

Réponse du gouvernement du Canada au cinquième rapport du Comité permanent des ressources naturelles intitulé « Une étude des plans de réduction de méthane : révision du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions »

Le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes a mené une étude sur le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions (FRE) conséquemment à une vérification du programme effectuée par le commissaire à l'environnement et au développement durable. La motion consistait dans un premier temps à étudier l'élaboration et la mise en œuvre du programme, et dans un deuxième temps à formuler des recommandations pour consolider tant le Programme côtier et infracôtier que les programmes ou les initiatives à venir ayant pour but de réduire les émissions de méthane dans le secteur pétrolier et gazier.

Le gouvernement du Canada remercie les membres du Comité permanent et tous les témoins qui ont comparu pour partager leurs perspectives et leurs témoignages sur l'importance des réductions des émissions de méthane en général et sur le Programme côtier et infracôtier du FRE en particulier. Il approuve la conclusion générale du Comité selon laquelle le Canada doit travailler à réduire les émissions de méthane le plus possible et le plus rapidement possible. En outre, il appuie toutes les recommandations du Comité et les aborde dans la réponse du gouvernement qui suit. Il souligne également les opinions complémentaires et les recommandations du Parti conservateur du Canada et du Nouveau Parti démocratique, dont certaines se recoupent avec les recommandations générales du Comité, et les a abordées dans la mesure du possible dans la réponse suivante :

RECOMMANDATION N° 1 : Que le gouvernement du Canada publie des données supplémentaires sur le Programme côtier et infracôtier du FRE, notamment :

- **en indiquant dans quelle proportion les réductions d'émissions réalisées au cours des deux premières périodes d'inscription du Programme ont dépassé ce qu'aurait quand même exigé la réglementation;**
- **en publiant des informations plus détaillées sur les projets, les coûts et les réductions d'émissions réalisées grâce au Programme.**

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement du Canada appuie cette recommandation et demeure résolu à recueillir et rendre publiques des données complètes et exactes sur les projets financés par le Programme côtier et infracôtier du FRE, au fur et à mesure que les projets seront terminés, notamment la portion des réductions des émissions totales prévue qui viendra s'ajouter aux réductions déjà requises par le règlement.

Le Programme côtier et infracôtier du FRE a été lancé à l'automne 2020 en tant que mesure liée à la COVID-19 et avait pour but de réduire les émissions de méthane et de conserver

des emplois dans le secteur pétrolier et gazier durant une période de ralentissement économique. Il fournit du financement pour soutenir le déploiement des technologies propres et de l'infrastructure nécessaires pour réduire les émissions de méthane provenant des activités d'exploitation conventionnelle des hydrocarbures de schiste et de réservoir étanche en amont, essentiellement sous forme de contributions remboursables. Selon les méthodologies de quantification des émissions de gaz à effet de serre (GES) internes du Programme côtier et infracôtier du FRE, les réductions totales des émissions pour toutes les périodes d'inscription devraient s'élever à quatre mégatonnes (Mt) d'équivalent en dioxyde de carbone (éq. CO₂) au cours des douze premiers mois suivant l'achèvement des projets, en ayant recours à 183 millions de dollars (27 %) provenant de l'enveloppe budgétaire totale de 675 millions de dollars. Plus de réductions des émissions seront effectuées pendant la durée de vie de chaque projet et, comme détaillé ci-dessous, une portion des réductions totales des émissions à chacune des trois périodes d'inscription viendra s'ajouter aux réductions qui étaient déjà prévues par le règlement; cette conclusion sera quantifiée par un tiers vérificateur en matière de comptabilisation des émissions de GES. Le gouvernement demeure résolu à fournir des données transparentes sur les réductions des émissions de GES effectuées dans le cadre du programme sur une base continue, à mesure que les projets sont terminés et que les promoteurs soumettent leurs rapports des progrès, comme sous-mentionné.

