

CHAPITRE 2

Honorer les engagements 2020 du Canada en matière de changements climatiques

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent Rapport.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2/2012-1-2F-PDF
ISBN 978-1-100-99085-9
ISSN 1495-0790

Table des matières

Points saillants	39
Introduction	41
Objet de l'audit	41
Observations et recommandations	43
Approche réglementaire	43
L'approche réglementaire n'est pas soutenue par un plan de mise en œuvre conçu pour atteindre la cible de 2020 du Canada	43
Environnement Canada ne sait pas combien l'approche réglementaire coûtera à l'économie canadienne	45
Le processus d'élaboration de mesures réglementaires pourrait être trop lent pour permettre des réductions suffisantes d'ici 2020	46
Environnement Canada n'a pas de définition ni de critères clairs pour orienter l'harmonisation de sa réglementation avec celle des États-Unis	53
Consultation et coordination	58
Des mécanismes de consultation fédérale-provinciale-territoriale ont récemment été mis en place	58
Cibles et prévisions	59
Environnement Canada a publié des prévisions d'émissions	59
Les prévisions d'Environnement Canada montrent que les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre les cibles visées	60
Conclusion	62
À propos de l'audit	63
Annexe	
Tableau des recommandations	66

Honorer les engagements 2020 du Canada en matière de changements climatiques

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Depuis 1992, le gouvernement s'est engagé, au pays et sur la scène internationale, à lutter contre les changements climatiques, et notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le gouvernement du Canada, tout comme les États-Unis, s'est maintenant engagé à réduire de 17 % par rapport aux niveaux de 2005 ses émissions de GES pour l'ensemble de l'économie, et ce, d'ici 2020. Cette cible internationale a été inscrite dans l'Accord de Copenhague de 2009 et transposée dans la *Stratégie fédérale de développement durable* de 2010.

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné si Environnement Canada avait établi un plan de mise en œuvre pour atteindre l'objectif national de réduction des émissions de GES d'ici 2020.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 21 février 2012. Les détails concernant les objectifs, l'étendue et les critères de l'audit sont fournis à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'audit**.

Pourquoi est-ce important?

Les changements climatiques ont des répercussions profondes sur l'économie, les infrastructures et l'environnement naturel du Canada, de même que sur la santé humaine. Même si le ministre de l'Environnement a annoncé en décembre 2011 que le Canada se retirerait du Protocole de Kyoto, le gouvernement du Canada demeure partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il est donc résolu à respecter ses engagements nationaux et internationaux visant à réduire, d'ici 2020, les émissions de GES de 17 % par rapport aux niveaux de 2005.

Qu'avons-nous constaté?

- Environnement Canada a indiqué que le gouvernement du Canada utilisera une approche sectorielle pour réglementer les émissions de GES. Cette approche ne repose pas sur un plan de mise en œuvre global visant à atteindre l'objectif de 2020, ni sur une analyse économique pour estimer combien cette approche coûtera à l'économie canadienne.

- Depuis février 2012, deux règlements ont été mis en place en vue de réduire les émissions de GES en ce qui a trait au secteur des transports. Ces règlements visent les carburants renouvelables ainsi que les automobiles à passagers et les camions légers. Un règlement pour ce qui est du troisième secteur en importance pour les émissions de GES, soit le secteur de l'électricité, a été proposé, mais l'on ne s'attend pas à ce qu'il entre en vigueur avant 2015. À l'heure actuelle, il n'y a aucun règlement en place pour le deuxième secteur en importance pour les émissions de GES, soit le secteur du pétrole et du gaz.
- En juillet 2011, Environnement Canada a publié un document intitulé *Tendances en matière d'émissions au Canada*, qui fait état des réductions d'émissions de GES attendues d'ici 2020 selon différents scénarios. Ce document constitue un important outil de planification et marque un pas vers la comptabilisation transparente des efforts amorcés par le Canada pour réduire les émissions de GES. Cependant, ce document indique qu'en 2020, les émissions de GES au Canada seront de 7,4 % supérieures à ce qu'elles étaient en 2005, au lieu de 17 % inférieures, et que le Canada devra réduire ces émissions de 178 millions de tonnes pour atteindre l'objectif de 2020. Par conséquent, selon les prévisions d'Environnement Canada, l'objectif de 2020 ne pourra pas être atteint qu'avec les mesures déjà en place.
- Les règlements sont complexes, et il a fallu jusqu'à cinq ans pour élaborer ceux qui existent déjà et qui ont permis de réaliser des réductions d'émissions de gaz à effet de serre. On s'attend à ce que les règlements qui sont en vigueur contribuent à une réduction de 11 à 13 millions de tonnes d'émissions d'ici 2020. Par conséquent, il est peu probable qu'il reste assez de temps pour élaborer et mettre en œuvre des règlements sur les GES qui, ensemble, contribueront à la réduction de 178 millions de tonnes de GES additionnelles requises pour atteindre la cible de 2020.

Réaction du Ministère — Environnement Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

2.1 Le gouvernement du Canada a reconnu que les répercussions des changements climatiques ont des conséquences lourdes sur l'économie, les infrastructures, l'environnement naturel ainsi que sur la santé des gens. Selon des rapports du gouvernement fédéral, les répercussions des changements climatiques se manifestent déjà dans toutes les régions du pays. Les impacts de récents phénomènes météorologiques extrêmes mettent en évidence la vulnérabilité des collectivités et des infrastructures essentielles du Canada aux changements climatiques.

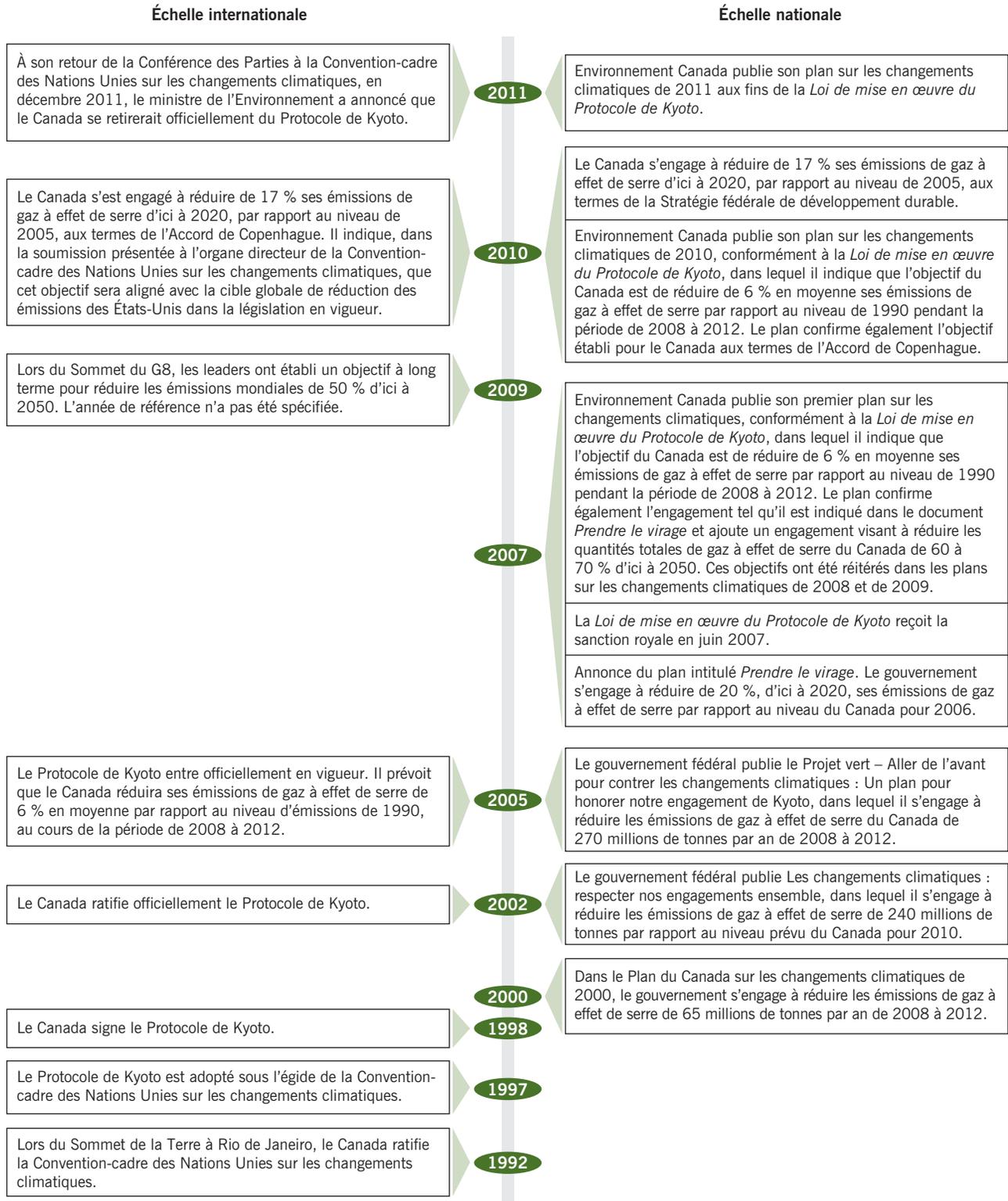
2.2 Depuis 1992, le gouvernement s'est engagé, au pays et sur la scène internationale, à lutter contre les changements climatiques, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) (voir la pièce 2.1). Même si le ministre de l'Environnement a annoncé en décembre 2011 que le Canada se retirerait du Protocole de Kyoto, le gouvernement du Canada demeure résolu à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en tant que partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et aux termes de l'Accord de Copenhague signé en 2009.

