



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

**Sur le Cadre réglementaire pour plafonner les émissions de gaz à
effet de serre du secteur pétrolier et gazier**

Présenté à Environnement et Changements climatiques Canada

2 février 2024

Ce document a été produit par et pour la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Notre organisation encourage la diffusion et la distribution de ses idées, valeurs et principes. Ainsi, sauf avis contraire, la reproduction en totalité ou en partie de ce document est autorisée à des fins non commerciales. La mention de la source est cependant obligatoire.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-496-8

Table des matières

| | |
|---|----|
| Table des matières | 3 |
| Introduction | 4 |
| Présentation de la FTQ..... | 4 |
| Contexte | 5 |
| Engagements du Canada en matière de lutte aux changements climatiques | 5 |
| Échappatoires..... | 7 |
| Exhaustivité et échelle du temps..... | 8 |
| Investissements | 9 |
| La nécessité d’une transition juste | 9 |
| Conclusion | 11 |
| Liste des recommandations | 12 |

Introduction

La Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) accueille favorablement le Cadre réglementaire pour plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. Toutefois, la FTQ conçoit que ce genre d'outil n'est efficace que s'il y a une réelle volonté politique de corriger une situation, une ambition suffisante de répondre aux prérogatives mondiales en matière de lutte aux changements climatiques et une réelle intention d'adresser les enjeux de décarbonation avec les grands pollueurs. À titre d'exemple, la FTQ recommande d'évaluer les bons et mauvais coups liés au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE), du gouvernement du Québec.

Présentation de la FTQ

Fondée en 1957, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) compte 600 000 membres issus de toutes les régions et de tous les secteurs d'activité économique, ce qui en fait la plus grande centrale syndicale québécoise. Plusieurs d'entre eux travaillent directement dans le secteur de l'énergie, que ce soit pour l'hydroélectricité, le pétrole ou le gaz naturel.

Depuis plusieurs années, la FTQ participe au débat public et contribue à la réflexion sur la lutte contre les changements climatiques, sur les enjeux énergétiques et sur la place des hydrocarbures dans une économie en transition.

En 2013, faisant écho à un colloque national sur les ressources naturelles et la politique énergétique (2012), lors de son 30^e Congrès, la FTQ adoptait une Déclaration de politique sur l'énergie et ouvrait un chantier de réflexion sur les changements climatiques. Au printemps 2016, une tournée régionale du Québec a permis à la centrale de mener une réflexion de fond sur les tenants et aboutissants de la transition énergétique ainsi que sur les impacts et les préoccupations touchant ses membres. Au mois de décembre suivant, le 31^e Congrès adoptait ainsi une seconde déclaration¹ de politique pour inscrire l'action et le discours de la FTQ dans le sens de la « transition juste », inspirée de la définition adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2015².

Pour relever le défi climatique, la FTQ est convaincue de la nécessité d'effectuer une transition vers des énergies propres et renouvelables ainsi que vers une économie verte.

¹ FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), *Changeons le Québec, pas le climat*, 2016, [En ligne] [<https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/12/Declaration-politique-climat-FTQ-Congres-2016.pdf>].

² ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015, 25 p., [En ligne] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf].

De l'avis de la Centrale, les autorités responsables de cette transition doivent s'assurer du respect des droits économiques et sociaux des travailleurs et des travailleuses, de la pérennité et de la viabilité des emplois ainsi que de la durabilité des communautés dans la transition. Pour la FTQ, une véritable stratégie de développement durable doit donc prévoir les mécanismes de dialogues sociaux permettant aux travailleurs et aux travailleuses ainsi qu'aux communautés, d'être parties prenantes du processus de transition.

Constatant la menace que les changements climatiques font peser sur les communautés ainsi que sur la qualité et la pérennité des emplois, la FTQ en appelle au leadership de l'État et juge nécessaire la mise en place de mesures ambitieuses par le gouvernement. Ces mesures serviront à amortir les impacts négatifs sur l'emploi et les conditions de travail dans certains secteurs visés par l'exigence de réduire l'empreinte écologique. La transition exige un effort de planification et de concertation de la part des partenaires sociaux afin de permettre aux communautés et aux entreprises de s'adapter et d'assimiler les changements de façon harmonieuse.