Réductions des émissions additionnelles aux périodes d'inscription 1 et 2 : Près de toutes les réductions des émissions attendues aux périodes d'inscription 1 et 2 du Programme côtier et infracôtier du FRE proviennent de projets qui permettent d'éliminer complètement l'évacuation intentionnelle ou le torchage du méthane provenant des activités d'exploitation conventionnelle des hydrocarbures. Reconnaissant que le règlement sur le méthane du Canada n'exige pas encore l'élimination complète de l'évacuation intentionnelle ou du torchage de méthane, tous les projets visant à éliminer complètement de telles sources d'émissions permettront d'effectuer des réductions, qui, du moins en partie, excéderont les réductions exigées par le règlement.

Trente-huit projets ont été financés à la période d'inscription 1 et devraient entraîner des réductions totales des émissions de 2 Mt d'éq. CO₂ dans les 12 premiers mois suivant leur achèvement, 96 % de ces réductions découlant de projets permettant d'éliminer complètement les émissions de méthane. Sur les 53 projets financés à la période d'inscription 2, 99 % des réductions totales des émissions prévues de 1,5 Mt d'éq. CO₂ dans les 12 premiers mois suivant leur achèvement découlaient de projets permettant d'éliminer complètement les émissions de méthane.

Réductions des émissions additionnelles à la période d'inscription 3 : Comme l'a souligné le ministre des Ressources naturelles lors de ses comparutions devant le Comité, Ressources naturelles Canada (RNCa) a recentré le Programme côtier et infracôtier du FRE pour la troisième période d'inscription et mis en œuvre des exigences d'admissibilité plus sévères, de sorte que **seuls** les projets qui permettront d'éliminer complètement les émissions de méthane et qui surpasseront les exigences réglementaires soient pris en

considération. Tandis que les projets de la période d'inscription 3 sont en voie d'être achevés, chaque projet devrait surpasser les exigences réglementaires et entraîner des réductions totales des émissions de 391 kilotonnes d'éq. CO₂ dans les 12 premiers mois suivant son achèvement. Les ententes de contribution relatives aux projets de la période d'inscription 3 au FRE sont actuellement à la phase de négociation.

Quantification des réductions des émissions additionnelles : Outre les exigences en matière d'établissement de rapports du programme (voir ci-dessous), RNCan mandatera un vérificateur des émissions de GES certifié à la norme ISO (14064-1, 2, 3 ou l'équivalent) pour quantifier la portion des réductions totales des émissions de GES du programme venue s'ajouter aux réductions déjà prévues par les exigences réglementaires. Cette analyse devrait être effectuée à l'été 2023 et les résultats seront affichés publiquement sur le site Web de RNCan.

Coûts du projet : Après que le financement se rattachant à toutes les périodes d'inscription au programme aura été affecté, et après avoir comptabilisé les coûts administratifs associés au programme, il devrait rester environ 460 millions de dollars qui seront retournés dans le cadre financier du gouvernement. Sur les 183 millions de dollars affectés jusqu'ici, 151 millions sont entièrement remboursables. Conformément aux conditions du programme, jusqu'à 25 % du financement peut être non remboursable. Si les contributions maximales sont effectuées lors de la période d'inscription 3 au FRE pour les projets recommandés pour approbation, le programme devrait déboursier 32 millions en financement non remboursable, ce qui représente 17 % du financement affecté à tous les projets.

Information détaillée : Conformément aux exigences en matière d'établissement de rapports du Programme côtier et infracôtier du FRE, les entreprises doivent obligatoirement fournir à RNCan de l'information détaillée sur l'état d'achèvement des projets, notamment de l'information sur les emplois directs et indirects associés aux projets, la diversité en matière d'emploi et les résultats des projets.

Les promoteurs des deux premières périodes d'inscription ont jusqu'au 31 mars 2023 pour achever leurs projets. Puisque certains éléments d'information peuvent être de nature exclusive, RNCan compilera les données à l'échelle du programme et rendra public un résumé complet des résultats provisoires atteints par l'entremise du programme sur son site Web d'ici à l'été 2023. Cette information subira d'autres mises à jour en attendant l'achèvement des projets de la période d'inscription 3, après mars 2024.

De plus, un aspect clé du programme est l'exigence à l'endroit des entreprises d'installer des compteurs pour suivre continuellement les volumes de gaz conservés dans le cadre des projets. Chaque promoteur doit rendre compte de ces données volumétriques annuellement, à partir de douze mois suivant l'achèvement de son projet, et ce, pendant une période de cinq ans. Cette exigence en matière d'établissement de rapports — la première du genre au Canada — appuie la demande pour une meilleure transparence et une meilleure

responsabilisation du programme, comme souligné dans les opinions complémentaires figurant dans le rapport, car elles permettront de procéder à la validation des réductions des émissions découlant de chaque projet.

