique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Finalement, la combustion du charbon thermique contribue au réchauffement global de la planète, eu égard à l'endroit où il est utilisé. Par conséquent, les politiques publiques pour mettre fin aux exportations vont nécessairement de pair avec celles pour mettre fin à sa production et à son utilisation au niveau domestique.

CONCLUSION

Pour conclure, la mise en œuvre des engagements du Canada à mettre fin aux projets énergétiques au charbon progresse dans son ensemble, bien que l'entrée en vigueur de ses instruments arrive tardivement ou que certaines politiques publiques ne soient pas suffisamment structurantes pour permettre l'atteinte des objectifs fixés en leur état actuel. En effet, si le Canada s'est engagé à supprimer les centrales électriques au charbon traditionnelles d'ici 2030, sa Déclaration de politique sur les futurs projets d'exploitation du charbon thermique et les projets d'expansion ne permet pas à elle seule d'assurer l'atteinte de cet objectif en raison de sa nature déclaratoire en plus d'un langage peu contraignant.

[11] En 2015, les exportations de charbon thermique représentaient environ 32 millions de dollars canadiens (National Observer, 2024).


Crédit photo: agnormark

Néanmoins, le *Règlement sur l'électricité propre* (dont l'entrée en vigueur devrait débuter en 2025) en imposant des normes d'émissions restrictives et bien en deçà des émissions produites par le secteur du charbon thermique, devrait permettre une fin progressive de la combustion du charbon au Canada. Puisque les émetteurs n'y seront toutefois entièrement assujettis qu'en 2035 (si cette échéance est maintenue dans la version finale du Règlement), **le Canada ne pourrait atteindre cet objectif qu'en accusant un retard important de 5 ans**. Par ailleurs, le **Règlement prévoit qu'une part importante de cette transition énergétique s'oriente vers le gaz naturel, ce qui ne respecte pas l'essence même du *Global Coal to Clean Power Transition Statement*** qui vise une transition vers des énergies propres.

En ce qui a trait à son engagement de mettre fin au soutien public aux projets de charbon thermique traditionnels à l'étranger d'ici la fin de 2021, seulement des instruments à teneur déclaratoire ont été adoptés. Toutefois, puisque cet engagement n'engage que le gouvernement lui-même, il est possible que ces instruments permettent d'atteindre cet objectif (bien qu'avec un an de retard puisque les Lignes directrices sont en vigueur depuis le 1er janvier 2023). Dans le cadre de cette recherche, nous n'avons toutefois pas été en mesure de vérifier si le Canada octroie toujours du soutien financier à ce type de projet. Concernant **l'objectif de mettre fin aux exportations de charbon thermique, aucune politique publique n'a encore été adoptée à ce jour, si bien que ces exportations ont nettement augmenté depuis 2021**.

Si le charbon apparaît souvent comme une énergie dépassée, il est encore bien vivant aujourd'hui. En effet, selon l'IEA, **en 2022, la demande mondiale de charbon a atteint son niveau le plus élevé**. Le charbon est encore à ce jour **la principale source d'énergie pour la production d'électricité dans le monde** (IEA, 2023). Bien qu'au Canada la consommation de charbon ait nettement diminuée dans les dernières année (réduction de 55 % entre 2011 et 2021 (Ressources naturelles Canada, 2024a)), pour remplir ses engagements qui visent à mettre fin aux projets énergétiques au charbon, le gouvernement fédéral doit également agir sur le front des exportations. Il doit aussi profiter de ce *momentum* où l'on tente de mettre fin à une énergie du passé comme le charbon au profit d'énergies durables et orientées vers un avenir sobre en carbone comme l'éolien, le solaire et l'hydroélectricité.



Crédit photo: MARHARYTA MARKO

RÉFÉRENCES

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2021, juillet 8). L'évaluation stratégique pour l'exploitation minière du charbon thermique. https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/81576?culture=fr-CA

Agence d'évaluation d'impact du Canada. (2023). Projet de mine de charbon souterraine Vista et le projet d'agrandissement de la phase II de la mine de charbon Vista. https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80731?culture=fr-CA

António Guterres. (2021, mars 2). UN Chief Calls for Immediate Global Action to Phase Out Coal | UNFCCC. https://unfccc.int/news/un-chief-calls-for-immediate-global-action-to-phase-out-coal

Becklumb, P. (2013). La réglementation environnementale : Compétences fédérales et provinciales. Bibliothèque du Parlement, 17. https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2013-86-f.pdf

Bloomberg. (2024). Bloomberg Global Coal Countdown. https://bloombergcoalcountdown.com/countries/CA

Canada. (2021a, février 4). Annonces de financement climatique. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/mesures-internationales-canada/financement-changement-climatiques/annonces.html

Canada. (2022). 8e communication nationale sur les changements climatiques et cinquième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques (2022). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Canada%20NC8%20BR5%20FR.pdf