Contexte

Bien que la FTQ soit consciente des enjeux politiques et économiques que crée l'élaboration du cadre réglementaire, il est important pour le gouvernement fédéral de procéder et même d'aller un peu plus loin. En tenant compte que le Canada est le 4^e pays producteur de pétrole, il doit agir pour atteindre ses propres cibles de décarbonation et contribuer ainsi à l'effort mondial. Même si son rôle demeure limité, ne comptant que 5 % de la production mondiale, le Canada ne s'en va pas dans la bonne direction avec ses projets et orientations concernant les énergies fossiles. Depuis 1990, la production de gaz à effet de serre (GES) du secteur pétrolier et gazier a augmenté de 88 %³. Selon les indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement de 2023, on dénote que le secteur pétrolier et gazier est responsable à lui seul de 28 % des émissions de GES au Canada.

Engagements du Canada en matière de lutte aux changements climatiques

Bien que le Canada maintienne le cap sur les cibles de l'Accord de Paris, les actions mises en place ne permettent toujours pas d'atteindre l'un des objectifs principaux : prévenir l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation à 1,5°C au-dessus de ce même niveau. Le réchauffement climatique dépasse maintenant le cap de

³ CANADA, *Rapport d'inventaire national : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, 2021, [En ligne] [<https://publications.gc.ca/site/fra/9.502402/publication.html>].

1,2°C au-dessus des niveaux préindustriels. L'Organisation météorologique mondiale (OMM) des Nations unies prévient qu'il ne reste que 50 % de chance d'atteindre les cibles de l'Accord de Paris, mais que des mesures draconiennes devront être mises en place. Pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)⁴, il faut absolument cesser la production de charbon, réduire de 70 % la production de gaz naturel et de 60 % la production pétrolière d'ici 2050 pour se donner une chance d'atteindre les cibles de l'Accord de Paris. Cela représente une réduction de 3 % par année de la production de pétrole et de gaz et de 7 % celle du charbon. De plus, autant le GIEC que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) clament qu'aucune expansion ne devrait avoir lieu après 2025. Pourtant, le Canada compte augmenter sa production. C'est donc un pari risqué que prend le gouvernement du Canada de miser sur des instruments financiers pour atteindre ses propres cibles et contribuer à l'effort mondial.

La cible de réduction de GES du Canada est présentement de 40-45 % d'ici 2030, tout en visant la décarbonation d'ici 2050. Ces cibles correspondent à l'effort mondial adopté lors de la COP28. Cependant, le consensus adopté à Dubaï appelle également à une cible de 60 % de réduction de GES pour 2040. Ces cibles sont globales, établissant la contribution mondiale à laquelle les États signataires de l'Accord de Paris doivent contribuer. Il faut donc que les États établissent leurs propres cibles domestiques pour être cohérents avec l'effort mondial pressenti. Autrement dit, les États qui contribuent le plus au réchauffement climatique doivent en faire plus, tout en soutenant financièrement les pays qui en subissent les conséquences. Le Canada se classe parmi les pays qui doivent en faire plus. Une étude du Réseau action climat (CAN-Rac) de 2021⁵ démontre clairement que les cibles domestiques du Canada sont insuffisantes. Les conclusions du rapport sur la juste part du Canada confirment plutôt que le Canada doit avoir une cible de réduction des GES de l'ordre de 60 % d'ici 2030. La FTQ appuie cette conclusion. Il est donc incohérent de la part du gouvernement canadien d'augmenter sa production de pétrole et de gaz.

Recommandation n°1 : Les produits découlant du programme du financement pour les mesures de décarbonation doivent être utilisés uniquement pour assurer la transition vers des énergies renouvelables et menant à la sortie progressive, juste et ordonnée des énergies fossiles. Le principe de décarbonation ne doit être utilisé que pour les industries qui poursuivront leurs activités dans une ère carboneutre.

⁴ IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change - Working Group III Report assess the mitigation of climate change, examine the sources of global emissions and explain developments in emission reduction and mitigation efforts*, 2022, [En ligne] [www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/].

⁵ Christian HOLTZ, *Deriving a Canadian Greenhouse Gas reduction target in line with the Paris Agreement's 1,5°C goal and the findings of the IPCC Special Report on 1,5°C*, 2021, [En ligne] [<https://climateactionnetwork.ca/wp-content/uploads/CAN-Rac-Fair-Share---Methodology-Background.pdf>].