Chaque entreprise financée lors des deux premières périodes d'inscription du programme est tenue de remettre à RNCan son premier des cinq rapports annuels de données volumétriques au plus tard en avril 2024 (douze mois de données plus un délai de grâce d'un mois pour la compilation). RNCan entend rendre compte des données provenant des compteurs fournies par les entreprises sur une base annuelle.

RECOMMANDATION N° 2 : Que le gouvernement du Canada, alors qu'il s'efforce de recenser et d'éliminer les « subventions inefficaces aux combustibles fossiles » d'ici 2023, supprime progressivement les programmes destinés au secteur pétrolier et gazier qui subventionnent le respect des règlements existants ou à venir.

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement du Canada appuie cette recommandation.

En 2009, les dirigeants du Groupe des 20 (G20) se sont engagés à « éliminer progressivement et à rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis ». Cette déclaration énonce en outre que « cette réforme ne s'appliquera pas à notre soutien à l'énergie propre, aux énergies renouvelables et aux technologies qui permettent de réduire considérablement les émissions de GES ».

Lors du Sommet des leaders nord-américains du 29 juin 2016, le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont engagés publiquement à éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici 2025; un engagement qui a été plus tard adopté par les dirigeants du Groupe des 7 (G7). Dans les lettres de mandat de décembre 2021, le Canada s'est engagé à accélérer la mise en œuvre de cet engagement, adoptant plutôt l'horizon de 2023.

Le gouvernement du Canada a déjà réalisé d'importants progrès. Neuf mesures fiscales offrant un traitement fiscal préférentiel au secteur des combustibles fossiles ont été rationalisées ou éliminées, ou sont en voie de l'être, notamment :

L'élimination graduelle de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux (annoncée dans le Budget de 2007; mise en œuvre en 2015).

- La réduction des taux de déduction des dépenses en actifs incorporels dans les projets d'exploitation des sables bitumineux afin d'harmoniser ces taux avec ceux du secteur conventionnel des hydrocarbures (annoncée dans le Budget de 2011; mise en œuvre en 2016).

- L'élimination graduelle du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique visant les secteurs pétrolier, gazier et minier (annoncée dans le Budget de 2012; mise en œuvre en 2017).
- La réduction des taux de déduction des frais d'aménagement préalables à la production minière pour les harmoniser avec les taux applicables dans le secteur pétrolier et gazier (annoncée dans le Budget de 2013; mise en œuvre en 2018).

L'élimination graduelle de la déduction pour amortissement accéléré au titre de l'exploitation minière (annoncée dans le Budget de 2013; mise en œuvre en 2021).

- L'approbation de l'échéance de la déduction pour amortissement accéléré pour les installations de gaz naturel liquéfié en 2025 comme prévu (annoncée dans le Budget de 2016).
- La rationalisation du traitement fiscal des activités de forage d'exploration pétrolière et gazière couronnées de succès (annoncée dans le Budget de 2017; sera mise en œuvre d'ici 2021).
- L'abandon progressif de l'avantage fiscal permettant aux petites entreprises pétrolières et gazières de catégoriser certains frais d'aménagement comme des frais d'exploration faisant l'objet d'un traitement plus favorable (annoncé dans le Budget de 2017; mis en œuvre en 2020).
- L'élimination graduelle des actions accréditatives pour les activités d'exploitation pétrolière, gazière et houillère (proposée dans le Budget de 2022; sera mise en œuvre en 2023).

En juin 2018, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il ferait faire un examen par les pairs par l'entremise du processus du G20 avec l'Argentine. Dans le cadre de ce processus, le Canada s'affaire à élaborer un rapport dressant la liste de toutes les subventions fédérales aux combustibles fossiles, qui comprendra notamment une description et une analyse des subventions et des coûts annuels. Un groupe d'experts international sera mis sur pied duquel fera partie l'Argentine et qui sera coprésidé par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Le rapport sera soumis au groupe d'experts et rendu public une fois qu'on aura achevé l'examen par les pairs. Ce processus d'examen par les pairs permettra au Canada, d'une part, d'accroître la transparence par rapport aux mesures à prendre pour respecter son engagement en tant que membre du G20, et d'autre part, de réaffirmer l'engagement du gouvernement envers l'action climatique.