Objet de l'audit

2.3 Dans le plan de 2011 sur les changements climatiques élaboré en vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, Environnement Canada a indiqué que, tout comme les États-Unis, le Canada s'est maintenant engagé à réduire ses émissions de GES de 17 % par rapport aux niveaux de 2005 dans l'ensemble de l'économie, d'ici 2020. Cette cible internationale a été inscrite dans l'Accord de Copenhague de 2009 et transposée dans la *Stratégie fédérale de développement durable* de 2010. Le présent audit a permis d'examiner si Environnement Canada avait établi un plan en vue de respecter ces engagements nationaux et internationaux. Bien que d'autres ministères et organismes fédéraux aient également la responsabilité de mettre en œuvre des mesures précises pour lutter contre les changements climatiques, ils ne sont pas visés par le présent audit.

2.4 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Pièce 2.1 Engagements pris par le gouvernement du Canada à l'échelle nationale et internationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et lutter contre les changements climatiques



Observations et recommandations

2.5 Dans le cadre des audits sur la gestion des changements climatiques que nous avons effectués en 1998, 2000, 2001, 2005, 2006 et 2011, nous avons, entre autres, constaté que le gouvernement fédéral n'avait pas instauré de structures de gouvernance efficaces pour gérer les activités de lutte contre les changements climatiques conçues pour atteindre ses cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Nos rapports avaient noté des faiblesses dans la gouvernance horizontale, la reddition de comptes et la coordination des initiatives. Dans le rapport de 2011, au chapitre intitulé « Les plans relatifs aux changements climatiques et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* », nous recommandions qu'Environnement Canada veille à appuyer les prochains plans sur les changements climatiques au moyen d'un cadre approprié de gestion, de responsabilisation et d'établissement de rapports. Nous avons alors recommandé que le cadre prévoie ce qui suit :

- des rôles et des responsabilités bien définis;
- des buts et des objectifs précis pour les plans;
- une stratégie d'évaluation;
- une évaluation continue du rendement, assortie notamment d'information financière transparente et de procédures d'assurance de la qualité des données sur les émissions et les réductions de GES déclarées.

Nous sommes d'avis que ces types d'outils de gestion sont nécessaires pour respecter les engagements en matière de changements climatiques, particulièrement les engagements nationaux nécessitant des milliards de dollars et la participation de nombreux ministères.

2.6 Dans le présent audit, nous avons examiné si Environnement Canada avait établi un plan de mise en œuvre approprié pour que le gouvernement du Canada honore son engagement de réduire, d'ici 2020, les émissions totales de GES de 17 % par rapport aux niveaux de 2005.

Approche réglementaire

L'approche réglementaire n'est pas soutenue par un plan de mise en œuvre conçu pour atteindre la cible de 2020 du Canada

2.7 Il reste environ huit ans pour atteindre la cible de 2020 établie dans le cadre de l'Accord de Copenhague. Nous avons examiné si un plan de mise en œuvre avait été élaboré pour structurer la façon de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Nos attentes quant au contenu d'un tel plan étaient fondées sur les documents

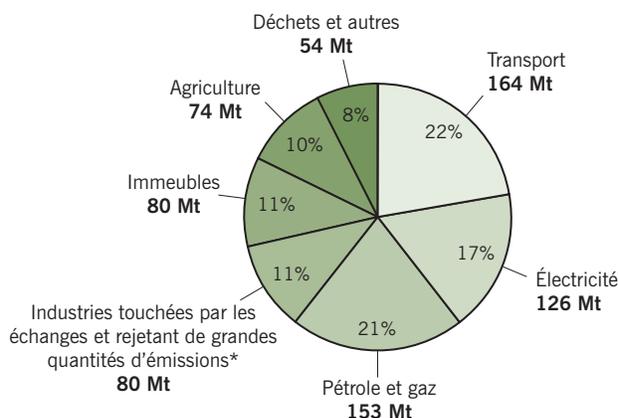
d'orientation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et sur l'examen que nous avons fait de plans semblables élaborés par les provinces et par d'autres pays. Ainsi, notre examen a révélé que, souvent, des plans de ce type :

- établissent des outils de mesure du rendement, tels que des cibles provisoires;
- comprennent des mécanismes de coordination entre les différents ministères et instances;
- font appel à la modélisation et aux prévisions pour évaluer les réductions de GES obtenues grâce aux mesures recommandées ainsi que le coût global pour comparer les dépenses et les résultats attendus.

2.8 Pour atteindre sa cible de réduire de 17 % les émissions de GES par rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il utiliserait une approche réglementaire sectorielle. Environnement Canada utilise les données présentées à la pièce 2.2 pour chiffrer les émissions de GES de 2005 en fonction de chaque secteur économique et indiquer quels secteurs seront réglementés. Le Ministère a déclaré que le gouvernement réglementerait d'abord les secteurs qui émettent le plus de GES.

2.9 Environnement Canada n'a élaboré aucun plan de mise en œuvre global qui montre comment les différents règlements et les ministères et organismes fédéraux seront coordonnés pour atteindre la cible de réduction de 2020. Le Ministère n'a fourni ni estimation des

Pièce 2.2 Le gouvernement du Canada réglemente les émissions de gaz à effet de serre — émissions de 2005 en millions de tonnes (Mt)



* Par exemple, les produits chimiques et les engrais, la sidérurgie et le ciment

Source : Environnement Canada

réductions d'émissions attendues dans chaque secteur ni description générale de la réglementation requise dans chacun des secteurs indiqués. L'approche réglementaire ne précise pas quelles industries particulières au sein de chaque secteur économique seront visées par les règlements ni quand ni comment ces règlements contribueront à la réduction des émissions de GES. S'il ne précise pas ces aspects de son approche, Environnement Canada ne peut pas déterminer de manière raisonnable si le Canada atteindra la cible de 2020, ni combien il en coûtera pour y parvenir.

2.10 Un plan de mise en œuvre signalerait aux industries réglementées quand et comment les règlements les toucheraient, ce qui leur permettrait d'établir des plans et de s'adapter en conséquence. L'absence d'un plan de mise en œuvre prive l'industrie, les consommateurs et les autres ordres de gouvernement d'une base solide permettant de savoir comment adapter la technologie et prendre des décisions officielles en matière d'investissement. Il est important que l'approche globale soit assortie d'un plan de mise en œuvre parce que certains secteurs, comme celui de l'électricité et celui du pétrole et du gaz, peuvent être touchés par plusieurs des règlements prévus en matière d'émissions de GES. En outre, sans un tel plan, le Canada court le risque de ne pas honorer son engagement en matière de réduction des émissions de GES. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 2.27.

