

PAR COURRIEL : ec.cfsncp.ec@canada.ca

10 juillet 2020

À : L'équipe de la Norme sur les combustibles propres d'Environnement et Changement climatique Canada

Objet : Norme sur les combustibles propres du Canada — Commentaires sommaires sur la conception réglementaire¹

Biocarburants avancés Canada est heureux de pouvoir commenter les consultations tenues en juin 2020 en compagnie des intervenants du groupe de travail technique concernant les modifications finales à apporter à la conception du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la *Norme sur les combustibles propres (NCP)*, censé être publié dans la Partie 1 de la Gazette du Canada pour l'automne 2020. Le présent document résume les enjeux sur lesquels les décideurs et le personnel d'ECCC devront se pencher en ce qui a trait à la conception actuelle du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la NCP. Il est accompagné d'un mémoire de Biocarburants avancés Canada intitulé « ABFC CFS Detailed Analysis », qui présente des observations et des recommandations plus exhaustives.

Cible et échéancier

ECCC a proposé des modifications importantes du calendrier et de la rigueur de la mise en œuvre du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la NCP. De manière générale, nous appuyons les mesures proposées :

- i. Retarder la mise en œuvre du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la NCP à six mois après sa publication finale dans la Partie 2 de la Gazette du Canada en 2021 est un gage de prudence dans le contexte de la crise économique qui sévit. La mesure est également appropriée en ce qui a trait à la création anticipée de crédits puisqu'elle permet d'en accumuler une quantité raisonnable.
- ii. La réduction de l'exigence de conformité au cours de la période initiale à 2,4 grammes d'équivalent CO₂ par mégajoule reconnaît équitablement le retard de la mise en œuvre du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la NCP et ses répercussions sur les investissements dans les projets et le développement des chaînes d'approvisionnement en combustible propre² en raison de la COVID-19.

¹ Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a proposé des modifications en matière de conception du [Document sur l'Approche réglementaire proposée](#) concernant la [Norme sur les combustibles propres \(NCP\)](#) dans le cadre d'une série de webinaires sur invitation seulement en compagnie des intervenants du groupe de travail technique les 4, 9, 11, 16, 19 juin et 23 juin 2020,

² Les carburants propres sont définis comme les carburants non fossiles à faibles émissions de carbone qui sont mélangés avec des combustibles fossiles ou qui les remplacent. Ils comprennent l'éthanol, le biodiesel, le diesel renouvelable dérivé de l'hydrogénation, le pétrole brut issu de la biomasse, le mazout de chauffage renouvelable et les carburants produits à partir de déchets municipaux et industriels et du captage du CO₂. Les combustibles fossiles comprennent les produits pétroliers raffinés (essence, diesel, carburacteur) et le gaz naturel.

- iii. Il est possible d'atteindre une nouvelle cible de réduction fixée de 12 grammes d'équivalent CO₂ par mégajoule pour 2030 et de respecter une exigence de réduction linéaire de 1,2 gramme par année entre 2022 et 2030. Cela envoie en outre un signal stable et clair de soutenir le développement ordonné du marché pour l'utilisation de carburants plus propres.

Recommandation 1 ECCC devrait veiller strictement à atteindre la nouvelle cible de conformité selon la trajectoire fixée, conformément à l'échéancier revu de publication dans les Parties 1 et 2 de la Gazette du Canada, tout en s'assurant de la mise en œuvre du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides, de manière à soutenir les chaînes d'approvisionnement en combustibles propres et à attirer de nouveaux investissements dans les combustibles propres dans le cadre d'une reprise économique résistante du Canada basée sur l'énergie propre.

Enjeux majeurs

Les deux sections suivantes présentent les préoccupations importantes soulevées à l'égard de l'approche de conception courante du volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides. Il faudrait résoudre ces « métag-enjeux » *avant* la publication dans la Partie 1 de la Gazette du Canada.