Échappatoires

La FTQ est inquiète de constater que le Canada n'a pas l'intention de réduire ou de sortir du pétrole et du gaz. De plus, l'effort demandé à ces industries est d'abaisser leurs émissions de 35 % à 38 %, contrairement à l'effort national annoncé de 40 % à 45 % sous le seuil de 2005. Il est vrai qu'il peut sembler ambitieux de réduire du tiers les GES issus de ces secteurs, mais c'est en même temps trop peu.

Concernant les allocations consenties sans contrepartie, les mesures de souplesse, les crédits compensatoires et les Résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale (RATI), la FTQ doute des objectifs recherchés et ceux atteints. Au Québec, le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) dispose d'un système de mise en consigne d'allocations permettant la réutilisation de certains montants pour supporter des efforts de décarbonation. Cependant, peu d'entreprises sont enclines à les utiliser. Sans un effort contraignant, soit de réduire les allocations sur une période définie, on note que les entreprises poursuivent leur production sans se soucier des enjeux de décarbonation. La cause réside dans l'absence de cibles de réduction par secteur d'activités industrielles dans le Plan pour une économie verte du gouvernement du Québec. Donc, de permettre aux industries pétrolières et gazières d'utiliser leurs allocations sous forme de remise pour permettre la décarbonation de leurs activités, ne fera que maintenir leurs activités qui devraient pourtant décroître de façon drastique. De plus, la FTQ se questionne sur l'efficacité des technologies de captage et de stockage des GES. Depuis 2000, ces technologies n'ont permis de capter que 0,5 % de GES au Canada⁶, malgré les milliards de dollars engloutis. Au mieux, ces technologies permettront de capter 3 % à 15 % de GES⁷. De plus, cela ne couvre que la production de ces énergies et non leur combustion, notamment au niveau des transports. C'est donc un risque énorme, qui demandera un fardeau administratif important pour assurer les suivis. Pour la centrale, rien à ce niveau ne démontre que cette gratuité des allocations et la souplesse proposée vont permettre d'assurer la carboneutralité du Canada en 2050.

Recommandation n°2 : La souplesse en matière de conformité ne doit être accordée que lorsqu'un plan de transition vers les énergies renouvelables, incluant la transition des emplois, est considéré. Le Canada doit être cohérent avec ses engagements internationaux et ne pas compenser ceux-ci par l'utilisation des RATI.

⁶ Julia LEVIN, *Buyers Beware: Fossil Fuels Subsidies and Carbon Capture Fairy Tales in Canada*, p. 3, 2022, Environmental defence, [En ligne] [<https://environmentaldefence.ca/wp-content/uploads/2022/03/Buyer-Beware-FFS-in-2021-March-2022.pdf>].

⁷ *Op. cit.*, p. 11.

La FTQ souhaite rappeler au gouvernement l'une des conclusions de la COP28 : tripler les énergies renouvelables et doubler l'efficacité énergétique d'ici 2030⁸. Les revenus excédentaires du cadre de plafonnement doivent donc plutôt servir à l'essor des énergies renouvelables et faciliter l'efficacité énergétique au lieu de maintenir les industries fossiles en misant sur la décarbonation de leurs activités.

Recommandation n°3 : Les unités d'émissions doivent donc être allouées en tenant compte et en facilitant les nouveaux projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique. Le gouvernement doit dès lors ajouter un volet au cadre de plafonnement pour favoriser l'essor de ces industries et secteurs.

Dans tous les cas, l'histoire nous apprend que de mettre en place un outil visant la réduction des GES basé sur une approche d'obligation d'achats d'allocations, ne peut tout simplement pas fonctionner si ces allocations sont gratuites.

Exhaustivité et échelle du temps

Le projet de cadre de plafonnement est satisfaisant pour la FTQ concernant les champs d'application proposés. Cependant, nous réitérons que le scope doit également tenir compte de la production des émissions de GES et non seulement de la production des énergies. Autrement dit, l'utilisation et la combustion de ces énergies.

Recommandation n°4 : Un processus doit nécessairement être mis en place, de façon indépendante, pour réexaminer la trajectoire du plafond sur les émissions pour la période post 2030 qui tient compte des décisions internationales, des rapports du GIEC et de l'AIÉ et d'un scope élargi qui inclut l'utilisation et la combustion des énergies fossiles.