Environnement Canada ne sait pas combien l'approche réglementaire coûtera à l'économie canadienne

2.11 Le gouvernement a déclaré que le coût économique de la mise en œuvre des mesures qu'il doit prendre pour remplir ses obligations aux termes du Protocole de Kyoto était excessivement élevé. Nous nous attendions donc à ce que le gouvernement fédéral ait procédé à une estimation du coût lié à l'approche réglementaire, et établi quelles options étaient le moins coûteuses. Or, nous avons constaté qu'Environnement Canada n'a pas effectué d'analyse exhaustive pour estimer les coûts combinés relatifs à l'approche sectorielle utilisée pour réglementer les émissions de GES. Le Ministère n'a pas non plus estimé l'incidence que l'harmonisation de son approche avec celle des États-Unis aura sur l'économie canadienne ni les coûts qui y sont associés, et il n'a pas déterminé s'il s'agit de l'option la plus rentable. Ces analyses sont importantes pour établir si le Canada aura à faire face à des coûts proportionnellement plus élevés que les États-Unis en adoptant une approche réglementaire harmonisée.

2.12 Lorsqu'un règlement est rédigé, on effectue une analyse de l'incidence possible du règlement, y compris des coûts et avantages

économiques. Cependant, nous avons constaté que les coûts économiques combinés de l'approche réglementaire globale n'avaient pas été estimés. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 2.27.

Le processus d'élaboration de mesures réglementaires pourrait être trop lent pour permettre des réductions suffisantes d'ici 2020

2.13 Les gaz à effet de serre (GES) figurent sur la liste des substances toxiques de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Les règlements sur les GES qu'Environnement Canada a proposés ou établis jusqu'à présent sont adoptés en vertu de cette *Loi*. Ces règlements imposent des normes de rendement pour les sources d'émissions. Les normes de rendement peuvent fixer une limite concernant la quantité de GES qui peuvent être émis pendant une période donnée ou à l'intérieur d'une distance donnée. Ainsi, le règlement concernant les émissions produites par les automobiles à passagers et les camions légers définit des normes de plus en plus rigoureuses au sujet des émissions de GES pour les nouvelles automobiles et les nouveaux camions des années modèles 2011 à 2016. Le règlement proposé sur la production d'électricité thermique au charbon définit des normes de rendement qui limitent les émissions à 375 tonnes de dioxyde de carbone par gigawatt-heure, par installation, ce qui équivaut au niveau d'intensité moyen des émissions produites par une centrale au gaz naturel à haut rendement énergétique. Les normes de rendement peuvent également imposer des exigences qui se traduiront par des réductions d'émissions de GES. Par exemple, le règlement sur les carburants renouvelables prescrit le pourcentage annuel moyen du contenu en carburant renouvelable d'après le volume de carburant produit ou importé.

2.14 La pièce 2.3 présente la liste des règlements concernant les émissions de GES qui ont trait à l'approche sectorielle, l'état des règlements ainsi que les coûts et avantages pour l'économie canadienne, tels qu'ils sont indiqués dans les résumés de l'étude d'impact de la réglementation parus dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. La pièce permet de constater que, pour les secteurs à l'égard desquels un règlement est prévu, deux règlements sont en vigueur pour le secteur des transports et un règlement est proposé pour celui de l'électricité. Quatre autres règlements visant le secteur des transports en sont aux premières étapes d'élaboration et deux autres à l'étape conceptuelle. L'élaboration d'autres règlements visant les secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz et des industries dépendantes du marché qui produisent des émissions élevées (comme les secteurs du ciment, des produits chimiques et de la sidérurgie) en sont aussi à l'étape conceptuelle.

Pièce 2.3 Des règlements sur les GES sont en vigueur dans le secteur des transports et un projet de règlement est à l'étude pour le secteur de l'électricité

Secteur et pourcentage des émissions totales canadiennes (2005)	Règlement ou secteur de réglementation proposé	État des règlements	Réductions d'émissions de GES prévues en 2020	Coûts et avantages devant découler de la réglementation pour le gouvernement et l'économie*
Transports (22 %)	<i>Règlement sur les carburants renouvelables</i> <i>(Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999))</i>	Terminé Publié dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie II, le 1 ^{er} septembre 2010, ce règlement exige que l'essence ait une teneur moyenne de 5 % de carburant renouvelable à partir du 15 décembre 2010. En juillet 2011, une modification à ce règlement a été publiée dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie II, exigeant que le diesel et le mazout de chauffage contiennent en moyenne 2 % de carburant renouvelable; cette modification est entrée en vigueur le 1 ^{er} juillet 2011.	De 2 à 3 millions de tonnes**	Coût de la réglementation : 1,9 milliard de dollars Coût des modifications : 12,8 milliards de dollars Avantages découlant de la réglementation : 560 millions de dollars Avantages découlant des modifications : 10,4 milliards de dollars
	<i>Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers</i> <i>(Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999))</i>	Terminé La version finale pour les années modèles 2011 à 2016 a été publiée dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie II, le 1 ^{er} octobre 2010. Les dispositions du <i>Règlement</i> concordent avec celles des politiques américaines. L'Avis d'intention d'élaborer un règlement plus rigoureux qui s'appliquerait aux automobiles à passagers et aux camions légers des années modèles 2017 et ultérieures, et qui est actuellement élaboré en harmonie avec les normes américaines, a été publié en même temps que le règlement visant les années modèles 2011 à 2016. Un document de consultation décrivant la prochaine étape (2017-2025) a été publié le 16 novembre 2011. Les réponses étaient acceptées jusqu'au 16 décembre 2011.	De 9 à 10 millions de tonnes	Coût : 4,2 milliards de dollars Avantage : 13,4 milliards de dollars

*Le calendrier établi pour l'analyse des coûts et des avantages est différent pour chaque règlement. Pour de plus amples renseignements, consulter le résumé de l'étude d'impact de la réglementation paru dans la *Gazette du Canada*.

**Étant donné que la modification prescrit le contenu en carburant renouvelable dans le diesel et le mazout de chauffage, ce règlement contribue aussi à réduire les émissions de GES dans le secteur du bâtiment.

Pièce 2.3 Des règlements sur les GES sont en vigueur dans le secteur des transports et un projet de règlement est à l'étude pour le secteur de l'électricité (suite)

Secteur et pourcentage des émissions totales canadiennes (2005)	Règlement ou secteur de réglementation proposé	État des règlements	Réductions d'émissions de GES prévues en 2020	Coûts et avantages devant découler de la réglementation pour le gouvernement et l'économie*
Transports (22 %) (suite)	Projet de règlement visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre provenant des nouveaux véhicules lourds routiers et leurs moteurs <i>(Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999))</i>	En cours d'élaboration Un document de consultation a été publié le 9 août 2011. La publication du projet de règlement dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie I, est prévue en 2012. Les dispositions du règlement, qui prendra effet à l'égard des véhicules de l'année modèle 2014, deviendront plus rigoureuses jusqu'en 2018 et seront harmonisées avec les normes américaines.	Non disponible	Non disponible
	Véhicules hors route	Étape de la conception	Non disponible	Non disponible
	Transport maritime <i>Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux</i> <i>(Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada)</i>	En cours d'élaboration Transports Canada est le ministère responsable. Une approche réglementaire a été définie dans un document de consultation publié à l'automne 2011, qui comprend de nouvelles mesures de limitation des émissions de gaz à effet de serre des navires approuvées par l'Organisation maritime internationale. La publication du projet de règlement dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie I, est prévue en 2012 et devrait entrer en vigueur en 2013.	Non disponible	Non disponible

*Le calendrier établi pour l'analyse des coûts et des avantages est différent pour chaque règlement. Pour de plus amples renseignements, consulter le résumé de l'étude d'impact de la réglementation paru dans la *Gazette du Canada*.

