

## **Réponse du gouvernement du Canada au septième rapport du Comité permanent des ressources naturelles intitulé :**

### **« Une étude de la promesse du gouvernement du Canada de plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. »**

Entre le 7 février et le 6 avril 2022, le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude sur l'engagement du gouvernement du Canada à plafonner et à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant du secteur pétrolier et gazier au rythme et à l'envergure nécessaires afin d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. La motion prévoyait que l'étude porterait sur la capacité du Canada à respecter ses engagements en matière de climat formulés lors de la 26<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (COP26) à Glasgow, sur les plans et les objectifs du gouvernement en matière de financement des énergies renouvelables et sur le rôle du captage, de l'utilisation et du stockage du carbone (CUSC).

Le gouvernement du Canada remercie les membres du Comité permanent et tous les participants qui ont apporté leurs témoignages et leurs points de vue. Le gouvernement souscrit à l'évaluation globale du Comité selon laquelle la réduction des émissions du secteur pétrolier et gazier est nécessaire pour atténuer les effets des changements climatiques; que l'approche doit encourager l'innovation tout en minimisant les chevauchements réglementaires et les fuites de carbone et maximiser les avantages d'une transition à faibles émissions de carbone; et que le gouvernement doit assurer la consultation des Autochtones et prendre en compte les répercussions sur l'emploi et sur l'environnement.

Le monde est confronté à deux crises, soit celle des changements climatiques et celle de la sécurité énergétique, et nous devons nous attaquer à ces deux problèmes tout en veillant à ce que l'énergie reste abordable pour les familles canadiennes. L'économie mondiale de l'énergie évolue rapidement, car les gouvernements du monde entier cherchent à répondre aux changements climatiques, ce qui entraîne une incertitude et une volatilité sur les marchés internationaux de l'énergie, exacerbées par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les répercussions se font sentir au Canada sous la forme d'une hausse des prix de l'énergie, qui a également une incidence sur de nombreux secteurs de la société : production alimentaire, transport, chauffage et refroidissement des bâtiments, fabrication, services et autres activités.

Il est essentiel d'exploiter les ressources pétrolières et gazières du Canada de manière plus propre et à plus faibles émissions, pour que le secteur puisse contribuer à la sécurité énergétique mondiale et être compétitif dans une économie mondiale visant la carboneutralité d'ici 2050. Pour atteindre les objectifs climatiques mondiaux et nationaux, il est impératif que le pétrole et le gaz soient produits avec le moins d'émissions possible. Le Canada a l'occasion de montrer la voie en faisant progresser l'énergie propre et les technologies propres pour les marchés nationaux et internationaux, de bâtir notre avenir énergétique à faibles émissions et de tirer parti de nouvelles possibilités dans les technologies propres et les industries à faibles émissions de carbone, comme la capture et le stockage du carbone, l'énergie géothermique, et les combustibles propres tels que l'hydrogène à très faible teneur en carbone provenant du gaz

naturel. Les choix audacieux et ambitieux d'aujourd'hui peuvent profiter aux travailleurs canadiens avec de nouveaux emplois bien rémunérés pour les générations à venir.

Depuis l'étude du Comité au début de l'année 2022, le Canada a continué à progresser vers ces objectifs :

- En mars 2022, le Canada a publié son Plan de réduction des émissions pour 2030 (PRÉ), qui fournit une feuille de route pour atteindre l'objectif du Canada pour 2030, a prévu 9,1 milliards de dollars de nouveaux investissements, et jette les bases pour que le Canada atteigne la carboneutralité d'ici 2050.
- En juillet 2022, le gouvernement a publié 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 ». Le document propose des lignes directrices et présente deux options réglementaires fondées sur le marché pour plafonner et réduire les émissions de GES du secteur pétrolier et gazier : un système national de plafond et d'échange et l'exploitation des systèmes existants de tarification du carbone.
- Dans le budget 2022 et la mise à jour économique de l'automne 2022, le gouvernement a annoncé trois nouveaux crédits d'impôt à l'investissement pour l'hydrogène propre, le captage et le stockage du carbone et les technologies propres, afin d'atteindre la carboneutralité. Ces mesures fiscales peuvent soutenir davantage la décarbonisation du secteur pétrolier et gazier.
- Le gouvernement a également continué à travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour s'assurer que les systèmes de tarification du carbone s'harmonisent à la rigueur du modèle fédéral renforcé. Il a publié le *Règlement sur les combustibles propres* pour obliger les fournisseurs primaires d'essence et de diesel à réduire l'intensité de carbone pour l'essence et du diesel qu'ils produisent et importent au Canada. Il a également publié la Stratégie canadienne sur le méthane, qui propose une voie pour réduire davantage les émissions de méthane dans l'ensemble de l'économie, y compris l'engagement de réduire les émissions de méthane provenant du pétrole et du gaz d'au moins 75 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2012.

