



Ébauche Lignes directrices supplémentaires sur les émissions de gaz à effet de serre et changements climatiques

1. Contexte de réglementation et renseignements généraux

La *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*¹ (« LRCE ») précise les facteurs dont la Commission de la Régie de l'énergie du Canada doit tenir compte pour rendre une décision ou formuler une recommandation relativement à certains projets, notamment de pipeline ou de ligne de transport d'électricité. En particulier, un nouveau facteur prévu (le « facteur ») est que la Commission doit tenir compte du respect des obligations en matière d'environnement et des engagements à l'égard des changements climatiques, comme il est indiqué ci-après :

« La mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière d'environnement et ses engagements à l'égard des changements climatiques². »

Un facteur semblable a été ajouté à la *Loi sur l'évaluation d'impact*³, promulguée par le gouvernement fédéral en même temps que la LRCE. En janvier 2020, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada a exposé le [contexte stratégique](#) de ce facteur. Le document fournit de l'information sur les exigences et les attentes de l'Agence lorsqu'elle examine le facteur en question.

En octobre 2020, Environnement et Changement climatique Canada (« ECCC ») a publié l'[Évaluation stratégique des changements climatiques](#) (« ESCC »), alors que l'ébauche des guides techniques connexes a suivi en 2021 et 2022. Ces documents fournissent des lignes directrices pour l'examen des projets désignés en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et des engagements du Canada en matière de changements climatiques. L'ESCC précise que l'examen des projets réglementés par la Régie tiendra compte des principes et des objectifs formulés dans l'évaluation.

Le [Guide de dépôt de la Régie](#) a été mis à jour après la publication de l'ESCC. Il exige ainsi que les promoteurs tiennent compte justement des principes et des objectifs formulés dans l'évaluation au moment de présenter une demande visant des installations. Alors que l'ESCC fournit une orientation générale pour tous les types de demandes, le *Guide de dépôt*, lui, définit des exigences précises dont il faut tenir compte pour les projets réglementés par la Régie.

2. Objet

La Régie reconnaît que la transparence, la prévisibilité et l'efficacité de ses processus réglementaires peuvent contribuer à améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale, tout en stimulant l'innovation à l'appui de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Elle a travaillé en étroite collaboration avec ECCC et continue de le faire pour élaborer des lignes directrices sur les facteurs liés aux changements climatiques en plus de fournir des éclaircissements aux promoteurs de projets de pipelines ou de lignes de transport d'électricité.

Le présent document explique comment la Commission peut tenir compte du nouveau facteur dans son évaluation de futurs projets d'installations. Bien que ce facteur prenne en considération deux éléments

¹ L.C. 2019, ch. 28, art. 10

² Cette question revient aux alinéas 183(2)j), 262(2)f) et 298(3)f).

³ L.C. 2019, ch. 28, art. 1



distincts (obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques), le présent document se concentre sur les engagements du Canada en matière de changements climatiques (voir la section 3.5 pour de plus amples renseignements sur ceux-ci).

Les sections qui suivent fournissent un contexte supplémentaire aux promoteurs sur les engagements relatifs aux gaz à effet de serre (« GES ») en ce qui a trait aux projets réglementés par la Régie. Cela comprend les éléments à considérer pour déterminer si les effets d'un projet pourraient nuire ou contribuer à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses engagements en matière de changements climatiques.

La Commission évalue le bien-fondé de chaque demande aux termes de la LRCE. L'information fournie dans le présent document l'est uniquement à titre indicatif et vise à compléter, plutôt qu'à remplacer, les exigences précisées dans le *Guide de dépôt*.

3. Éléments dont il faut tenir compte pour évaluer le facteur

L'examen des émissions de GES n'est pas nouveau à la Régie et n'était pas non plus inconnu de son prédécesseur, l'Office national de l'énergie. La Régie a mis à jour le *Guide de dépôt* pour tenir compte de l'inclusion de ce facteur dans la LRCE.

Les présentes lignes directrices doivent être prises en considération de concert avec les modifications proposées aux exigences de dépôt et ce qui se trouve déjà à la rubrique A du *Guide de dépôt* [\[add hyperlink to FRENCH here\]](#). Les modifications en question sont plus détaillées en précisant notamment les attentes à l'égard des demandes visant des projets et sont fondées sur celles énoncées dans l'ESCC ou la version préliminaire du guide technique s'y rattachant.