En mars 2019, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique (ECCC) a lancé une consultation sur le cadre provisoire du gouvernement pour revoir les mesures en dehors du système fiscal. Cette consultation s'est tenue en deux parties afin de s'assurer

que ECCC entend un vaste éventail d'intervenants ainsi que l'ensemble de la population canadienne. La première partie s'est déroulée par l'entremise d'une consultation ciblée auprès de différents intervenants, notamment des représentants des organisations non gouvernementales de l'environnement, d'associations de l'industrie, des peuples autochtones et du milieu universitaire. La deuxième partie s'est déroulée sous forme de consultation publique ouverte au grand public.

Le gouvernement du Canada s'affaire maintenant à élaborer un cadre mis à jour, en y incorporant la rétroaction reçue durant les consultations de 2019, afin de déterminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles existantes. Cette rétroaction peut également éclairer la conception et la mise en œuvre de nouveaux programmes à l'avenir.

RECOMMANDATION N° 3 : Que le gouvernement du Canada travaille avec les provinces et les territoires ainsi que l'industrie pour améliorer la surveillance des émissions provenant du secteur pétrolier et gazier, notamment en :

- **renforçant les exigences qui s'appliquent à la mesure des émissions intentionnelles;**
- **demandant des efforts supplémentaires pour recenser les sources d'émissions non intentionnelles et les éliminer.**

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement du Canada appuie cette recommandation. En fait, comme souligné dans la réponse à la recommandation n° 1, la surveillance continue des émissions et la préparation de rapports sont déjà un volet clé du Programme côtier et infracôtier du FRE. Les entreprises financées par le FRE sont tenues d'installer des compteurs pour mesurer avec exactitude et de façon continue les volumes de gaz qui étaient auparavant ventilés et torchés et qui seront conservés par l'entremise des projets financés. À l'aide de ces données exactes, RNCan présentera annuellement des rapports à compter de 2023 sur les réductions des émissions de GES effectuées dans le cadre du programme.

De manière plus générale, ECCC travaille proactivement avec les gouvernements provinciaux à l'élaboration et la mise en œuvre de mesures réglementaires visant à réduire les émissions de méthane provenant du secteur pétrolier et gazier, notamment en apportant des améliorations à la surveillance des émissions. Le Canada a signé des ententes d'équivalence avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan. Les ententes d'équivalence permettent aux gouvernements provinciaux d'élaborer des règlements sur le méthane qui seront mieux adaptés à leur province respective, pourvu qu'ils répondent au test de l'équivalence. Le test exige d'une administration qu'elle mette en place un système permettant d'atteindre des résultats équivalents en matière d'émissions de GES, doté de régimes de sanctions équivalents et offrant aux citoyens le droit de porter plainte. Chaque entente comporte également des clauses particulières concernant le partage de

l'information entre l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux. Ces ententes couvrent 90 % des émissions de méthane totales provenant des hydrocarbures au Canada et sont en vigueur pour une période maximale de cinq ans, soit jusqu'en 2024-2025. Les gouvernements provinciaux ont mis en place de nouveaux programmes — par exemple le Baseline and Reduction Opportunity Assessment Program, mené par l'Alberta — pour dresser des inventaires détaillés des appareils et des équipements émetteurs de méthane et pour fournir des données qui permettront d'évaluer des projets éventuels et de compenser les systèmes de crédits. Ce programme de 10 millions de dollars, financé par le Technology Innovation and Emissions Reduction Fund, appuie les efforts de l'Alberta pour atteindre sa cible de réduction de méthane à l'horizon de 2025 et pour démontrer un leadership mondial au chapitre de la production conventionnelle de pétrole et de gaz naturel à faibles émissions.