Pièce 2.3 Des règlements sur les GES sont en vigueur dans le secteur des transports et un projet de règlement est à l'étude pour le secteur de l'électricité (suite)

Secteur et pourcentage des émissions totales canadiennes (2005)	Règlement ou secteur de réglementation proposé	État des règlements	Réductions d'émissions de GES prévues en 2020	Coûts et avantages devant découler de la réglementation pour le gouvernement et l'économie*
Transports (22 %) (suite)	Transport aérien	En cours d'élaboration Transports Canada est le ministère responsable. L'Organisation de l'aviation civile internationale devrait adopter en 2014 une norme relative aux émissions de CO ₂ pour les aéronefs commerciaux (processus actuellement à l'étape de la consultation). Une fois que la norme aura été approuvée, elle sera intégrée au <i>Règlement de l'aviation canadien (Loi sur l'aéronautique, 1985)</i> .	Non disponible	Non disponible
	Transport ferroviaire	Étape de la conception Transports Canada est le ministère responsable.	Non disponible	Non disponible
Pétrole et gaz (21 %)	Les activités pétrolières et gazières en amont et en aval seront réglementées.	Étape de la conception Présentation de la portée et de l'approche à l'industrie et aux provinces tôt dans le processus. La publication du projet de règlement dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie I, est prévue en décembre 2012	Non disponible	Non disponible
Électricité (17 %)	Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon <i>(Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999))</i>	Projet Projet publié dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie I, le 27 août 2011. Devrait entrer en vigueur le 1 ^{er} juillet 2015. Version finale du règlement attendue en juin 2012.	6 millions de tonnes	Coût : 8,2 milliards de dollars Avantage : 9,7 milliards de dollars
	Production d'électricité dans des centrales alimentées au gaz naturel	Étape de la conception Publication du projet de règlement dans la <i>Gazette du Canada</i> , Partie I, prévue en septembre 2012.	Non disponible	Non disponible

*Le calendrier établi pour l'analyse des coûts et des avantages est différent pour chaque règlement. Pour de plus amples renseignements, consulter le résumé de l'étude d'impact de la réglementation paru dans la *Gazette du Canada*.

Pièce 2.3 Des règlements sur les GES sont en vigueur dans le secteur des transports et un projet de règlement est à l'étude pour le secteur de l'électricité (suite)

Secteur et pourcentage des émissions totales canadiennes (2005)	Règlement ou secteur de réglementation proposé	État des règlements	Réductions d'émissions de GES prévues en 2020	Coûts et avantages devant découler de la réglementation pour le gouvernement et l'économie*
Industries dépendantes du marché qui produisent des émissions élevées (11 %)	Des secteurs individuels – par exemple les produits chimiques et les engrais, la sidérurgie et le ciment – seront réglementés.	<p>Étape de la conception</p> <p>La publication des règlements s'appliquant à un ou plusieurs secteurs dans la <i>Gazette du Canada</i>, Partie I, est prévue à la fin 2012.</p>	Non disponible	Non disponible

*Le calendrier établi pour l'analyse des coûts et des avantages est différent pour chaque règlement. Pour de plus amples renseignements, consulter le résumé de l'étude d'impact de la réglementation paru dans la *Gazette du Canada*.

Note : Les règlements visant les gaz à effet de serre pour les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et des déchets et autres ne sont pas en vigueur.

Source : Données compilées à partir d'information provenant d'Environnement Canada, de Transports Canada et de la *Gazette du Canada*

2.15 Des fonctionnaires d'Environnement Canada nous ont informés que des modifications récentes au *Règlement sur l'efficacité énergétique* contribuent aussi à la réduction des émissions de GES dans le secteur de la construction. Même si ce règlement contribue indirectement à la réduction des émissions de GES en réduisant la demande en électricité, nous avons constaté qu'il n'était pas systématiquement mentionné dans les documents publics, à titre d'élément de l'approche fédérale sectorielle de réglementation des émissions de GES. Par conséquent, nous n'en avons pas tenu compte dans notre analyse.

2.16 L'élaboration des règlements fédéraux est un processus complexe qui comporte une consultation obligatoire des intervenants ainsi qu'une analyse pour déterminer l'impact d'un règlement sur la santé et la sécurité, sur la sûreté, sur l'environnement et sur le bien-être social et économique des Canadiens. Il faut jusqu'à cinq ans pour élaborer un règlement qui impose des limites sur les émissions de GES et pour parvenir à des réductions réelles d'émissions (voir la pièce 2.4). Par exemple, en décembre 2006, une stratégie concernant les carburants renouvelables a été annoncée, mais ce n'est qu'en décembre 2010 qu'un règlement sur les carburants renouvelables visant l'essence est entré en vigueur. En outre, la modification au règlement exigeant un contenu en carburant renouvelable dans le carburant diesel et dans le mazout de chauffage n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2011. Qui plus est, on ne s'attend pas à ce que le règlement proposé sur les centrales électriques au charbon, qui avait fait l'objet d'une annonce en juin 2010, entre en vigueur ou donne lieu à des réductions d'émissions de GES avant 2015.

2.17 Le règlement proposé en ce qui concerne les centrales électriques au charbon touchera les nouvelles installations ainsi que les installations existantes. Après 45 ans, ces dernières devront être conformes aux normes de rendement ou devront fermer. Environnement Canada a estimé que ce règlement permettra de réduire les émissions de GES d'environ 6 millions de tonnes en 2020. Cependant, 34 des 47 centrales électriques au charbon exploitées au Canada ne seraient assujetties aux normes de rendement proposées qu'après 2020. En outre, les centrales nouvellement construites, en exploitation avant l'entrée en vigueur du règlement le 1^{er} juillet 2015, ne seraient pas tenues de respecter ces normes pendant 45 ans. Ainsi, une nouvelle centrale construite avant cette date contribuerait grandement aux émissions d'ici 2020, puisqu'une centrale électrique au charbon de taille moyenne générant 500 mégawatts produit environ 3 millions de tonnes de GES par année.

2.18 Bien que des règlements soient en vigueur ou aient été proposés pour les secteurs qui occupent les premier et troisième rangs (transports et électricité) pour ce qui est des quantités d'émissions, rien n'est encore en place en ce qui concerne le deuxième secteur en importance, soit celui du pétrole et du gaz. En 2005, ce secteur produisait 21 % des émissions de GES, et l'on s'attend à ce que les émissions produites par l'extraction et la valorisation des sables bitumineux augmentent

Pièce 2.4 Il a fallu près de cinq ans pour élaborer les règlements visant les gaz à effet de serre et ces règlements ne permettront pas de réaliser des réductions suffisantes pour atteindre la cible de 2020

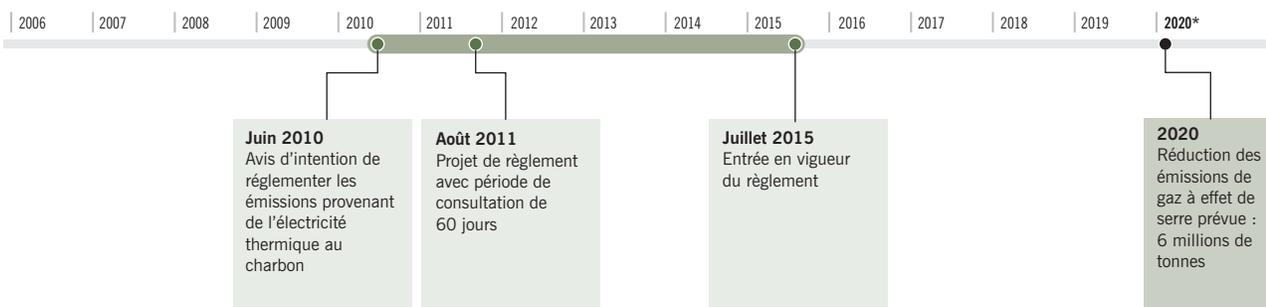
Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers (années modèles 2011 à 2016)



Règlement sur les carburants renouvelables



Règlement proposé sur la production d'électricité thermique au charbon



* La réduction additionnelle d'émissions requise pour atteindre la cible de 2020 est de 178 millions de tonnes, selon le document *Tendances en matière d'émissions au Canada*, 2011.