Tout au long de l'année passée, le gouvernement s'est largement engagé auprès d'un large éventail de parties prenantes, notamment l'industrie, les provinces et les territoires, les partenaires autochtones et la société civile. Il a organisé plus de 80 réunions bilatérales et webinaires d'information publique, y compris une table ronde avec des organisations autochtones, afin de recueillir des commentaires et des recommandations pour l'élaboration du plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier. Les réactions des parties prenantes ont été larges et variées, allant de l'appel à une action plus rapide et plus ambitieuse pour réduire les émissions de GES, à la prudence dans la conception du plafond afin d'éviter la fuite des investissements hors du Canada et de provoquer des fuites de carbone. Nombreux sont ceux qui ont exprimé le souhait de bénéficier d'une certitude réglementaire, de disposer d'une énergie fiable et abordable et d'éviter les fardeaux réglementaires inutiles, ainsi que la volonté de

collaborer à l'élaboration d'une trajectoire d'émissions réalisable afin d'atteindre les objectifs du Canada pour 2030 et 2050.

Le gouvernement soutient les recommandations du Comité et les aborde ci-dessous. Le plafond des émissions pétrolières et gazières se concentrera sur les émissions et ne sera pas un plafond sur la production de pétrole et de gaz. L'intention du plafond n'est pas d'entraîner des réductions de production au-delà de ce qui est déterminé par un déclin de la demande mondiale. Il maximisera les opportunités d'investissement dans la décarbonisation du secteur tout en tenant compte de l'évolution des considérations de sécurité énergétique. De plus, il sera conçu pour gérer les enjeux de compétitivité et minimiser les risques de fuites de carbone. Le gouvernement prend également note des opinions et recommandations supplémentaires formulées par le Parti conservateur du Canada et le Nouveau Parti démocratique, dont certaines recourent les recommandations générales du Comité, et y a répondu dans la mesure du possible dans ce qui suit :

**RECOMMANDATION 1 : Que le Gouvernement du Canada plafonne les émissions du secteur pétrolier et gazier pour s'harmoniser avec l'objectif à long terme de l'Accord de Paris visant à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 degré Celsius.**

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

Le Canada est signataire de l'Accord de Paris, en vertu duquel les pays du monde entier se sont collectivement engagés à maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et à poursuivre les efforts pour la limiter à 1,5 °C afin d'éviter les pires répercussions liées aux changements climatiques.

En 2021, le Canada a mis à jour sa contribution déterminée au niveau national (CDN) en vertu de l'Accord de Paris, à des réductions de 40 % à 45 % par rapport au niveau de 2005 d'ici 2030, et a **adopté la Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité (LCRMC), qui inscrit dans la législation la CDN 2030 du Canada et son objectif d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050.**

La LCRMC établit un cadre de responsabilité et de transparence, y compris l'obligation d'établir des objectifs nationaux de réduction des émissions sur cinq ans, et de publier des plans de réduction des émissions ainsi que des rapports d'avancement et d'évaluation relatifs à ces objectifs. Comme l'exige la LCRMC, le Canada a publié en mars 2022 son premier Plan de réduction des émissions pour 2030 (PRÉ). Le PRÉ inclut l'engagement du Canada à plafonner et à réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier dans le cadre de la feuille de route visant à atteindre l'objectif d'émissions du Canada pour 2030 et en tant qu'élément important pour que le Canada parvienne à la carboneutralité d'ici 2050.

Le plafond se concentrera sur les émissions et ne sera pas un plafond sur la production de pétrole et de gaz. L'intention du plafond n'est pas d'entraîner des réductions de production au-delà de ce qui est déterminé par un déclin de la demande mondiale. En tenant compte et en s'appuyant sur d'autres réglementations et politiques climatiques complémentaires telles que la tarification du carbone, les réglementations sur le méthane et les combustibles propres, le plafond d'émissions pour le pétrole et le gaz garantira que les émissions du secteur pétrolier et gazier

diminuent au rythme et à l'envergure nécessaires pour apporter une contribution significative à la CDN du Canada et à l'objectif de carboneutralité d'ici 2050, tout en assurant le maintien d'une activité économique forte. Le plafonnement et la réduction des émissions du secteur pétrolier et gazier enverront un signal politique clair et à long terme pour investir dans les technologies propres et les actifs énergétiques à faibles émissions, et positionneront les Canadiens et les entreprises canadiennes pour saisir les opportunités économiques qui peuvent découler de la transition vers la carboneutralité.

**RECOMMANDATION 2 : Que le gouvernement du Canada augmente la rigueur du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone pour l'industrie ainsi que du modèle fédéral en :**

- ajoutant un taux de resserrement;
- examinant les possibilités d'exiger l'application des normes sectorielles plutôt que des normes au niveau des installations, lorsque possible;
- augmentant la portée d'application des émissions visées par les normes de rendement.

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

Le renforcement de la rigueur du Système de tarification fondé sur le rendement (STFR) fédéral pour l'industrie fait partie de sa conception depuis sa création dans le Cadre réglementaire du STFR de 2018. Le renforcement des normes au fil du temps est cohérent avec les objectifs climatiques canadiens et mondiaux, qui exigent une ambition accrue plus que les années avancent.