Les principaux éléments que la Commission peut prendre en considération pour déterminer si un projet pourrait nuire aux engagements du Canada en matière de changements climatiques ou contribuer à leur atteinte sont les suivants :

- ampleur des émissions de GES;
- mesures d'atténuation pour les contrer;
- applicabilité des lois, règlements et politiques pertinents en la matière;
- plan de carboneutralité;
- contribution du projet à l'atteinte des engagements pris en matière de changements climatiques;
- émissions en amont.

Les sections qui suivent traitent plus en détail de chacun des éléments énumérés ci-dessus. Des questions d'orientation sont également fournies pour chacun.

3.1 Ampleur des émissions de GES

Les GES sont de nature cumulative et ont une incidence mondiale. Le Canada s'est engagé à les réduire de 40 % à 45 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030.

Pour évaluer l'ampleur des émissions, la Commission tient compte de leurs sources directes, mais aussi indirectes, de tiers, auxquelles on pourrait s'attendre tout au long du cycle de vie d'un projet. Les



sources potentielles d'émissions de GES pour un projet ou une activité proposée varieront selon le type d'installation et les activités prévues.

Les émissions de GES associées à la **construction d'un projet** proviennent généralement de l'utilisation de l'équipement requis pour les travaux, du défrichage et de la combustion de biomasse. Les émissions de l'équipement dépendent de variables comme la complexité du terrain et la saison. Celles liées au défrichage sont plus difficiles à quantifier et reposent principalement sur des hypothèses de charge de combustible pour l'écotype et les hectares à défricher, moins le bois récupérable.

Les émissions de GES associées à l'**exploitation du projet** varient selon le produit transporté, la capacité de débit, la conception de l'installation et le nombre de composantes. Les compresseurs le long des canalisations constituent habituellement la plus importante source d'émissions directes de GES pour les projets de gazoducs. Au niveau de l'exploitation, les émissions de ces projets sont généralement plus élevées que celles associées aux oléoducs (selon le réseau qui les alimente en électricité). Les autres sources d'émissions liées à l'exploitation peuvent comprendre les activités d'entretien et d'inspection (y compris les patrouilles aériennes), l'ajout d'équipement de traitement (comme des chaudières de chauffage de glycol ou des génératrices sur place, selon la conception du projet) ou les émissions fugitives des vannes, raccords, pompes et réservoirs. Dans le cas des installations alimentées à l'électricité (comme les pompes des oléoducs), les émissions de GES pourraient provenir de la production électrique sur place (émissions directes) ou du raccordement au réseau (émissions indirectes de GES)⁴.

L'ESCC et l'ébauche des guides techniques fournissent de plus amples renseignements sur les méthodes de quantification des sources précitées.

Comme il est expliqué dans le *Guide de dépôt*, les promoteurs doivent préciser les méthodes et les hypothèses utilisées pour quantifier les émissions de GES liées au projet. Ils devraient utiliser des équations et des facteurs d'émissions récents réputés. Ils sont également invités à se servir des facteurs d'émission de l'[inventaire officiel canadien](#) d'ECCC pour calculer les émissions estimatives des véhicules et de l'équipement.

Les promoteurs devraient comparer l'intensité prévue des émissions de GES du projet à celle de types de projets éconergétiques semblables au Canada. Il pourrait être utile de comparer l'ampleur des émissions prévues du projet aux totaux fédéral, provincial et sectoriel ainsi qu'aux cibles de réduction des GES du Canada (traitées plus bas).

⁴ Les émissions indirectes de GES associées à la production d'électricité peuvent être assujetties à la réglementation provinciale.



Ampleur des émissions de GES – Questions d'orientation possibles pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *Aux différentes étapes du projet, celui-ci est-il susceptible de produire des volumes élevés, moyens ou faibles d'émissions de GES comparativement à des projets de nature, de portée et d'envergure semblables?*
- *Dans quelle mesure l'intensité des émissions de GES de l'installation proposée est-elle comparable à celle de l'industrie et de la technologie utilisée?*
- *Les méthodes, les sources de données, la justification de la méthode choisie et les hypothèses utilisées pour estimer les émissions du projet sont-elles appropriées?*
- *Dans quelle mesure les émissions prévues du projet sont-elles comparables aux totaux fédéral, provincial et sectoriel ainsi qu'aux cibles de réduction des GES du Canada?*

3.2 Mesures d'atténuation

Les promoteurs devraient entreprendre une évaluation exhaustive des diverses mesures d'atténuation, tout comme des meilleures technologies et pratiques environnementales existantes, pour réduire au minimum les émissions de GES à chaque étape, de la construction à la cessation d'exploitation en passant par le défrichage. L'examen des mesures d'atténuation potentielles dès le début de la phase de conception et de planification donne l'occasion de cerner les possibilités de réduction de GES afin de pouvoir en profiter. Par exemple, dans une demande, un promoteur peut proposer de situer le projet en un lieu où l'enlèvement de la biomasse est moindre. Il pourrait aussi proposer le captage du gaz naturel ou son brûlage plutôt que de simplement le laisser s'échapper à l'air libre.