Source: Données compilées à partir d'information provenant de la *Gazette du Canada* et d'Environnement Canada

de 62 millions de tonnes d'ici 2020. Même si une réglementation pour ce secteur était proposée comme prévu d'ici la fin de 2012, il faut souvent attendre cinq ans avant l'entrée en vigueur d'un règlement, pour permettre à l'industrie d'adapter ses opérations à la réglementation.

2.19 Bref, depuis février 2012, les deux règlements sur les émissions de GES – visant les carburants renouvelables ainsi que les automobiles à passagers et les camions légers – sont en vigueur et devraient réduire les émissions de GES de l'ordre de 11 à 13 millions de tonnes d'ici 2020. Un règlement concernant les centrales électriques au charbon a été proposé et devrait entrer en vigueur en 2015. Ce règlement devrait donner lieu à des réductions d'émissions de 6 millions de tonnes en 2020. Les règlements concernant le secteur du pétrole et du gaz en sont encore à l'étape conceptuelle. Compte tenu du fait qu'il faut réduire les émissions de 178 millions de tonnes additionnelles pour atteindre la cible de 2020, il est peu probable qu'il reste assez de temps pour élaborer et établir des règlements régissant les GES qui contribueront à des réductions d'émissions de GES suffisantes. Notre recommandation à cet égard est présentée au paragraphe 2.27.

Environnement Canada n'a pas de définition ni de critères clairs pour orienter l'harmonisation de sa réglementation avec celle des États-Unis

2.20 Dans sa lettre adressée à l'organe directeur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 2010, qui confirme son objectif de réduire les émissions de l'ensemble de son économie pour 2020, le Canada indique avoir fait concorder sa cible et son année de référence à celles que les États-Unis ont adoptées aux termes de l'Accord de Copenhague. Le plan sur les changements climatiques de 2011 d'Environnement Canada, aux fins de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, précise en outre qu'il harmonisera son approche réglementaire avec celle des États-Unis lorsque cela sera approprié et dans les meilleurs intérêts du Canada. Même si les États-Unis n'ont pas encore édicté de règlement en ce qui concerne la cible de réduction des émissions de 17 % par rapport aux niveaux de 2005 pour l'ensemble de l'économie d'ici 2020, la *Clean Air Act* confère au niveau fédéral l'autorité légale de réglementer les émissions de GES aux États-Unis (voir la pièce 2.5).

2.21 Bien que les États-Unis n'aient pas expressément indiqué qu'ils adoptaient une approche sectorielle pour réglementer les émissions de GES, certains secteurs sont réglementés, pour ce qui est des GES, en vertu de la *Clean Air Act*. Nous avons examiné si Environnement Canada avait mené une analyse et des consultations en vue de déterminer dans quelles circonstances il est approprié de s'aligner sur

les politiques des États-Unis et dans quelles circonstances ce ne l'est pas. Pour ce faire, nous avons ciblé les règlements concernant les GES qui sont en vigueur ou en cours d'élaboration dans le cadre de l'approche sectorielle mise de l'avant par le Canada.

2.22 Au moment d'élaborer un règlement visant les GES, Environnement Canada analyse les mesures prises par les États-Unis pour réduire les émissions de GES provenant d'une source ou produites par une industrie. La pièce 2.6 présente les règlements sur les GES, élaborés ou en cours d'élaboration dans les deux pays pour chaque secteur. On peut voir que, même si le Canada et les États-Unis utilisent tous deux des règlements pour réduire les émissions de GES, ils ont souvent une approche différente.

2.23 Même si le gouvernement s'est engagé à harmoniser son approche avec celle des États-Unis pour réduire ses émissions de GES, nous avons constaté qu'il n'y a aucun document dans lequel on définit cette « harmonisation » en vue d'une approche réglementaire sectorielle. En outre, aucun critère n'a été établi pour déterminer quand une harmonisation réglementaire avec les États-Unis est

Pièce 2.5 La *Clean Air Act* des États-Unis confère le pouvoir légal de réglementer les émissions de gaz à effet de serre dans ce pays

- À l'échelle fédérale aux États-Unis, la *Clean Air Act* (CAA) est le mécanisme central pour l'élaboration de règlements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).
- Depuis 1970, l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis se fonde sur la CAA pour prendre des règlements visant les polluants atmosphériques et, en 2007, la Cour suprême des États-Unis a statué que cette loi permettait également de réglementer les GES.
- En 2009, l'EPA a fait la démonstration scientifique que les GES menaçaient la santé et le bien-être de la population, ce qui l'a obligée à réglementer les émissions de GES pour en atténuer les effets nuisibles.
- En vertu de la CAA, l'EPA a adopté des normes d'efficacité énergétique pour les véhicules légers et lourds.
- À compter de 2011, l'EPA rendait obligatoires des exigences en matière de permis pour les grandes sources industrielles d'émissions de GES nouvelles et modifiées. Les secteurs industriels qui sont visés sont les centrales électriques, les raffineries, les usines sidérurgiques, les usines de pâtes et papiers, les usines de production d'acide nitrique, les usines de ciment et les chaudières. Les installations titulaires de permis sont tenues d'utiliser « les meilleures technologies antipollution disponibles » pour réduire la pollution. Chaque État est responsable de la délivrance des permis sous la surveillance et la supervision de l'EPA.
- L'EPA s'emploie également à élaborer, pour les centrales électriques et les raffineries de pétrole, des normes de rendement en matière de GES qui sont fondées sur la technologie.

Source : Environmental Protection Agency des États-Unis

appropriée et quand elle ne l'est pas. Il s'ensuit qu'au sein du Ministère la définition d'harmonisation varie. Les exemples qui suivent mettent en lumière ces différentes interprétations.

2.24 Règlement concernant les véhicules — En raison de l'intégration de l'industrie automobile en Amérique du Nord, Environnement Canada a choisi d'harmoniser le règlement sur les véhicules légers et les véhicules lourds avec les normes américaines correspondantes sur l'économie de carburant et les émissions de GES. Pour ce qui est du règlement sur les automobiles à passagers et les camions légers, Environnement Canada a adopté les mêmes normes d'émissions et procédures d'essai que les États-Unis. La communication d'information et la surveillance sont coordonnées par un groupe de travail sur les transports mis sur pied en vertu de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air.

Pièce 2.6 Le Canada et les États-Unis ont adopté des approches réglementaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Canada (<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>)	États-Unis
Transports	
<p>Règlement sur les carburants renouvelables</p> <p>Prescrit le contenu des carburants renouvelables (pourcentage moyen annuel) dans l'essence (en vigueur en décembre 2010), le diesel et le mazout de chauffage (en vigueur en juillet 2011), selon le volume de carburant produit ou importé.</p>	<p>Renewable Fuel Standard (<i>Energy Policy Act</i>)</p> <p>En vigueur depuis 2005. Prescrit les volumes de carburants renouvelables dans l'essence et le diesel selon la production prévue.</p>
<p>Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers</p> <p>Application progressive de normes plus rigoureuses, harmonisées avec celles des États-Unis, pour les émissions de gaz à effet de serre (GES) des nouveaux véhicules et camions légers pour les années modèles 2011 à 2016. Règlement finalisé en octobre 2010.</p> <p>En novembre 2011, Environnement Canada a publié un document de consultation sur la prochaine étape (2017-2025) du <i>Règlement</i>, dont le contenu est harmonisé avec les normes américaines.</p>	<p>Light-Duty Vehicle GHG Emissions Standards (<i>Clean Air Act</i>) et Corporate Average Fuel Economy Standards (<i>Energy Policy and Conservation Act</i>)</p> <p>Normes conjointes de l'Environmental Protection Agency (EPA) et de la National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), publiées en mai 2010 pour les années modèles 2012 à 2016.</p> <p>En novembre 2011, l'EPA et la NHTSA ont présenté une proposition conjointe pour étendre les normes harmonisées en matière d'économie de carburant et de GES aux années modèles 2017 à 2025.</p>
<p>Règlement visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre provenant des nouveaux véhicules lourds routiers et leurs moteurs</p> <p>Document de consultation publié en août 2011. On s'attend à ce que le règlement s'applique à l'année modèle 2014 quand il entrera en vigueur et que ses dispositions soient de plus en plus rigoureuses jusqu'en 2018. Elles seront harmonisées avec les normes américaines.</p>	<p>Greenhouse Gas Emissions (<i>Clean Air Act</i>) and Fuel Efficiency (<i>Energy Policy & Conservation Act</i>) Standards for Medium and Heavy-Duty Engines and Vehicles</p> <p>Règlement pour les années modèles 2014 à 2018 terminé en août 2011. Élaboré conjointement par l'Environmental Protection Agency des États-Unis et la National Highway Traffic Safety Administration.</p>