En février 2021, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a lancé un examen du *Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement* (Règlement sur le STFR). En décembre 2021, ECCC a publié un document de consultation décrivant les changements proposés, notamment l'introduction d'un taux de resserrement annuel de 2 % pour la plupart des normes de rendement et de 1 % pour les secteurs considérés comme présentant un risque très élevé de répercussions sur la compétitivité et de fuites de carbone. Les taux de resserrement contribueront à garantir que le STFR fédéral maintienne un signal de prix marginal conforme au prix national minimal de la pollution par le carbone au Canada, ce qui maintiendra une incitation cohérente à la réduction pour toutes les émissions visées. ECCC a l'intention de finaliser les modifications d'ici l'automne 2023, dont les principaux changements apportés au Règlement sur le STFR (y compris les taux de resserrement) sont rétroactifs au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

En ce qui concerne la recommandation du Comité d'élaborer des « normes sectorielles » plutôt que des normes propres à l'installation, les normes de rendement dans le Règlement sur le STFR fédéral sont établies en fonction de l'intensité moyenne nationale des émissions pondérée en fonction de la production de toutes les grandes installations émettrices qui produisent des produits similaires à l'échelle du Canada. En bref, la grande majorité des normes prévues par le STFR fédéral sont propres à une activité ou à un produit; ce n'est que lorsque la confidentialité ou des limitations techniques empêchent leur utilisation (par exemple, dans les secteurs visés ne

comptant qu'une ou deux installations, ou pour les installations volontaires uniques) que des normes propres à l'installation sont appliquées.

La portée d'application d'un système STFR n'est qu'une partie de l'application complète de la tarification du carbone, puisqu'un système STFR s'applique parallèlement à une redevance sur les combustibles fossiles. Comme le souligne le modèle fédéral, les systèmes de tarification fondés sur le rendement au Canada ne peuvent s'appliquer qu'aux secteurs qui sont à risque de répercussions sur la compétitivité et de fuites de carbone en raison de la tarification du carbone, et ne doivent pas s'appliquer aux secteurs qui ne sont manifestement pas à risque, tels que les distributeurs de combustibles. Bien que cela limite la portée de tous les instruments de tarification de type STFR, ils doivent être associés à une redevance sur les combustibles ou à un prélèvement, garantissant ainsi un signal de prix du carbone pour les émissions des champs d'application 1, 2 et 3 se produisant au Canada et incitant l'ensemble de l'économie à réduire les émissions dans toute la chaîne de valeur des combustibles fossiles.

À l'heure actuelle, la plupart des émissions industrielles sont sujettes à des systèmes de tarification fondés sur le rendement provinciaux, plutôt qu'au STFR fédéral, notamment en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et à Terre-Neuve-et-Labrador. Les systèmes provinciaux varient en taille, en contexte et en composition, et l'approche du Canada permet aux provinces et aux territoires d'ajuster leurs systèmes pour répondre aux circonstances locales, tant qu'ils respectent les exigences nationales minimales de rigueur. Le Canada a renforcé les critères nationaux minimaux de rigueur pour les systèmes de tarification du carbone (le « modèle ») en 2021 pour la période 2023-2030, afin de garantir que tous les systèmes de tarification de la pollution par le carbone soient comparables et efficaces dans l'ensemble du pays. Il s'agit notamment de veiller à ce que la tarification de la pollution par le carbone s'applique à un large éventail de sources d'émissions dans l'ensemble de l'économie, et à ce que les marchés du carbone soient solides et fonctionnent bien, incitant les industries à réduire leurs émissions et à innover, et envoyant un signal clair sur le prix du carbone pour toutes les émissions visées au Canada.

Le modèle mis à jour exige que les systèmes de tarification fondés sur le rendement maintiennent un signal de prix marginal conforme au prix minimum du carbone et aux exigences de rigueur du Canada. Ce critère permet d'atteindre deux objectifs fondamentaux de l'approche du Canada en matière de tarification de la pollution par le carbone :

- Il maintient un signal de prix du carbone cohérent sur les marchés de crédits du STFR, en exigeant que les provinces et les territoires fixent et renforcent leurs normes de rendement à des niveaux qui inciteront les entreprises à réduire leurs émissions en fonction du prix du carbone à l'échelle de l'économie;
- Il préserve la souplesse nécessaire pour que les provinces et les territoires puissent adapter les normes aux circonstances de leurs secteurs.

En effet, le modèle mis à jour impose à chaque province et territoire un taux de resserrement économiquement efficace, qui garantit une incitation proportionnelle au prix du carbone sans prescrire des taux uniformes, qui pourraient être insuffisants ou augmenter le risque de fuites de

carbone, tout dépendamment de la province ou du territoire.

Le modèle fédéral mis à jour comprend également de nouvelles exigences de couverture minimale pour tous les systèmes de tarification fondés sur le rendement et de plafond et d'échange : ces systèmes doivent désormais couvrir les émissions liées aux procédés industriels en plus des émissions provenant des sources de combustion.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à entreprendre une évaluation provisoire des systèmes de tarification de la pollution par le carbone au Canada, qui sera terminée d'ici 2026, afin de s'assurer que tous les systèmes continuent d'être robustes et efficaces.

**RECOMMANDATION 3 : Que le gouvernement du Canada veille à ce qu'un plafond d'émissions pour le secteur pétrolier et gazier favorise l'innovation tout en restant neutre sur le plan technologique.**

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

Le secteur pétrolier et gazier devra réaliser d'importantes réductions supplémentaires des émissions afin de maintenir la compétitivité de ses produits dans une économie mondiale qui se décarbonise. Cela nécessitera des innovations et une mise à l'échelle massive des technologies émergentes et des solutions d'infrastructure.