Marché entre le Canada et les États-Unis

Des éléments de la conception proposée risquent de mettre à mal le libre-échange actuel des produits agricoles et forestiers, des biocarburants et des combustibles fossiles entre le Canada et les États-Unis. Nous craignons que les frictions commerciales engendrées par les mesures proposées entraînent des mesures de représailles qui entraveront l'accès à l'exportation des produits agricoles et forestiers, des produits des biocarburants et des technologies propres du Canada. Les enjeux liés au marché sont notamment les suivants :

- a. Produits des biocarburants :
 - I. Les États-Unis ouvrent le marché aux biocarburants produits par le Canada, sous réserve du respect de « l'approche de conformité globale » et des critères liés aux matières premières issues de la biomasse énoncés dans les RFS2;
 - II. Les critères proposés d'utilisation des terres et de biodiversité pour les matières premières issues de la biomasse vont restreindre l'accès au marché pour les biocarburants produits par les États-Unis qui approvisionnent actuellement le marché canadien; et
 - III. Les exigences différenciées d'accès au marché pour les biocarburants produits par les États-Unis avec le captage et le stockage du CO₂ (CSC) vont restreindre l'accès de ces carburants au marché canadien.
- b. Produits de combustibles fossiles :
 - I. Permettre la génération de crédits en vertu de la NCP au titre des carburants fossiles (pétrole brut, gaz naturel, produits raffinés) exportés par le Canada vient établir une subvention pour ces produits du carburant;
 - II. Il n'est pas permis de générer des crédits au titre des produits énergétiques exportés (combustibles fossiles et biocarburants) en vertu de quelque réglementation nationale ou sous-nationale que ce soit sur les carburants renouvelables (par ex., la réglementation canadienne, celle de l'Union européenne et celle des États-Unis, ou la réglementation établie par une province ou un État);

III. Les produits énergétiques (combustibles fossiles et biocarburants) importés des États-Unis au Canada ne peuvent conserver de crédits de réduction des émissions en vertu de la réglementation sur la tarification du carbone (système de plafonnement et échange de la Californie), ou des normes en matière de combustibles à faible teneur en carbone (Californie et Oregon). Les crédits générés en vertu de la Norme sur les combustibles à faible intensité en carbone de la Colombie-Britannique sont retirés à l'exportation du carburant de la province.

c. Produits agricoles :

- I. Les produits agricoles utilisés, en partie, pour le libre-échange des biocarburants entre le Canada et les États-Unis;
- II. L'utilisation des terres agricoles est surveillée pour en déterminer l'impact sur le marché américain des biocarburants conformément à « l'approche de conformité globale » prévue dans les RFS2 qui permet l'accès égal des cultures canadiennes au marché américain des biocarburants; et
- III. Les dispositions proposées d'utilisation des terres et de biodiversité de la NCP vont imposer des barrières commerciales non tarifaires aux cultures et aux biocarburants produits par les États-Unis et destinés à approvisionner le marché canadien.

Recommandation 2 Le gouvernement du Canada doit s'assurer que la NCP ne compromet pas la libre circulation des produits agricoles et forestiers, des biocarburants et des produits des combustibles fossiles entre le Canada et les États-Unis et avec nos autres partenaires commerciaux établis.

Recommandation 3 Pour soutenir le commerce ouvert et équitable des matières premières issues de la biomasse, des biocarburants et des combustibles fossiles entre le Canada et les États-Unis, ECCC devrait :

- 1) Retirer les crédits générés en vertu de la NCP au titre de tous les carburants exportés du Canada;
- 2) Adopter une version modifiée de « l'approche de conformité globale » dans la NCP pour définir les matières premières issues de la biomasse qui sont admissibles en ce qui a trait aux biocarburants produits et utilisés aux États-Unis et au Canada; et
- 3) Entreprendre des consultations bilatérales entre le Canada et les États-Unis portant sur l'intégration des mesures à l'intérieur du cadre de « l'approche de conformité globale » de leurs réglementations respectives des carburants pour régler l'enjeu de l'utilisation des terres et de la biodiversité à l'intérieur des régimes d'approvisionnement agricoles et forestiers et des autres produits issus de la biomasse (en appliquant les mêmes critères à toutes les chaînes d'approvisionnement en carburants — voir ci-dessous).