Canada. (2024). Émissions de gaz à effet de serre [Recherche]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html

Canada, E. et C. climatique. (2021b, juin 11). Déclaration du gouvernement du Canada sur l'exploitation thermique du charbon [Déclarations]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/gestion-pollution/production-energie/electricite/declaration-gouvernement-canada-exploitation-thermique-charbon.html

Clean Energy Canada. (2024, février 16). New proposed design for Clean Electricity Regulations adds much-requested flexibility, but changes must not compromise its purpose. Clean Energy Canada. https://cleanenergycanada.org/new-proposed-design-for-clean-electricity-regulations-adds-much-requested-flexibility-but-changes-must-not-compromise-its-purpose/

ECCC. (2020). UN ENVIRONNEMENT SAIN ET UNE ÉCONOMIE SAINE: Le plan climatique renforcé du Canada pour créer des emplois et soutenir la population, les communautés et la planète.

ECCC. (2021a, mars 8). Un environnement sain et une économie saine : Document d'information [Documents d'information]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2020/12/un-environnement-sain-et-une-economie-saine.html

ECCC. (2021b, juin 11). Déclaration du gouvernement du Canada sur l'exploitation thermique du charbon [Déclarations]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/gestion-pollution/production-energie/electricite/declaration-gouvernement-canada-exploitation-thermique-charbon.html

ECCC. (2022a, mise à jour -2024). Règlement sur l'électricité propre [Documents d'information;consultations;mesures prises]. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/reglement-electricite-propre.html

ECCC. (2022b, mars 15). Une norme sur l'électricité propre en faveur d'un secteur de l'électricité carboneutre : Document de travail [Consultations]. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-environnemental-loi-canadienne-protection/atteindre-zero-emission-nette-production-electricite-document-discussion.html

ECCC. (2023). L'Alliance Énergiser au-delà du charbon : Éliminer progressivement le charbon [Traités internationaux]. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/mesures-internationales-canada/retrait-progressif-charbon.html

ECCC. (2024). Règlement sur l'électricité propre—Mise à jour publique : Ce que nous avons entendu lors des consultations et les orientations envisagées pour le règlement final.

Ecojustice. (2024). Ecojustice reacts to NDP Bill to ban thermal coal exports. https://ecojustice.ca/news/ecojustice-reacts-to-ndp-bill-to-ban-thermal-coal-exports/

EDC. (2019, janvier 28). EDC publie sa nouvelle Politique sur les changements climatiques | EDC. https://www.edc.ca/fr/about-us/newsroom/climate-change-policy-2019.html

EDC. (2021). Politique sur les changements climatiques. https://www.edc.ca/content/dam/edc/fr/non-premium/climate_change_policy_board_final_fr.pdf

EDC. (2022). Politique sur les changements climatiques. https://www.edc.ca/content/dam/edc/fr/non-premium/climate-change-policy-2022.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. (2017, novembre 16). L'Alliance Énergiser au-delà du charbon : Éliminer progressivement le charbon [Traités internationaux]. https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/mesures-internationales-canada/retrait-progressif-charbon.html

Environnement et Changement climatique Canada. (2019). Le Canada lance une évaluation stratégique de l'exploitation minière du charbon thermique. https://www.newswire.ca/fr/news-releases/le-canada-lance-une-evaluation-strategique-de-l-exploitation-miniere-du-charbon-thermique-830957930.html

Environnement et Changement climatique Canada. (2020, août 10). Version préliminaire du mandat pour la réalisation de l'évaluation stratégique pour l'exploitation minière du charbon thermique. https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/transparence/consultations/version-preliminaire-mandat-realisation-evaluation-strategique-exploitation-miniere-charbon-thermique.html

Environnement et changement climatique Canada. (2022). Plan de réduction des émissions pour 2030 : Prochaines étapes du Canada pour un air pur et une économie forte. https://publications.gc.ca/site/fra/9.909339/publication.html

Environnement et Changement climatique Canada. (2024). Rapport d'inventaire national 1990-2022 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada (p. 296). https://publications.gc.ca/collections/collection_2024/eccc/En81-4-2022-1-fra.pdf

Gordon, D., Reuland, F., Jacob, D. J., Worden, J. R., Shindell, D., & Dyson, M. (2023). Evaluating net life-cycle greenhouse gas emissions intensities from gas and coal at varying methane leakage rates. Environmental Research Letters, 18(8), 084008. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ace3db

Gouvernement du Canada, T. publics et S. gouvernementaux C. (2018, décembre 12). La Gazette du Canada, Partie 2, volume 152, numéro 25 : Règlement modifiant le Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone — secteur de l'électricité thermique au charbon. Gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction générale des services intégrés, Gazette du Canada. https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-12-12/html/sor-dors263-fra.html