Il existe un certain nombre d'options technologiques pour la décarbonisation du secteur pétrolier et gazier, notamment l'électrification, le déplacement de la vapeur, les possibilités de changement de combustible, l'efficacité énergétique et d'autres améliorations des processus, les solutions de réduction du méthane et les solutions d'élimination du carbone telles que le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CUSC).

Les technologies propres évoluent constamment. Si certaines solutions pour le secteur pétrolier et gazier peuvent être mises en œuvre dès maintenant, comme la réduction du méthane, d'autres solutions émergentes telles que le CUSC et le captage direct de l'air, devraient jouer un rôle beaucoup plus important au cours de cette décennie, tandis que d'autres solutions transformatrices, tels que les petits réacteurs nucléaires, pourraient n'être disponibles que dans un avenir plus lointain.

Lors de l'élaboration et de la conception du plafond d'émissions, il est essentiel de veiller à ce qu'il favorise l'innovation et qu'il soutienne l'investissement ainsi que la mise en œuvre de solutions d'atténuation plutôt que de les entraver. Il s'agit notamment de tenir compte de l'incertitude liée à la faisabilité technique et économique des solutions d'atténuation pour le secteur.

Les approches fondées sur le marché, telles que celles décrites dans le document de travail du gouvernement de juillet 2022, se concentrent sur les émissions et non sur la production, puisent soutiennent l'innovation. Les émetteurs peuvent remplir leurs obligations en réduisant les émissions sur leur site de la manière qu'ils choisissent, ou en achetant des crédits (ou « quotas ») sur le marché, en fonction de leur coût relatif. Le marché incite à prendre la prochaine mesure d'atténuation la moins coûteuse, créant ainsi une demande pour des approches ou des

technologies innovantes, dont les bénéfiques s'étendent à l'ensemble du système. Plutôt que de prescrire des mesures ou des technologies d'atténuation spécifiques, les deux options proposées pour mettre en œuvre le plafond d'émissions — un système de plafond et d'échange et une approche de tarification du carbone — seraient neutres sur le plan technologique. Chacune d'entre elles offrirait aux entités réglementées la souplesse nécessaire pour satisfaire à leurs obligations en matière de réduction des émissions en déterminant les possibilités d'atténuation des émissions les mieux adaptées à leur situation particulière.

Afin de compléter le plafonnement des émissions et de soutenir davantage l'innovation et le déploiement de technologies clés, le gouvernement du Canada apporte un soutien supplémentaire, notamment par le biais des mesures suivantes :

- Le Fonds de réduction des émissions de 675 millions de dollars qui aide les entreprises pétrolières et gazières côtières et infracôtières canadiennes à investir dans des solutions propres pour réduire les émissions de méthane, tandis que le Programme de déploiement extracôtier de 42 millions de dollars soutient des projets de recherche, de développement et de démonstration qui font progresser les solutions visant à décarboniser l'industrie pétrolière et gazière extracôtière.
- Le Fonds d'accélération de la carboneutralité fournira 8 milliards de dollars aux grands émetteurs (y compris le secteur pétrolier et gazier) afin d'accélérer les projets de décarbonisation, de développer les technologies propres et d'accélérer la transformation industrielle du Canada dans tous les secteurs.
- Dans le budget 2022 et la mise à jour économique de l'automne 2022, le gouvernement a annoncé trois nouveaux crédits d'impôt à l'investissement pour l'hydrogène propre, le captage et le stockage du carbone et les technologies propres afin d'atteindre le niveau de carboneutralité. Ces mesures fiscales peuvent soutenir davantage la décarbonisation du secteur pétrolier et gazier.
- Le Programme de croissance propre représente un investissement de 155 millions de dollars dans la recherche, le développement et les projets de démonstration de technologies propres dans les secteurs de l'énergie, de l'exploitation minière et de la foresterie au Canada.
- Le Fonds de croissance du Canada, lancé dans le cadre de l'énoncé économique d'automne 2022 du Canada, fournira 15 milliards de dollars pour catalyser des investissements substantiels du secteur privé dans des entreprises et des projets canadiens afin d'aider à transformer et à faire croître l'économie du Canada rapidement et à grande échelle sur la voie de l'énergie carboneutre.

Le secteur pétrolier et gazier canadien est l'un des principaux investisseurs dans les technologies propres et l'innovation au Canada, avec une moyenne d'environ 1 milliard de dollars par an au cours de la dernière décennie. Les compagnies pétrolières et gazières sont de plus en plus nombreuses à annoncer des plans de carboneutralité et des investissements dans des projets de réduction des émissions au cours des prochaines décennies. Depuis décembre 2021, le gouvernement du Canada a mené de vastes consultations auprès de l'industrie et d'autres parties prenantes afin de mieux comprendre les conditions favorables et les obstacles à surmonter pour

faire de ces plans et projets une réalité. Le gouvernement du Canada s'est engagé à poursuivre le dialogue à cet égard afin d'éclairer la conception du plafond d'émissions et d'identifier les domaines dans lesquels des aides supplémentaires pourraient contribuer à accélérer la transition.

**RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement du Canada analyse l'interaction entre les mesures provinciales et fédérales existantes pour le secteur pétrolier et gazier, dans le but d'établir un plafond d'émissions qui limite les chevauchements réglementaires, et que le gouvernement publie cette analyse.**

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

Diverses mesures du gouvernement canadien sont déjà associées à des mesures prises dans d'autres provinces et territoires pour réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier. Il s'agit notamment des règlements sur le méthane, des mises à jour du Système de tarification fondé sur le rendement (STFR) fédéral et des systèmes provinciaux de tarification du carbone, du *Règlement sur les combustibles propres*, ainsi que des programmes fédéraux et provinciaux visant à réduire les risques par rapport aux investissements dans la recherche et le développement et à la mise en œuvre des technologies propres. Le gouvernement du Canada reconnaît que le plafonnement des émissions devra être associé à ce vaste ensemble de mesures.

Le document de travail du gouvernement du Canada sur le plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier souligne la nécessité d'une cohérence et d'une coordination des politiques entre les provinces et territoires comme un élément clé de l'élaboration des politiques. Bien que l'ensemble des considérations spécifiques diffère entre les deux options réglementaires proposées dans le document, les actions immédiates primordiales consistent à s'assurer que l'élaboration du plafond n'interfère pas avec la mise en œuvre en cours des systèmes mis à jour de tarification du carbone en 2023, et qu'il tient compte des réductions d'émissions réalisées dans le cadre de politiques complémentaires (par exemple, les réglementations sur le méthane). En outre, l'approche du gouvernement continuera d'être élaborée conformément aux principes énoncés dans le document qui s'appuient sur les conseils du Groupe consultatif pour la carboneutralité (GCPC) et sur les contributions reçues des provinces et territoires, des groupes autochtones, de l'industrie et des organisations non gouvernementales.

L'ensemble des nouvelles réglementations et des modifications réglementaires doivent comprendre un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui fournit une synthèse basée sur des faits des répercussions attendues, incluant une évaluation des répercussions sur la coopération et l'harmonisation en matière de réglementation. Le REIR accompagne le projet de règlement lorsqu'il est publié dans la *Gazette du Canada*.

**RECOMMANDATION 5 : Que le gouvernement du Canada s'assure que le plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier minimise le risque de fuites de carbone.**

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

Bien que le monde doive à terme passer du pétrole et du gaz à des sources d'énergie propres,



leur utilisation diminuera, mais se poursuivra dans un avenir prévisible. Le scénario de décarbonisation d'ici 2050 de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit que la demande mondiale de pétrole diminuera de plus de 75 % d'ici 2050. Si le Canada veut être un fournisseur privilégié dans ce contexte, il devra être compétitif à la fois en termes de prix et d'intensité de carbone. Pour atteindre cet objectif, le plafond se concentrera sur les émissions et non sur la production.

Les fuites de carbone peuvent se produire lorsque les coûts du carbone incitent les entreprises ou les investisseurs à déplacer leur production vers des provinces, des territoires ou des pays où les coûts du carbone sont moins élevés ou inexistantes. Il en résulte que les émissions ne sont pas réduites; elles sont simplement émises à un autre endroit. Le plafond sera conçu de manière à minimiser ce risque.

Les options pour traiter le risque de fuites de carbone diffèrent selon l'option réglementaire. Par exemple :

- Dans un système de plafond et d'échange, les risques de fuites de carbone peuvent être atténués par une combinaison de réinvestissement du produit des ventes aux enchères, d'allocation gratuite de quotas, de mise en réserve de crédits et de périodes de conformité pluriannuelles;
- Au Canada, les systèmes de tarification fondés sur le rendement sont déjà conçus pour atténuer les risques sur la compétitivité et de fuites de carbone en fixant (le cas échéant) des normes ajustées en fonction de l'intensité des émissions et de l'exposition aux échanges commerciaux, de la possibilité de se conformer par le biais de paiements et d'accès aux crédits compensatoires.

Le gouvernement s'est également engagé à étudier l'utilisation d'assouplissements limités dans le temps, par exemple en autorisant la conformité des crédits compensatoires nationaux ou internationaux solides, afin de s'assurer que le secteur est responsable de la réduction des émissions tout en laissant du temps pour mettre en œuvre des solutions.

Le plafond des émissions se concentrera sur les émissions et n'est pas destiné à entraîner des réductions de la production de pétrole et de gaz au-delà de ce qui est déterminé par un déclin de la demande mondiale pour atteindre l'objectif de la carboneutralité. Dans l'une ou l'autre option, la trajectoire des émissions tiendra compte de la disponibilité technologique du secteur et de la nécessité d'encourager le déploiement de technologies à faibles émissions, tout en évitant les actifs échoués ainsi qu'en reconnaissant l'importance de la sécurité énergétique mondiale dans le contexte d'une transition énergétique qui maximise les réductions nettes de GES à l'échelle mondiale.

**RECOMMANDATION 6 : Que le gouvernement du Canada collabore, par le truchement de négociations commerciales, en vue d'établir des règles du jeu équitables obligeant les producteurs et exportateurs de combustibles fossiles à respecter une norme mondiale pour ce qui est des obligations en matière d'environnement, de main-d'œuvre et de droits de la personne.**

Le gouvernement soutient cette recommandation.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à faire en sorte que la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone se fasse d'une manière équitable et prévisible pour nos entreprises, et qu'elle soutienne la compétitivité internationale du Canada. Le Canada utilise un large éventail d'outils pour ouvrir les marchés étrangers aux entreprises canadiennes et créer des conditions plus prévisibles, équitables et transparentes pour les entreprises canadiennes opérant sur les marchés étrangers.