De plus, la FTQ est sensible aux difficultés d'implanter un tel cadre au niveau canadien. La centrale salue l'intention du gouvernement fédéral, mais aurait souhaité une mise en place plus rapide. En tenant compte des démarches législatives, de la mise en place des structures nécessaires, des négociations avec les provinces et des champs d'application, le cadre réglementaire est prévu pour une mise en œuvre en 2026. Il est d'ailleurs d'actualité que des provinces telles que l'Alberta et la Saskatchewan s'opposent déjà à ce cadre. Il est également vrai que la gestion des ressources naturelles est de juridiction provinciale. La FTQ souhaite également que ces juridictions soient respectées. De plus, l'instabilité

⁸ UNITED NATIONS, FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*, COP28, 13 décembre 2023, p. 5, [En ligne] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf].

politique actuelle menace l'application de ce cadre réglementaire. Dans tous les cas, la FTQ souhaite que l'adoption et la mise en œuvre du cadre de plafonnement se fassent le plus rapidement possible. Toutefois, il est inquiétant de constater que les mesures de suivis demanderont des ressources considérables et c'est pourquoi l'application doit être la plus simple possible et viser l'accompagnement des industries fossiles vers une sortie de leurs activités.

Investissements

La FTQ a une longue feuille de route concernant ses positions sur les investissements dans divers secteurs. Elle considère que les investissements publics doivent répondre à des enjeux de main-d'œuvre, de développement socio-économique des communautés ou à des impératifs de transition et de lutte aux changements climatiques. En aucun cas, les subventions publiques ne doivent alimenter des secteurs qui vont à l'encontre de ces principes et ne servent qu'à supporter les actionnaires. Il est donc incompréhensible que l'industrie pétrolière et gazière puisse bénéficier d'un support financier du gouvernement fédéral. D'autant plus que ces industries font des profits records nets à hauteur de plusieurs milliards de dollars annuellement. La FTQ salue néanmoins la décision du gouvernement fédéral de finalement mettre fin en 2023 aux subventions progressives et inefficaces à ces secteurs. Cependant, ces industries ne peuvent recevoir un retour par le biais d'allocations gratuites. De plus, la FTQ critique la définition donnée aux investissements « inefficaces ». Il n'existe pas de définition claire à ce sujet. Cette notion circule maintenant officiellement depuis 2021, issue du Pacte de Glasgow et des conclusions du G20. On constate que la notion d'inefficacité n'est pas en lien avec des évaluations environnementales, mais bien en termes d'efficacité financière; ce qui a permis au Canada d'allouer un crédit d'impôt à l'investissement dans le captage, l'utilisation et le stockage du carbone. La FTQ doute donc que le Canada atteigne ses cibles en permettant autant de portes de sortie pour l'industrie des énergies fossiles.

La nécessité d'une transition juste

La FTQ est consciente des débats enflammés que suscite la fin de la production des énergies fossiles, notamment auprès des travailleurs et des travailleuses. Il est clair que la plus grande centrale au Québec plaide pour le maintien des emplois et l'amélioration des conditions de travail. Or, sans une transition juste, le transfert de la production d'énergies fossiles vers celle des énergies renouvelables se traduira par des pertes d'emploi et des impacts négatifs pour les communautés. Il y a présentement plus de 167 000 emplois directs dans l'industrie du pétrole et du gaz et 238 000 indirects au Canada. C'est beaucoup et peu à la fois. C'est beaucoup, puisque les impacts négatifs possibles sont bel et bien réels. C'est également peu, puisque cela ne représente que 5 % du PIB. Il faut donc

trouver une voie de passage pour assurer une transition pour ceux qui subiront directement les impacts économiques. Cette transition se doit être juste.

Il est de notoriété que le terme « transition juste » a mauvaise presse au Canada. Le gouvernement a lui-même alimenté ce débat en déclarant ce terme toxique. Pourtant, le Canada a une longue feuille de route d'adoption du concept de transition juste. Tout d'abord, le Canada a endossé les Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2015 et les a adoptés formellement en 2023 lors de la conférence internationale du travail. De plus, la notion de transition juste est présente dans le préambule de l'Accord de Paris que le Canada a également ratifié. Par la suite, le gouvernement fédéral a signé la Déclaration de Silésie sur la solidarité et la transition juste en 2018 et la déclaration Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally⁹ en 2021. Lors de la conclusion de la COP28, un Programme de travail sur la transition juste¹⁰ a également été adopté. Le Canada peut bien considérer le concept de transition juste comme étant toxique, il a néanmoins adopté ses principes à plusieurs reprises. Ce concept repose sur la mise en place d'un dialogue social, de protection sociale, des principes du travail décent et doit respecter le droit du travail, notamment au niveau du droit à la négociation et à l'association. Les éléments d'équité intergénérationnelle et de genre y sont également inclus, tout comme le respect des droits des peuples autochtones. Ce concept met également de l'avant la nécessité et l'engagement des États à promouvoir des mesures de formation professionnelle pour les secteurs qui subiront une transition, spécifiquement le secteur des énergies fossiles. Finalement, il appelle à la mise en place d'éléments pour favoriser une économie verte, dans les limites planétaires.