Équité — approche réglementaire équilibrée

L'un des principes fondamentaux de l'élaboration de règles et de normes consiste à appliquer une équivalence entre des chaînes d'approvisionnement ou des produits différents afin d'assurer que la politique est équitable en uniformisant les règles du jeu pour les secteurs concurrents du marché. L'adhésion aux principes et aux critères constants de tous les régimes d'approvisionnement en carburants enchâsse les principes d'équité dans la réglementation des carburants (la Norme relative aux carburants renouvelables et la Norme sur les combustibles à faible intensité en carbone), dans les normes de qualité des carburants (ASTM, pour American society for testing material; ONGC, pour Office des normes générales du Canada) et dans les systèmes de certification de la durabilité (ISCC, pour International Sustainability & Carbon Certification et RSB, pour Roundtable on Sustainable Biofuels), etc.

Plusieurs éléments de la NCP proposée infiltrent des préjugés et entravent la concurrence commerciale équitable. Certains éléments de la conception de la NCP la parent d'un préjugé injustement favorable envers les mesures prises pour réduire les émissions des régimes d'approvisionnement des combustibles fossiles (p. ex. dans l'extraction des sables bitumineux et du pétrole brut, dans la production du gaz naturel et dans le raffinage du pétrole); cela représente une dérogation marquée par rapport aux intentions originales de la réglementation et aux cadres de réglementation des carburants propres établis en Colombie-Britannique, en Californie et en Oregon³. Malgré la nécessité et le bien-fondé de réduire les émissions de gaz à effet de serre partout, les préjugés systémiques en faveur du secteur du gaz et du pétrole vont nuire aux investissements et à la création d'emploi dans le développement des secteurs des carburants propres du Canada. De plus, en n'établissant pas de plateformes de zéro émission et de faible émission de carbone des carburants propres, le Canada compromettra sa capacité à dépasser ses objectifs de réduction des émissions pour 2030 et échouera à atteindre son objectif de zéro émission nette pour 2050⁴.

Les éléments qui introduisent des préjugés et qui entravent la concurrence commerciale équitable comprennent ce qui suit :

- a. Critères d'utilisation des terres et de biodiversité — tous les régimes de production de carburants, concernant notamment le pétrole et le gaz, la production d'énergie renouvelable pour les véhicules électriques (VE) et les véhicules équipés de piles à combustible à l'hydrogène, le reformage du méthane à la vapeur avec le captage et le stockage du CO₂ (CSC) pour la production de « l'hydrogène bleu » et les matières premières issues de la biomasse pour les biocarburants ont des répercussions sur l'utilisation des terres. Les critères d'utilisation des terres pour l'évaluation des répercussions des carburants doivent être appliqués à tous les régimes de production de carburants de manière équivalente et uniforme.

³ En juin 2019, ECCC a redéfini ainsi la conception de la NCP sur son site Web : « une approche axée sur le rendement conçue pour encourager l'innovation et l'adoption des technologies propres dans le secteur du pétrole et du gaz ainsi que la mise au point et l'utilisation de combustibles à faible intensité en carbone dans l'ensemble de l'économie ». Avant juin 2019, le site Web d'ECCC indiquait que la conception de la NCP allait : « encourager l'utilisation d'une vaste gamme de carburants à faible teneur en carbone, de sources d'énergie et de technologies de remplacement, comme l'électricité, l'hydrogène et les carburants renouvelables, incluant le gaz naturel renouvelable [Traduction] ».

⁴ Même en éliminant l'entièreté des émissions de procédés provenant de l'extraction et du raffinage des combustibles fossiles, il demeure que 75 à 80 % proviennent encore de la combustion des combustibles fossiles pour le transport, le chauffage et l'alimentation.