RNCan et ECCC entendent investir dans des initiatives de recherche soutenant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique relative au méthane. RNCan a mandaté GHGSat pour démontrer son système hybride satellite-avion en appui à l'avancement des technologies propres émergentes. De son côté, ECCC a fait équipe avec Innovation, Sciences et Développement économique Canada dans le but d'utiliser la technologie de GHGSat dans le volet mise à l'essai du projet de surveillance de vastes espaces par satellite des émissions de GES, de Solutions innovatrices Canada.

Les deux ministères ont investi dans l'Energy and Emissions Research Lab de l'université Carleton pour soumettre à l'essai un levé aérien de sites d'exploitation d'hydrocarbures à l'aide d'un outil de surveillance laser qui pourrait transformer les manières dont le secteur pétrolier et gazier mesure et atténue ses émissions. Cette technologie arrive à détecter et quantifier les sources de méthane avec une exactitude extrêmement élevée.

Par l'entremise du Programme de surveillance de l'environnement visant des sables bitumineux Canada-Alberta, ECCC a mené une étude sur le terrain dans la région des sables bitumineux en collaboration avec des établissements universitaires et des partenaires de l'industrie et autochtones afin de mieux comprendre la dynamique des émissions provenant du secteur pétrolier et gazier. Dans le cadre de ce programme, des plans de travail sont rendus publics sur une base annuelle; par ailleurs, des rapports annuels sont présentés, tandis que de l'information et des articles scientifiques sont régulièrement rendus publics. Le Canada a également travaillé à améliorer continuellement l'information sur les émissions provenant du secteur pétrolier et gazier. Des améliorations méthodologiques importantes ont récemment été mises en œuvre dans le Rapport d'inventaire national pour réviser les calculs des émissions fugitives de méthane provenant des activités d'exploitation des hydrocarbures en amont. Les méthodes améliorées utilisent les études propres au Canada, notamment celles qui mesurent empiriquement les émissions, facilitent l'adoption des nouvelles données scientifiques et témoignent mieux des répercussions issues des améliorations apportées aux technologies et aux pratiques de l'industrie relativement aux émissions.

Le Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont) du Canada oblige la prise de mesures visant à réduire les rejets de méthane et de composés organiques volatils dans l'atmosphère. Ce règlement a établi les normes d'exploitation et de maintenance de manière à obliger l'industrie à inspecter régulièrement son équipement pour éviter les émissions non intentionnelles, notamment un programme d'inspection qui l'oblige à analyser ses systèmes trois fois par année pour détecter les fuites et les problèmes opérationnels. Toutes fuites détectées doivent obligatoirement être réparées. On trouve également dans chacun des règlements provinciaux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan des programmes de détection et de réparation des fuites.

ECCC s'affaire proactivement à élaborer des approches qui seront observées afin de pouvoir procéder à des réductions additionnelles des émissions d'hydrocarbures et de méthane d'au moins 75 % par rapport aux niveaux de 2012 d'ici 2030. RNCan entend aller de l'avant en rendant public un règlement provisoire au début de 2023. Des méthodes telles que les systèmes de surveillance continue, la surveillance aérienne et les instruments satellites haute résolution se montrent prometteuses pour ce qui est de permettre une surveillance plus complète et de réagir plus rapidement aux déficiences inattendues; elles font actuellement l'objet d'une évaluation dans le contexte d'une approche de réglementation améliorée.

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada reconnaît que la réduction des émissions de méthane provenant du secteur pétrolier et gazier est un volet clé vers l'accomplissement d'un avenir à zéro émission nette et remercie le Comité permanent, ainsi que les témoins qui ont comparu, d'avoir demandé de porter une attention à la nécessité urgente de réduire les émissions de méthane « le plus possible et le plus rapidement possible ». Les recommandations figurant dans le rapport définitif sont harmonisées avec ses propres engagements nationaux et internationaux à réduire les émissions de méthane en consolidant le règlement sur le méthane, en améliorant la surveillance des émissions dans le secteur pétrolier et gazier et en éliminant progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles. Le gouvernement s'est engagé à offrir des programmes et des politiques transparents et efficaces et est déterminé à rendre publiques, à compter de 2023, des données exactes sur les réductions des émissions de méthane effectuées dans le cadre des projets financés par le Programme côtier et infracôtier du FRE.