Green, T., & Thomas, S. (2022). Shifting Power : Zero-Emissions Electricity Across Canada by 2035. David Suzuki Foundation. https://davidsuzuki.org/science-learning-centre-article/shifting-power-zero-emissions-electricity-across-canada-by-2035/
IEA. (2023, décembre 15). Coal 2023 – Analysis. IEA. https://www.iea.org/reports/coal-2023

Kemfert, C., Präger, F., Braunger, I., Hoffart, F. M., & Brauers, H. (2022). The expansion of natural gas infrastructure puts energy transitions at risk. Nature Energy, 7(7), 582-587. https://doi.org/10.1038/s41560-022-01060-3

La Gazette du Canada. (2023a). Partie 1, volume 1, numéro 1 : Règlement sur l'électricité propre. Gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction générale des services intégrés, Gazette du Canada. https://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2023/2023-08-19/html/reg1-fra.html

La Gazette du Canada. (2023b). Règlement sur l'électricité propre. 1841-01-01, 157(33). https://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2023/2023-08-19/html/reg1-fra.html

Levin, J. (2022, janvier 21). 2030 is too late : Canada must #DumpCoal now. Environmental Defence. https://environmentaldefence.ca/2022/01/21/2030-is-too-late-canada-must-dumpcoal-now/

Logan, C. (2024, janvier 23). It's a filthy fossil fuel, but not all coal is the same. Canada's National Observer. https://www.nationalobserver.com/2024/01/23/news/its-filthy-fossil-fuel-not-all-coal-same

Norton Rose Fulbright. (2024). Federal government suggests major revision to draft Clean Electricity Regulations. https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/db27a1f6/federal-government-suggests-major-revision-to-draft-clean-electricity-regulations

Parti libéral du Canada. (2021). Avançons ensemble. https://liberal.ca/wp-content/uploads/sites/292/2021/09/Plateforme-Avancons-ensemble.pdf

PNUE. (2023, décembre 1). Le gaz naturel est-il vraiment le carburant de transition dont le monde a besoin ? UNEP. http://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/le-gaz-naturel-est-il-vraiment-le-carburant-de-transition-dont-le-monde

Premier ministre du Canada. (2021, février 11). Le Premier ministre Trudeau conclut un fructueux Sommet des Nations Unies sur le climat. Premier ministre du Canada. https://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiques/2021/11/02/premier-ministre-trudeau-conclut-fructueux-sommet-des-nations

Projet de loi émanant d'un député C-383 (44-1) - Première lecture - Loi interdisant l'exportation de charbon thermique - Parlement du Canada (2024). https://www.parl.ca/documentviewer/fr/44-1/projet-loi/C-383/premiere-lecture

Radio-Canada. (2024, mars 29). Les exportations canadiennes de charbon thermique ont augmenté de 7 %. Radio-Canada; Radio-Canada.ca. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2061292/exportations-charbon-thermique-canada

Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact, 40195 2023 CSC 23. Consulté 26 janvier 2024, à l'adresse https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/20102/index.do

Ressources naturelles Canada. (2022, décembre 8). Lignes directrices pour le soutien international du Canada à la transition vers l'énergie propre. Ressources naturelles Canada. https://ressources-naturelles.canada.ca/accueil/lignes-directrices-pour-le-soutien-international-du-canada-la-transition-vers-lenergi/24798

Ressources naturelles Canada. (2023b, septembre 5). Le Conseil consultatif canadien de l'électricité. Ressources naturelles Canada. https://ressources-naturelles.canada.ca/nos-ressources-naturelles/sources-denergie-reseau-distribution/infrastructures-lelectricite/le-conseil-consultatif-canadien-de-lelectricite/25298

Ressources naturelles Canada. (2024a). Faits sur le charbon. Ressources naturelles Canada. https://ressources-naturelles.canada.ca/nos-ressources-naturelles/mines-materiaux/donnees-statistiques-et-analyses-sur-lexploitation-miniere/faits-mineraux-metaux/faits-charbon/20082

Ritchie, H., Rosado, P., & Roser, M. (2024). Fossil fuels. Our World in Data. https://ourworldindata.org/fossil-fuels
UN Climate Change Conference (COP26). (2021). [ARCHIVED CONTENT] Global Coal to Clean Power Transition Statement. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230313120149/https://ukcop26.org/global-coal-to-clean-power-transition-statement/

UNFCCC. (2021). End of Coal in Sight at COP26. https://unfccc.int/news/end-of-coal-in-sight-at-cop26
U.S. Energy Information Administration (EIA). (2021). Electric power sector CO2 emissions drop as generation mix shifts from coal to natural gas. https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=48296



Crédit photo: bgsmith

PIRESS
PÔLE INTÉGRÉ DE RECHERCHE
ENVIRONNEMENT, SANTÉ ET SOCIÉTÉ

copticom
STRATÉGIES / RELATIONS PUBLIQUES

UDS Université de Sherbrooke

gériq