Pièce 2.6 Le Canada et les États-Unis ont adopté des approches réglementaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (suite)

Canada (<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>)	États-Unis
Électricité	
<p>Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon</p> <p>Ébauche de règlement fédéral à l'étape de la consultation publique en août 2011.</p> <p>Norme de rendement pour les émissions de dioxyde de carbone des centrales électriques alimentées au charbon.</p>	<p>GHG permitting program (<i>Clean Air Act</i>)</p> <p>Exigences fédérales en matière de permis mises en œuvre par les États, en vigueur depuis janvier 2011; s'appliquent aux grandes sources fixes nouvelles de tous les secteurs, y compris les centrales électriques, nouvelles et modifiées, alimentées par des combustibles fossiles.</p> <p>Un permis antérieur aux travaux de construction établit les limites d'émissions de gaz à effet de serre (GES) pour chaque usine au cas par cas, selon l'utilisation des meilleures technologies antipollution disponibles.</p>
<p>Règlement sur la production d'électricité alimentée au gaz naturel</p> <p>Ébauche d'approche réglementaire fédérale en cours d'élaboration.</p>	<p>Regulated GHG performance standards (<i>Clean Air Act</i>)</p> <p>L'EPA élabore des normes de rendement en matière de GES qui sont fondées sur la technologie (New Source Performance Standards) pour les centrales électriques alimentées aux combustibles fossiles nouvelles et modifiées.</p> <p>Les lignes directrices relatives aux émissions que les États utiliseront pour élaborer des plans de réduction des émissions des sources actuelles seront également établies.</p>
Pétrole et gaz	
<p>Réglementation fédérale</p> <p>Réglementation à l'étape de la conception.</p>	<p>GHG permitting program (<i>Clean Air Act</i>)</p> <p>Exigences fédérales en matière de permis mises en œuvre par les États, en vigueur en janvier 2011; s'appliquent à toutes les grandes sources fixes de tous les secteurs, y compris les raffineries.</p> <p>Un permis antérieur aux travaux de construction établit la limite des émissions de GES pour chaque usine au cas par cas, selon l'utilisation des meilleures technologies disponibles.</p> <p>Regulated GHG performance standards (<i>Clean Air Act</i>)</p> <p>L'EPA élabore des normes de rendement en matière de GES qui sont fondées sur la technologie (New Source Performance Standards) pour les raffineries nouvelles et modifiées.</p> <p>Les lignes directrices relatives aux émissions que les États utiliseront pour élaborer des plans de réduction des émissions des sources actuelles seront également établies.</p>

Pièce 2.6 Le Canada et les États-Unis ont adopté des approches réglementaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (suite)

Canada (<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>)	États-Unis
Autres industries qui produisent une grande quantité d'émissions	
Réglementation fédérale Réglementation pour les industries dépendantes du marché qui produisent des émissions élevées (produits chimiques et engrais, sidérurgie, ciment, aluminium, pâtes et papiers, potasse, chaux et gypse, fusion des métaux communs, extraction et bouletage du minerai de fer) à l'étape de la conception.	GHG permitting program (<i>Clean Air Act</i>) Exigences fédérales en matière de permis mises en œuvre par les États; en vigueur depuis janvier 2011; s'appliquent aux grandes sources fixes de tous les secteurs, y compris les groupes électrogènes, les chaudières, les pâtes et papiers, le ciment, la sidérurgie, les raffineries, les usines de production d'acide nitrique et les sites d'enfouissement.

Source : Données compilées à partir d'information provenant d'Environnement Canada et de l'Environmental Protection Agency des États-Unis

2.25 Carburants renouvelables — Même si les deux pays ont décidé de réglementer le contenu en carburant renouvelable, les teneurs visées par les règlements et les mécanismes d'application des obligations imposées par les règlements ne sont pas les mêmes. Aux États-Unis, la Renewable Fuel Standard prescrit les volumes de carburant renouvelable d'après la production prévue. La norme est examinée et rajustée annuellement. Le principal facteur justifiant cette politique est la sécurité énergétique. Le règlement canadien, dans le cadre de la *Stratégie sur les carburants renouvelables*, est principalement motivé par l'objectif de réduction des émissions de GES; il prescrit des pourcentages de carburant renouvelable plutôt que des volumes (teneur moyenne annuelle en carburant renouvelable de 5 % dans l'essence et de 2 % dans le diesel et le mazout). Bien que les teneurs prévues dans le règlement canadien soient inférieures à celles des États-Unis et que des crédits de conformité soient accordés à différentes étapes du cycle de vie du carburant, les deux règlements ciblent les producteurs et les importateurs de carburant à base de pétrole.

2.26 En résumé, le gouvernement du Canada a indiqué, dans le cadre de son engagement à réduire les émissions de GES, qu'il harmoniserait son approche sectorielle avec celle des États-Unis, lorsque cela serait approprié de le faire. Nous avons constaté qu'Environnement Canada n'a pas établi de critères pour déterminer dans quel cas une telle harmonisation est appropriée et, en outre, qu'il y a un manque de clarté quant à la façon dont le Ministère définit cette harmonisation.

2.27 Recommandation — Environnement Canada devrait faire rapport sur les résultats obtenus grâce au plan du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 17 % par

rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020, au moyen d'une approche sectorielle. Le rapport devrait définir les mesures actuellement prévues, la réduction de GES prévue pour chaque mesure, l'échéancier prévu pour la mise en œuvre de ces mesures ainsi que les mécanismes d'évaluation du rendement. Le rapport devrait expliquer dans quelle situation les mesures sont harmonisées avec celles des États-Unis et évaluer le coût global de l'approche pour l'économie canadienne.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Environnement Canada souscrit à l'objet de cette recommandation. Dans le cadre de son mandat, le Ministère continuera d'appuyer l'approche sectorielle du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui concorde avec celle des États-Unis au besoin, afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions au Canada d'ici 2020. Le gouvernement poursuivra la mise en œuvre de son plan par l'adoption de nouvelles mesures et Environnement Canada continuera de mettre à jour les échéanciers et les projections dans les documents publics, tout en s'assurant que des mécanismes d'évaluation du rendement sont en place pour chaque mesure qui lui incombe. Pour ce faire, on aura recours à la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable, au Rapport sur les plans et les priorités et au Rapport ministériel sur le rendement annuel ainsi qu'à d'autres mécanismes de déclaration énoncés dans la réponse du Ministère à l'autre recommandation formulée par le commissaire.

Consultation et coordination

Des mécanismes de consultation fédérale-provinciale-territoriale ont récemment été mis en place

2.28 Dans son rapport de juillet 2011, intitulé *Tendances en matière d'émissions au Canada*, Environnement Canada a indiqué que les mesures provinciales et territoriales prévues contribueraient grandement à atteindre la cible de 2020 à l'échelle nationale, mais sans préciser dans quelle mesure. Les données qui ont servi à prévoir les émissions de 2020 comprennent des mesures provinciales comme celles prises par l'Ontario pour remplacer la production d'électricité dans les centrales alimentées au charbon, la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique et le plafond imposé par la Nouvelle-Écosse sur les émissions de GES provenant du secteur de l'électricité. Selon leur propre situation, chaque gouvernement provincial et territorial du Canada s'est fixé une cible de réduction d'émissions ou a établi un plan d'action pour lutter contre les changements climatiques, ou les deux.