La réponse du Canada a été l'élaboration d'un projet de loi sur les emplois durables. On y retrouve les éléments clés de la transition juste. Mais le projet de loi n'adresse que la situation des emplois contribuant à la feuille de route du Canada vers la carboneutralité, excluant par le fait même le concept même de transition.

Recommandation n°5 : Le gouvernement fédéral doit arrimer le projet de loi sur les emplois durables avec la Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité et le projet de cadre pour plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. Autrement dit, le Canada doit s'assurer qu'un financement adéquat soit mis en place, ainsi qu'un plan de transition juste pour les travailleurs et les travailleuses du secteur pétrolier et gazier.

⁹ Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally, United Nations Climate Change Conference, COP26, 2021, [En ligne]

[<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230313132211/https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>]

¹⁰ Decision -/CMA.5, United Arab Emirates Just Transition work programme, COP28, 2023, [En ligne] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_5_JTWP.pdf]

Conclusion

Bien que le cadre de plafonnement insiste sur les énergies fossiles, la FTQ revendique depuis longtemps que ce secteur, bien que prioritaire, ne soit pas le seul assujéti à des mesures de marché du carbone. Une véritable révolution industrielle doit être mise en place pour répondre aux enjeux climatiques actuels et aux bouleversements géopolitiques en cours, que ce soient les conflits armés ou la mise en place de barrières tarifaires carbone.

Nous rappelons également que le Canada s'est engagé, avec les autres pays membres de la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques (CCNUCC), lors de la COP28 en décembre 2023, à abandonner les énergies fossiles de façon juste, ordonnée et équitable. L'objectif étant d'accélérer les actions dans cette prochaine décennie critique pour s'assurer d'une carboneutralité d'ici 2050 et respecter le consensus scientifique.

La FTQ croit profondément que l'avenir de la planète est lié à une prise de conscience accrue de l'importance des changements climatiques et que cela passe par un dialogue social efficace et inclusif. L'action de la FTQ s'inscrit dans les grandes tendances actuelles et elle ajoute sa voix à ceux et celles qui plaident pour une transition rapide vers les énergies renouvelables. À l'instar du gouvernement du Québec, elle demande au gouvernement fédéral d'accélérer le pas et de prendre la pleine mesure des enjeux actuels et à venir.

Liste des recommandations

Recommandation n°1

Recommandation n°1 : Les produits découlant du programme du financement pour les mesures de décarbonation doivent être utilisés uniquement pour assurer la transition vers des énergies renouvelables et menant à la sortie progressive, juste et ordonnée des énergies fossiles. Le principe de décarbonation ne doit être utilisé que pour les industries qui poursuivront leurs activités dans une ère carboneutre.

Recommandation n°2

La souplesse en matière de conformité ne doit être accordée que lorsqu'un plan de transition vers les énergies renouvelables, incluant la transition des emplois, est considéré. Le Canada doit être cohérent avec ses engagements internationaux et ne pas compenser ceux-ci par l'utilisation des RATI.

Recommandation n°3

Les unités d'émissions doivent donc être allouées en tenant compte et en facilitant les nouveaux projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique. Le gouvernement doit dès lors ajouter un volet au cadre de plafonnement pour favoriser l'essor de ces industries et secteurs.

Recommandation n°4

Un processus doit nécessairement être mis en place, de façon indépendante pour réexaminer la trajectoire du plafond sur les émissions pour la période post 2030 qui tient compte des décisions internationales, des rapports du GIEC et de l'AIÉ et d'un scope élargi qui inclut l'utilisation et la combustion des énergies fossiles.

Recommandation n°5

Le gouvernement fédéral doit arrimer le projet de loi sur les emplois durables avec la Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité et le projet de cadre pour plafonner les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier et gazier. Autrement dit, le Canada doit s'assurer qu'un financement adéquat soit mis en place, ainsi qu'un plan de transition juste pour les travailleurs et les travailleuses du secteur pétrolier et gazier.