À mesure que les efforts d'atténuation des émissions de GES continuent d'évoluer et de s'améliorer, les promoteurs sont invités à inclure un exposé sur les solutions de rechange envisagées et la justification du choix ou de l'élimination de certaines.

Lorsque les émissions de GES ne peuvent être évitées ou réduites, on peut envisager la prise de mesures d'atténuation supplémentaires au-delà des plus courantes (c.-à-d. diverses mesures compensatoires), y compris le captage et stockage de dioxyde de carbone, des initiatives au niveau de la société dans son ensemble et le recours à des crédits.

Mesures d'atténuation – Questions d'orientation possibles pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *De quelle façon a-t-on tenu compte des émissions de GES dans la conception du projet?*
- *Quelles mesures d'atténuation sont proposées pour éviter, réduire ou capter les émissions de GES du projet et en quoi sont-elles comparables aux pratiques exemplaires actuelles?*
- *A-t-on proposé des approches novatrices pour gérer les émissions pendant la durée de vie du projet?*
- *Y a-t-il des mesures supplémentaires (c.-à-d. compensatoires) qui sont mises en œuvre pour le projet?*



3.3 Applicabilité des lois, règlements et politiques pertinents en matière de changements climatiques

Le *Guide de dépôt* précise que les promoteurs doivent fournir une liste des lois, règlements et politiques fédéraux, provinciaux ou territoriaux sur les GES qui s'appliqueront au projet et expliquer toute incidence sur celui-ci.

Compte tenu de l'évolution rapide des politiques sur les changements climatiques au Canada et à l'étranger, les promoteurs sont invités à planifier les incidences possibles de nouveaux changements aux lois, règlements et politiques sur la faisabilité économique d'un projet. Les risques éventuels découlant de modifications à la réglementation qui pourraient nécessiter une gestion adaptative de la part du promoteur pourraient notamment porter sur l'offre disponible, la demande commerciale, la consommation, les coûts et le financement d'un projet.

Modifications aux lois, règlements et politiques pertinents en matière de changements climatiques – Questions d'orientation possibles pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *De quelle manière les exigences provinciales ou fédérales applicables à la tarification du carbone (y compris les rapports) sont-elles gérées pour le projet?*
- *Comment les risques potentiels associés aux futures modifications des lois, règlements ou politiques sur les changements climatiques ont-ils été quantifiés et planifiés? Y a-t-il des plans de gestion adaptative en place pour de tels risques?*

3.4 Plan de carboneutralité

À moins d'une indication claire à l'effet contraire dans une demande, la Régie suppose que tous les nouveaux projets auraient une durée de vie qui s'étendrait au-delà de 2050. Par conséquent, on s'attend à ce que les promoteurs fournissent un plan de carboneutralité crédible pour les projets jusqu'à passé cette année-là. Tant l'ESCC que le *Guide de dépôt* précise que les promoteurs peuvent soumettre des plans de carboneutralité individuels ou un global à l'échelle de l'organisation, selon la nature, la portée et l'envergure du projet.

Le niveau de détail que la Commission attend d'un plan de carboneutralité dépendra de la nature du projet. Par exemple, à une station de compression avec émissions ponctuelles importantes de GES tout au long de sa durée de vie utile devrait probablement être associé un plan de carboneutralité crédible pour expliquer comment le promoteur évitera, réduira, atténuera ou neutralisera ces émissions, graduellement ou par étapes, jusqu'en 2050. Pour les projets dont les principales sources d'émissions de GES sont davantage tributaires du réseau dont ils font partie (p. ex., inspections d'entretien ou patrouilles aériennes) ou qui sont gérés à l'échelle de l'organisation (p. ex., conformité au programme de gestion des émissions fugitives de la société), l'application d'un plan global pour atteindre zéro émission nette d'ici 2050 pourrait être plus appropriée.