- b. Crédits générés en vertu de la NCP au titre des carburants fossiles exportés — en plus des enjeux commerciaux dont il est question ci-dessus, le droit accordé pour une seule catégorie de carburants, c'est-à-dire les carburants fossiles, de conserver les crédits générés en vertu de la NCP au titre de l'exportation de carburants non brûlés au Canada fait une entorse au premier objectif énoncé dans la réglementation (ECCC : « *diminuer les émissions de GES en réduisant la teneur en carbone des carburants qui sont utilisés au Canada au cours de leur cycle de vie [Traduction]* ») et attribue une subvention aux exportateurs de combustibles fossiles. Il faudrait traiter tous les carburants de la même manière et retirer les crédits générés en vertu de la NCP à l'exportation.
- c. Carburants co-traités — il est proposé de soumettre à une « méthodologie unique de quantification » les carburants raffinés provenant du co-traitement des graisses animales, des huiles végétales ou d'autres types de « brut issu de la biomasse » (ou biobrut) avec du pétrole brut ou du bitume pour déterminer la quantité et la teneur en carbone des produits de combustible fini au cours de leur cycle de vie. ECCC propose une approche différenciée qui favorise le co-traitement dans les raffineries de pétrole par rapport à la production autonome des biocarburants en ce qui a trait à ce qui suit : (i) la détermination des crédits; (ii) l'attribution des crédits entre les catégories de carburant; et (iii) l'admissibilité à conserver des crédits à l'exportation du carburant. La NCP devrait traiter toute la production de biocarburants (autonome ou en co-traitement) de la même façon.
- d. Génération de crédits — ECCC a établi un système de génération de crédit à double volet : (i) les méthodologies de quantification (MQ) à l'intention des producteurs de combustibles fossiles; et (ii) les crédits générés en vertu du modèle d'évaluation du cycle de vie des carburants au titre des biocarburants, des carburants liquides non fossiles et des changements spécifiés de combustibles dans les transports (véhicules électriques, à l'hydrogène et au gaz). ECCC propose de permettre une forme de procédés menés par les promoteurs pour élaborer de nouvelles MQ sur une base ponctuelle, sans garantir à tous les intervenants du marché l'accès, ni l'exhaustivité de cet accès, au processus d'élaboration des MQ. Aucun principe d'équivalence ou d'adhésion à des tests du type aussi bon ou meilleur quant à la validité du système de génération de crédits en vertu des MQ n'a été établi. La NCP devrait assurer la conformité du régime des MQ avec le modèle d'évaluation du cycle de vie des carburants concernant : (i) l'application des principes, des critères, des conditions limites et des méthodes de quantification et; (ii) la validation, la vérification et l'audit de chacune des périodes de résultats.

Recommandation 4 ECCC devrait établir des conditions de marché uniformes et équitables pour tous les carburants en adoptant des mesures constantes et appliquées de manière égale à chacune des catégories de combustibles⁵. Plus précisément, chacun des quatre éléments indiqués ci-dessus doit faire l'objet d'une mesure corrective.

⁵ Le volet de la réglementation de la catégorie des combustibles liquides de la NCP prévoit les trois catégories suivantes de génération de crédits : les améliorations apportées au carburant fossile (Catégorie de conformité 1); les carburants liquides renouvelables et non fossiles (Catégorie de conformité 2); et le remplacement de combustible à utilisation finale précise dans les transports (Catégorie de conformité 3).

Sommaire

Nous saluons et appuyons les efforts du gouvernement du Canada pour établir une norme nationale sur les combustibles propres. Nous croyons que cette mesure sera un élément important de la reprise économique du Canada, qui attirera des milliards de dollars d'investissements dans les nouveaux combustibles propres et créera des emplois stables et bien rémunérés d'un bout à l'autre Canada dans le cadre d'une croissance économique propre et durable. Pour optimiser les avantages économiques et sur le plan de l'incitation à agir pour le climat de la NCP, nous recommandons de viser les trois enjeux essentiels :

1. Respecter strictement le nouvel échéancier et la cible et la trajectoire proposées.
2. Éliminer les barrières commerciales et les irritants pour protéger le libre accès au marché pour les exportations canadiennes.
3. Équilibrer l'approche réglementaire pour assurer une concurrence équitable.