Comme indiqué ci-dessus, les risques de répercussions sur la compétitivité et de fuites de carbone résultant de la tarification de la pollution par du carbone sont actuellement atténués par la conception de la tarification du carbone au niveau fédéral, provincial et territorial, y compris, par exemple, par des systèmes de tarification fondés sur le rendement pour les industries à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux.

Les ajustements à la frontière pour le carbone (AFC) sont un autre outil permettant d'atténuer les fuites de carbone et d'encourager les autres pays à accroître leur propre ambition en matière de climat. Plusieurs pays dans le monde, dont le Canada, étudient la manière dont les AFC peuvent s'intégrer dans une stratégie plus large visant à atteindre les objectifs climatiques.

Reconnaissant les relations économiques étroites entre le Canada et les États-Unis, le premier ministre Trudeau et le président américain Biden ont adopté en février 2021 une feuille de route pour un partenariat renouvelé entre le Canada et les États-Unis, dans laquelle les deux pays s'engagent à collaborer pour remédier aux effets sur le commerce des disparités mondiales en matière de politiques climatiques.

Le Canada participe activement à un certain nombre d'institutions multilatérales qui jouent un rôle important en matière de politique commerciale, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la [Coopération économique pour l'Asie-Pacifique \(APEC\)](#), le [G7](#) et le G20. Nombre de ces institutions disposent de forums spécifiques consacrés à l'examen des questions relatives au commerce et à l'environnement, tels que le comité du commerce et de l'environnement (CCE) de l'OMC et le groupe de travail du G7 sur le commerce et l'investissement. Le Canada fait preuve de leadership en tant que coresponsable des discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale (DSCDE) de l'OMC, qui comprennent des travaux visant à atteindre les objectifs climatiques (p. ex., l'Accord de Paris) par le biais de mesures climatiques liées au commerce.

En tant que membre du G7, le Canada a participé à la déclaration des dirigeants du G7 de décembre 2022 approuvant le mandat du Club climat et établissant un Club climat international

ouvert et coopératif. Le Canada contribue également aux travaux du Forum inclusif sur les approches d'atténuation des émissions de carbone (FIAAEC), organisé par l'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie (AIE), qui alimentera les travaux du Club climat.

Le Canada collabore avec des partenaires internationaux pour promouvoir l'expansion de la tarification de la pollution par le carbone à l'échelle mondiale, notamment dans le cadre du Défi mondial sur la tarification du carbone du premier ministre, qui vise à tripler le pourcentage des émissions mondiales couvertes par la tarification d'ici 2030. L'extension de la tarification de la pollution par le carbone au niveau international contribuera également à atténuer les risques de répercussions sur la compétitivité et de fuites de carbone.

**RECOMMANDATION 7 : Que le gouvernement du Canada consulte les gouvernements et les collectivités autochtones afin de s'assurer que l'instauration d'un plafond d'émissions n'ait pas des répercussions négatives disproportionnées sur les peuples autochtones.**

Le gouvernement soutient cette recommandation.

Dans le cadre de l'élaboration de son approche en matière de plafonnement des émissions et conformément aux objectifs de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (LDNUDPA), le gouvernement du Canada s'est engagé à collaborer avec les organisations, les groupes et les communautés autochtones afin de s'assurer que leurs voix sont entendues et prises en compte dans la voie à suivre. Le gouvernement du Canada apporte un soutien direct, y compris une aide financière aux participants, aux partenaires autochtones qui souhaitent s'engager. Le processus de consultation sur le plafond des émissions pétrolières et gazières auprès des organisations, des groupes et des communautés autochtones est en cours. À la suite de l'annonce du gouvernement lors de la COP26 en 2021, 48 organisations, groupes et communautés autochtones ont été identifiés pour une consultation ciblée en fonction de leur probabilité d'être directement touchés et d'avoir un intérêt pour le plafond des émissions pétrolières et gazières. Grâce à d'autres manifestations d'intérêt, 62 organisations, groupes et communautés autochtones ont été inclus dans le processus de consultation. La publication du document de travail a entraîné le lancement de la période de consultation avec pour but de recevoir des réponses écrites à l'égard des lignes directrices, des options réglementaires et des considérations. À ce jour, le gouvernement du Canada a reçu 12 réponses écrites sur le document de travail provenant des groupes autochtones, qui seront utilisés afin d'éclairer l'élaboration du plafond des émissions pétrolières et gazières. Le gouvernement continue de rester ouvert à la réception des commentaires additionnels.

Les partenaires autochtones ont participé à diverses séances d'information, notamment un webinaire public, un webinaire axé sur les Autochtones, divers ateliers techniques et des réunions techniques bilatérales avec des représentants du gouvernement. À ce jour, cinq réunions bilatérales ont été organisées à la demande d'organisations, de groupes et de communautés autochtones. Le gouvernement du Canada continue de consulter les peuples autochtones en ce qui concerne le plafond d'émission pour le secteur pétrolier et gazier, y compris, mais sans s'y limiter, les producteurs de pétrole et de gaz des Premières Nations, les organisations autochtones nationales et régionales, ainsi que les communautés et les groupes

autochtones. Cette consultation auprès des partenaires autochtones dans la planification et le développement de la politique est cruciale, et le gouvernement cherchera d'autres occasions d'entendre et d'incorporer des commentaires sur les questions et les considérations propres aux autochtones.