2.29 Parmi les instruments stratégiques utilisés au pays pour faire face aux changements climatiques figurent entre autres des taxes sur le carbone, des **programmes d'échange et d'imposition de plafonds** et

Programmes d'échange et d'imposition de plafonds — Il s'agit d'une forme de règlement fondé sur le marché qui établit une limite globale en ce qui a trait aux émissions et qui offre une souplesse relativement à la façon dont la communauté visée par le règlement atteint les réductions nécessaires.

des normes de rendement propres à chaque secteur industriel. Dans certains cas, il est possible qu'un même secteur réglementé, par exemple celui de l'électricité ou du gaz et du pétrole, soit visé par plus d'un ordre de gouvernement et assujéti à plusieurs politiques gouvernementales. Les mécanismes et les stratégies de consultation, de communication et de coordination de ces approches sont donc importants pour assurer la mise en œuvre des politiques de la façon la plus efficiente et la plus efficace possible.

2.30 Nous avons constaté qu'Environnement Canada consulte les provinces et les territoires au cours de l'élaboration de chaque règlement dans le cadre de son approche sectorielle. Nous avons également observé qu'en octobre 2011, un groupe de travail de la haute direction a été mis sur pied pour examiner la réglementation des GES dans le but d'échanger de l'information avec les provinces et les territoires quant aux options réglementaires envisagées et de recueillir leurs commentaires. Plus récemment, en décembre 2011, un comité directeur sur la consultation et la réglementation des GES, composé de sous-ministres, a été créé afin d'examiner la réglementation fédérale et provinciale. Étant donné que ces deux comités existent depuis peu, nous n'avons pas été en mesure de déterminer leur efficacité à communiquer et à coordonner les stratégies ni à relever les lacunes dans le processus d'élaboration de règlements sur les gaz à effet de serre.

Cibles et prévisions

2.31 Comme le montre la pièce 2.1, le Canada a pris divers engagements et établi un certain nombre de cibles en vue de réduire les émissions de GES depuis 1992. Ces cibles sont devenues considérablement moins ambitieuses avec le temps (voir la pièce 2.7). Par exemple, la cible du Protocole de Kyoto était de réduire, entre 2008 et 2012, les émissions de gaz à effet de serre du Canada à un niveau de 6 % inférieur à celui de 1990. La cible fixée par le Canada aux termes de l'Accord de Copenhague pour 2020 est supérieure de 3 % (ou de 17 millions de tonnes) aux niveaux de 1990.

Environnement Canada a publié des prévisions d'émissions

2.32 Le rapport *Tendances en matière d'émissions au Canada*, publié en juillet 2011, comprend des statistiques sur les émissions de GES et sur l'énergie disponible au mois de décembre 2010. Ce rapport comptabilise de manière transparente les efforts déployés par le Canada pour réduire les émissions de GES, et donne ainsi suite aux recommandations que nous avons formulées lors d'audits antérieurs. Bien que nous n'ayons pas audité le modèle qui a servi à produire ces statistiques et que nous ne puissions pas confirmer l'exactitude des

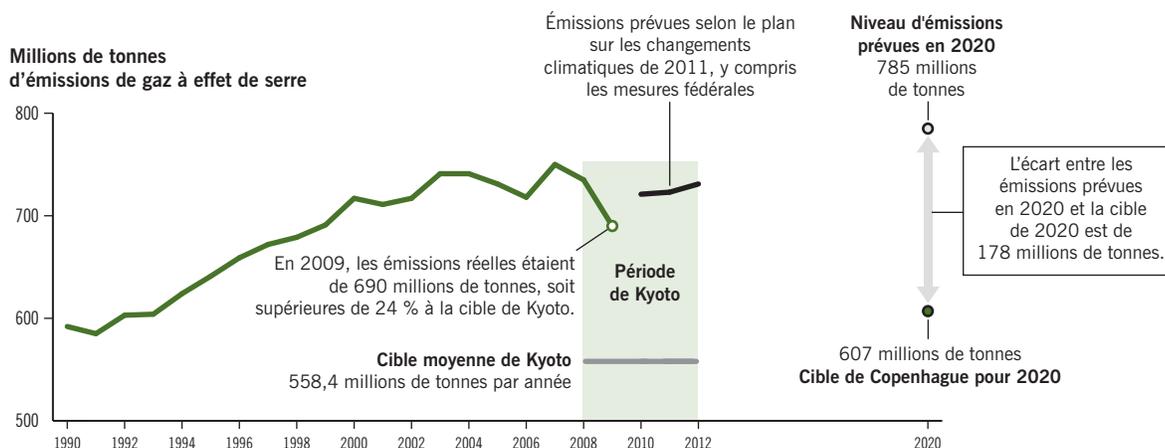
chiffres présentés, nous reconnaissons qu'il s'agit là d'un jalon important dans la communication de renseignements cruciaux aux Canadiens et aux responsables des politiques pour la prise de décisions. Au moment de réaliser le présent audit, les représentants d'Environnement Canada ne savaient pas s'ils pourraient continuer de mettre à jour et de publier cette information dans les années à venir.

Les prévisions d'Environnement Canada montrent que les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre les cibles visées

2.33 La modélisation présentée dans le rapport d'Environnement Canada, *Tendances en matière d'émissions au Canada*, indique que, compte tenu des mesures actuelles, les émissions de GES du Canada en 2020 seront supérieures de 54 millions de tonnes (ou de 7,4 %) aux niveaux de 2005 plutôt qu'inférieures de 17 % conformément à la cible. Selon ces projections et avec les mesures actuelles, le Canada devra réduire de 178 millions de tonnes les émissions de GES, d'ici 2020, s'il veut atteindre sa cible.

2.34 Étant donné que le gouvernement fédéral avait établi une cible et indiqué qu'il l'atteindrait au moyen d'une approche sectorielle, nous avons vérifié si une analyse avait été menée pour estimer la réduction de GES prévue pour chaque secteur afin que la réglementation soit mieux ciblée. Nous avons constaté que cette information par secteur était manquante et que les seuls règlements sur les GES dont le modèle a tenu compte pour établir des projections étaient le *Règlement sur les carburants renouvelables*, le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de*

Pièce 2.7 Les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont devenues moins ambitieuses au fil du temps



Source: Données tirées des documents suivants : *Rapport d'inventaire national : 1990-2009*, *Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada* (2011), *Plan sur les changements climatiques aux fins de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (mai 2011) et *Tendances en matière d'émissions au Canada* (juillet 2011).

serre des automobiles à passagers et des camions légers pour les années modèles 2011 à 2016, et le projet de *Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone* — secteur de l'électricité thermique au charbon. En d'autres mots, le gouvernement du Canada a adopté une approche sectorielle pour réduire les émissions de GES, mais il n'a mené aucune analyse sectorielle pour étayer les réductions par secteur. Nous sommes d'avis que ces prévisions pourraient contribuer à une prise de décisions plus éclairées si des scénarios de modélisation étaient utilisés pour estimer les réductions d'émissions de GES que permettraient de réaliser diverses politiques et divers règlements pour optimiser leur efficacité. Cette façon de procéder aiderait à fixer des cibles provisoires atteignables, à choisir des mesures permettant d'atteindre ces cibles et à mesurer les progrès accomplis.

2.35 Recommandation — Environnement Canada devrait établir des prévisions d'émissions et de réductions de gaz à effet de serre (GES) selon divers scénarios afin de prendre des décisions plus éclairées. Le Ministère devrait également publier régulièrement un rapport sur les tendances des émissions au Canada pour orienter l'élaboration des mesures de réduction d'émissions de GES qui seront énoncées dans les prochains plans sur les changements climatiques en vue d'atteindre la cible de 2020.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Environnement Canada s'engage à faire preuve de transparence dans le cadre de la mise en œuvre du plan sur les changements climatiques du gouvernement. Pour ce faire, le Ministère continuera de publier des rapports à jour sur les tendances des émissions. Environnement Canada continuera également de publier son Rapport d'inventaire national et de présenter des communications nationales en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il mettra également en œuvre les nouveaux mécanismes de mesure, de déclaration et de vérification établis en vertu de l'Accord de Copenhague, de l'Accord de Cancun et des décisions prises à Durban.