Plan de carboneutralité – Questions d'orientation possibles pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *Quelles mesures précises seront prises pour atteindre zéro émission nette d'ici 2050?*
- *Quels sont les coûts associés à la mise en œuvre de chaque mesure, les effets éventuels sur les droits exigibles, les difficultés techniques, les risques, les besoins en infrastructure et les autres considérations pertinentes?*
- *Le promoteur s'est-il engagé à atteindre certains jalons au fil du temps pour le projet qui démontrent les progrès réalisés en matière de réduction des GES vers un bilan zéro?*
- *Quelle sont les incidences du plan crédible visant l'atteinte d'émissions nettes nulles d'ici 2050 sur la faisabilité économique du projet?*

3.5 Contribution du projet à l'atteinte des engagements pris en matière de changements climatiques

Ces dernières années, la politique canadienne sur le climat a considérablement évolué pour façonner l'avenir de l'offre, de la demande, du commerce et de l'infrastructure énergétiques au pays. Parmi les engagements pris, mentionnons l'Accord de Paris, l'objectif du Canada pour 2030 et celui de zéro émission nette d'ici 2050⁵. Compte tenu de l'ampleur des changements requis pour que le Canada et le monde atteignent zéro émission nette d'ici 2050, les politiques, marchés et technologies continueront d'évoluer au cours des trois prochaines décennies. La [Loi sur la responsabilité en matière de carboneutralité](#) (y compris le plan de réduction des émissions pour 2030) ainsi que le [cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques](#) de 2016 en sont des exemples.

La Commission reconnaît que certaines possibilités de réduire les émissions existent en remplaçant des projets à plus haute intensité d'émissions ou en facilitant l'élimination des GES, contribuant ainsi aux engagements du Canada en matière de changements climatiques.

Contribution du projet à l'atteinte des engagements pris en matière de changements climatiques – Question d'orientation possible pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *Le projet contribue-t-il à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses engagements à l'égard des changements climatiques en réduisant ou en éliminant les émissions de GES, sinon en facilitant leur élimination?*

3.6 Émissions en amont

Le *Guide de dépôt* précise quand les promoteurs sont tenus de fournir une estimation des émissions en amont et dans quelle mesure celles-ci augmenteraient en raison du projet. L'ESCC fournit des lignes directrices sur les seuils pour l'examen des émissions en amont, lesquels sont appliqués à l'égard des projets réglementés par la Régie. L'examen des émissions en amont comprend habituellement des estimations quantitatives ainsi qu'une analyse qualitative de leur effet d'accroissement. Cette dernière

⁵ Voir l'[évaluation stratégique des changements climatiques](#).



précise le contexte dans lequel le projet sera exploité et indique si les émissions en amont estimatives seront présentes avec ou sans le projet.

Les évaluations des émissions en amont peuvent aussi constituer un élément clé dans l'examen des effets cumulatifs globaux de tout projet envisagé. La Commission s'attend à ce que la portée de l'évaluation en amont, lorsqu'elle est soumise par le promoteur, soit conforme aux hypothèses de mise en valeur à l'appui d'un projet donné. Elle s'attend aussi que l'évaluation soit conforme aux hypothèses économiques, financières et techniques à long terme avancées dans une demande.

Émissions en amont – Questions d'orientation possibles pouvant guider l'évaluation de la Commission

- *Les émissions en amont liées au projet sont-elles supérieures aux seuils énoncés dans l'ESCC? Le cas échéant, le promoteur a-t-il entrepris une évaluation quantitative des émissions de GES en amont associées au projet?*
- *Le promoteur a-t-il suivi la méthode décrite dans l'ébauche des guides techniques d'ECCC?*
- *Comment les risques potentiels associés aux futures modifications des lois, règlements ou politiques sur les changements climatiques qui s'appliquent aux émissions en amont ont-ils été quantifiés et planifiés?*

4. Prise de décisions et conditions

Les GES et les changements climatiques comptent au nombre des nombreux facteurs dont la Commission tient compte pour rendre une décision ou formuler une recommandation dans l'intérêt public à l'égard d'un projet. Les renseignements fournis dans une demande et les documents connexes portant sur les GES comme sur le facteur des changements climatiques aideront la Commission à déterminer dans quelle mesure les effets du projet peuvent nuire aux engagements du Canada en la matière ou y contribuer.

La Commission peut imposer des conditions relatives au facteur. Celles-ci varieraient en fonction de la portée, de l'envergure et de la nature des projets à l'étude. Les conditions peuvent faire référence à des mesures d'atténuation et à d'autres exigences visant à éviter ou à réduire les émissions de GES d'un projet. Elles peuvent aussi inclure une exigence de déclaration selon laquelle le promoteur devrait démontrer les progrès réalisés en vue de la mise en œuvre de ces mesures d'atténuation ainsi que du plan pour atteindre zéro émission nette d'ici 2050 (pour les projets dont la durée de vie va au-delà de cette année-là). Compte tenu de l'évolution du contexte réglementaire lié aux émissions de GES et aux changements climatiques au Canada, on peut s'attendre à ce que les conditions de la Commission évoluent elles aussi.