**RECOMMANDATION 8 : Que le gouvernement du Canada tienne compte des répercussions qu'aurait le plafonnement des émissions sur l'emploi.**

Le gouvernement soutient cette recommandation.

Le secteur pétrolier et gazier du Canada a été et continuera d'être une source de bons emplois et de prospérité. En 2021, le secteur pétrolier fournissait 442 100 emplois, dont environ 10 400 emplois autochtones. Les secteurs de l'énergie conventionnelle continueront d'être un moteur essentiel d'opportunités économiques à mesure qu'ils s'efforceront de décarboniser leur production et de répondre à la concurrence mondiale pour les produits à faible teneur en carbone. L'analyse réalisée par l'Agence internationale de l'énergie sur une économie globale carboneutre démontre que le pétrole sera principalement utilisé pour des applications sans combustion telles que les produits pétrochimiques, l'asphalte, les lubrifiants, les solvants, le graphite de carbone et les cires, et que le gaz naturel sera utilisé pour la production d'hydrogène et d'engrais à très faible teneur en carbone. Les pays qui se concentrent sur la production d'hydrocarbures à très faibles émissions bénéficieront d'un avantage concurrentiel important en tant qu'acteurs précurseurs de ces occasions.

L'établissement d'un plafond transparent pour les émissions du secteur pétrolier et gazier, avec des étapes fixées à un rythme qui s'aligne sur les objectifs de carboneutralité du Canada pour 2050, enverra un signal politique clair et à long terme d'investir dans les technologies propres, les actifs énergétiques à faibles émissions et les infrastructures de soutien qui sont la clé du succès dans une économie à faibles émissions de carbone. Selon de nombreuses études, plutôt que de voir l'action climatique se traduire par des pertes d'emplois, le Canada a plus de chances de voir les possibilités d'emploi augmenter. Toutefois, la capacité à tirer parti de ces possibilités économiques ne sera possible qu'en s'assurant que les travailleurs canadiens disposent du soutien, des compétences et de la formation nécessaires pour réussir. Le gouvernement du Canada travaille pour comprendre l'incidence du passage à une économie à faibles émissions de carbone sur les travailleurs et les communautés ainsi que pour créer les conditions propices à la création d'emplois durables et à la prospérité économique dans l'ensemble du pays.

Le gouvernement a récemment publié un Plan pour des emplois durables (2023-2025) provisoire afin d'orienter et d'organiser les efforts visant à soutenir les travailleurs dans l'économie de demain. Le plan décrit la gouvernance fédérale, la mobilisation, ainsi qu'un cadre de responsabilité pour guider les efforts du gouvernement au fil du temps et pour aider à garantir que tous les Canadiens ont une chance réelle et significative de réussir dans l'économie de demain. Le Plan pour des emplois durables provisoire souligne l'intention du gouvernement d'améliorer la collecte et la diffusion des données concernant la manière dont les communautés et les travailleurs s'adaptent à l'économie carboneutre, et de fournir des mises à jour sur les progrès réalisés dans le cadre de la publication du premier Plan d'action pour des emplois

durables en 2025.

Pour tout règlement nouveau ou modifié, le gouvernement exige qu'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) soit entrepris pour comprendre les coûts et les avantages, y compris l'analyse des impacts socioéconomiques tels que l'effet sur l'emploi et l'économie, et qu'il soit publié avec le projet de règlement.

**RECOMMANDATION 9 : Que pour minimiser les inconvénients et maximiser les avantages de la transition vers une économie faible en carbone, le gouvernement du Canada :**

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

Le gouvernement du Canada soutient cette recommandation.

La participation du public à la transition du Canada vers la carboneutralité d'ici 2050 est une pierre angulaire de la LCRMC. La LCRMC stipule que les provinces, les territoires, les peuples autochtones, le Groupe consultatif pour la carboneutralité et les Canadiens intéressés doivent avoir la possibilité de présenter des observations lors de l'établissement des futurs objectifs de réduction des émissions et des plans de réduction des émissions.

En outre, depuis décembre 2021, le gouvernement du Canada a engagé la discussion avec les provinces et les territoires, les peuples autochtones, l'industrie, les organisations non gouvernementales et d'autres Canadiens intéressés afin de solliciter des avis et des contributions sur sa proposition de plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier.

En outre, dans le cadre de son Plan pour des emplois durables provisoire, le gouvernement a annoncé un cadre fédéral de gouvernance, de mobilisation et de responsabilité pour guider les efforts du gouvernement en vue de soutenir le passage à une économie à faibles émissions de carbone, et pour aider à garantir que tous les Canadiens ont une chance réelle et significative de réussir dans l'économie à faibles émissions de carbone. Ce Plan pour des emplois durables provisoire présente des mesures fédérales dans dix domaines d'action afin de rassembler les efforts existants et prévus pour faire progresser les emplois durables, y compris l'introduction d'un mécanisme d'engagement permanent appelé le Conseil des partenariats sur les emplois durables. Le Conseil des partenariats réunira le gouvernement, les syndicats, l'industrie, les groupes autochtones et d'autres experts afin de permettre une mobilisation régulière avec les

communautés et les parties prenantes à travers le Canada pour aider à conseiller le gouvernement sur les nouvelles mesures de soutien et les actions nécessaires. Une meilleure approche de la collecte de données et du suivi sera également soutenue par le plan.

Tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique, le gouvernement veillera à ce que les travailleurs et les communautés bénéficient d'un soutien et d'un accès à de nouvelles possibilités provenant d'industries nouvelles et existantes. Comme le souligne le Plan pour des emplois durables provisoire, le gouvernement fédéral a déjà investi plus de 1,5 milliard de dollars dans la formation professionnelle pour soutenir les travailleurs, et a récemment annoncé un montant supplémentaire de 250 millions de dollars dans l'Énoncé économique de l'automne de 2022 pour établir :

1. **Le Centre de formation pour les emplois durables** : Le Centre réunira des travailleurs, des syndicats, des employeurs et des établissements de formation de tout le pays afin d'examiner les compétences de la main-d'œuvre d'aujourd'hui, et de prévoir les besoins futurs en matière de compétences et d'aider 15 000 travailleurs à améliorer leurs compétences ou à en acquérir de nouvelles pour occuper des emplois dans une économie à faibles émissions de carbone.
2. **Un nouveau volet consacré aux emplois durables dans le cadre du Programme pour la formation et l'innovation en milieu syndical** : Le Programme pour la formation et l'innovation en milieu syndical (PFIMS) soutient l'innovation en matière de formation en apprentissage et le renforcement des partenariats dans les métiers du Sceau rouge par le biais de deux flux de financement. Un nouveau volet sur les emplois durables dans le cadre du PFIMS soutiendra les syndicats dans la mise en place d'une formation aux compétences vertes pour les travailleurs des métiers. 20 000 apprentis et compagnons devraient bénéficier de cet investissement.
3. **Le secrétariat des emplois durables** : Le Secrétariat des emplois durables offrira un guichet unique aux travailleurs et aux employeurs et fournira les renseignements les plus récents sur les programmes, le financement et les services fédéraux dans l'ensemble des ministères, alors que le Canada travaille à construire une économie à faibles émissions de carbone offrant des possibilités à tous.

Grâce à l'Accélérateur net zéro du Fonds stratégique pour l'innovation (FSI-NZA) de 8 milliards de dollars, le gouvernement fédéral fait également des investissements importants qui favoriseront un environnement propice à la création de bons emplois pour les Canadiens en aidant les industries établies à se décarboniser et à devenir prêtes pour la carboneutralité, en plus de soutenir le développement de l'écosystème des technologies propres et des batteries au Canada.

Bien que ces initiatives constituent une étape importante pour garantir que les travailleurs soient en mesure de réussir dans l'économie à faibles émissions de carbone, il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement du Canada reste déterminé à collaborer avec tous les niveaux de gouvernement, les secteurs privés et à but non lucratif ainsi qu'avec les syndicats pour mieux comprendre les effets distributifs de la politique, ce qui permettra d'éclairer la conception du

plafond d'émissions et d'atténuer toute répercussion négative potentielle sur les secteurs économiques, les régions et les collectivités.

La responsabilité est au cœur de l'approche du gouvernement. La LCRMC exige que les plans de réductions des émissions soient supportés par des rapports sur la progression de la mise en œuvre continue, et par des rapports d'évaluation afin d'indiquer si l'objectif a été atteint ainsi que de mesurer l'efficacité des mesures et des stratégies décrites dans le plan. La LCRMC exige également que le gouvernement publie un rapport annuel présentant les mesures clés prises afin de gérer les risques financiers et les opportunités liés aux changements climatiques. Finalement, avec toute réglementation nouvelle ou modifiée, le gouvernement exige qu'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) soit entrepris pour comprendre les coûts et les avantages, en fonction d'indicateurs sociaux et économiques clés.

**RECOMMANDATION 10 : Que le gouvernement du Canada prenne en considération les impacts environnementaux de l'exploitation pétrolière et gazière, ainsi que les coûts financiers qui en résultent, dans la détermination d'un plafond d'émissions.**

**Réponse du gouvernement :**

Le gouvernement soutient cette recommandation.

Alors que le Canada s'efforce de parvenir à la carboneutralité d'ici 2050, la décarbonisation du secteur pétrolier et gazier nécessitera une collaboration aux niveaux fédéral, provincial et territorial, industriel et communautaire. Pour sa part, le gouvernement du Canada associera une plus grande rigueur dans les mesures visant à accélérer et à approfondir les réductions d'émissions du secteur à une série de politiques de soutien.

Le plafond fait partie d'une approche plus large des politiques et des investissements, présentés dans le Plan de réduction des émissions pour 2030 du Canada. Il se concentrera sur les émissions, pas sur la production, et sa conception prendra en considération les autres règlements et politiques complémentaires liées au climat des gouvernements fédéral et provinciaux, le soutien aux technologies propres afin de décarboniser davantage le secteur tout en évitant les actifs perdus, et l'aide dans la création d'emplois durables. S'attaquer aux émissions découlant du secteur pétrolier et gazier – la plus grande source d'émissions de GES au Canada – est crucial dans l'atteinte des objectifs climatiques du Canada et internationaux, et vital pour la durabilité et la compétitivité de l'industrie de l'énergie du Canada.