Conclusion

2.36 Depuis 1992, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans le cadre de divers accords et plans, à lutter contre les changements climatiques en réduisant ses émissions nationales de gaz à effet de serre (GES). Or, les émissions nationales de GES ont augmenté, atteignant 690 millions de tonnes en 2009, ce qui est 24 % supérieur à la cible de Kyoto.

2.37 En 2010, le gouvernement du Canada a pris de nouveaux engagements, au pays et sur la scène internationale, afin de réduire de 17 %, d'ici 2020, les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005. Environnement Canada a annoncé qu'il adopterait une approche réglementaire sectorielle harmonisée avec celle des États-Unis. Toutefois, nous en sommes venus à la conclusion que le Ministère n'a pas mis en place un plan de mise en œuvre approprié pour appuyer cette approche qui a été conçue pour atteindre la cible de 2020 fixée dans le cadre de ces nouveaux engagements. En février 2012, un seul des secteurs, soit celui des transports, était assujéti à une réglementation des émissions de GES, alors que le secteur gazier et pétrolier, le deuxième plus grand émetteur de GES, ne faisait l'objet d'aucune réglementation. Le processus d'élaboration de règlements étant très complexe et pouvant prendre jusqu'à cinq ans, il est peu probable que l'approche réglementaire contribuera à réduire suffisamment les émissions de GES pour atteindre la cible de 2020.

2.38 En juillet 2011, Environnement Canada a publié le rapport *Tendances en matière d'émissions au Canada*, qui décrit les réductions d'émissions de GES prévues jusqu'en 2020, selon différents scénarios. Ce document constitue un pas important vers la comptabilisation transparente des efforts amorcés par le Canada pour réduire les émissions de GES. Cependant, selon les prévisions pour 2020, les émissions de GES au Canada seront de 7,4 % supérieures à ce qu'elles étaient en 2005, au lieu de 17 % inférieures, ce qui signifie que les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre la cible de 2020.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectifs

L'audit avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada a établi un plan approprié en matière de changements climatiques afin d'atteindre sa cible, soit de réduire les émissions de GES de 17 % par rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020, conformément aux engagements pris au titre de l'Accord de Copenhague de 2009 et de la *Stratégie fédérale de développement durable* de 2010.

Étendue et méthode

Environnement Canada est l'entité qui a fait l'objet du présent audit en raison des responsabilités qui lui incombent au titre de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la *Stratégie fédérale de développement durable*. Bien que d'autres ministères et organismes fédéraux aient également la responsabilité de mettre en œuvre des mesures précises pour lutter contre les changements climatiques, ils ne sont pas visés par le présent audit.

Nous avons mené des entrevues auprès de représentants clés du Ministère dans la région de la capitale nationale. Nous avons également discuté avec des représentants d'autres parties concernées et consulté des experts du domaine. Nous avons rencontré des représentants de l'Environmental Protection Agency des États-Unis et examiné les documents que nous a fournis Environnement Canada.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Environnement Canada a établi un plan pour honorer les engagements pris au titre de la Stratégie fédérale de développement durable de 2010 et de l'Accord de Copenhague de 2009, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Environnement Canada a un plan approprié pour atteindre la nouvelle cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) (17 % par rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (octobre 2011), chapitre 1, recommandation 1.81 • <i>Stratégie fédérale de développement durable</i>, Environnement Canada, 2010 • Rapport présenté par le Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Accord de Copenhague • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales</i> • Environnement Canada, <i>Rapport d'inventaire national</i>, procédures d'assurance et de contrôle de la qualité pour la déclaration des sources et des puits de gaz à effet de serre pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2011 • Environnement Canada, <i>Tendances en matière d'émissions au Canada</i>, 2011
<p>Environnement Canada peut démontrer qu'il est approprié d'harmoniser l'approche du Canada avec celle des États-Unis pour réglementer les émissions de GES dans certaines situations et qu'il ne l'est pas dans d'autres, et a déterminé quels secteurs de l'économie canadienne seraient visés par une réglementation des émissions de GES et quand ils le seraient.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement Canada, <i>Stratégie fédérale de développement durable</i>, 2010 • Rapport présenté par le Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Accord de Copenhague • Présentation intitulée « Plan d'atténuation des changements climatiques du Canada » donnée lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, à Bonn, en Allemagne, le 9 juin 2011 • Notes de l'allocution de l'honorable Peter Kent, ministre de l'Environnement, sur les jalons de la lutte contre les changements climatiques, prononcée devant l'Economic Club of Canada, à Toronto, en Ontario, le 28 janvier 2011 • Environnement Canada, Plan sur les changements climatiques aux fins de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, 2011

Critères	Sources
<p>Environnement Canada sait si, d'ici 2020, l'approche de réglementation sectorielle permettra de réduire de 17 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport présenté par le Canada à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Accord de Copenhague • Notes de l'allocation de l'honorable Peter Kent, ministre de l'Environnement, sur les jalons de la lutte contre les changements climatiques, prononcée devant l'Economic Club of Canada, à Toronto, en Ontario, le 28 janvier 2011 • Présentation intitulée « Plan d'atténuation des changements climatiques du Canada » donnée lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, à Bonn, en Allemagne, le 9 juin 2011 • Environnement Canada, Plan sur les changements climatiques aux fins de la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i>, 2011 • Environnement Canada, <i>Tendances en matière d'émissions au Canada</i>, 2011

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit portait sur la période allant d'octobre 2006 à décembre 2011. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 21 février 2012.

Équipe d'audit

Directrice principale : Kimberley Leach
 Tanya Burger
 Melissa Miller

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Approche réglementaire	
<p>2.27 Environnement Canada devrait faire rapport sur les résultats obtenus grâce au plan du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 17 % par rapport aux niveaux de 2005, d'ici 2020, au moyen d'une approche sectorielle. Le rapport devrait définir les mesures actuellement prévues, la réduction de GES prévue pour chaque mesure, l'échéancier prévu pour la mise en œuvre de ces mesures ainsi que les mécanismes d'évaluation du rendement. Le rapport devrait expliquer dans quelle situation les mesures sont harmonisées avec celles des États-Unis et évaluer le coût global de l'approche pour l'économie canadienne. (2.7-2.26)</p>	<p>Recommandation acceptée. Environnement Canada souscrit à l'objet de cette recommandation. Dans le cadre de son mandat, le Ministère continuera d'appuyer l'approche sectorielle du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui concorde avec celle des États-Unis au besoin, afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions au Canada d'ici 2020. Le gouvernement poursuivra la mise en œuvre de son plan par l'adoption de nouvelles mesures et Environnement Canada continuera de mettre à jour les échéanciers et les projections dans les documents publics, tout en s'assurant que des mécanismes d'évaluation du rendement sont en place pour chaque mesure qui lui incombe. Pour ce faire, on aura recours à la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable, au Rapport sur les plans et les priorités et au Rapport ministériel sur le rendement annuel ainsi qu'à d'autres mécanismes de déclaration énoncés dans la réponse du Ministère à l'autre recommandation formulée par le commissaire.</p>
Cibles et prévisions	
<p>2.35 Environnement Canada devrait établir des prévisions d'émissions et de réductions de gaz à effet de serre (GES) selon divers scénarios afin de prendre des décisions plus éclairées. Le Ministère devrait également publier régulièrement un rapport sur les tendances des émissions au Canada pour orienter l'élaboration des mesures de réduction d'émissions de GES qui seront énoncées dans les prochains plans sur les changements climatiques en vue d'atteindre la cible de 2020. (2.31-2.34)</p>	<p>Recommandation acceptée. Environnement Canada s'engage à faire preuve de transparence dans le cadre de la mise en œuvre du plan sur les changements climatiques du gouvernement. Pour ce faire, le Ministère continuera de publier des rapports à jour sur les tendances des émissions. Environnement Canada continuera également de publier son Rapport d'inventaire national et de présenter des communications nationales en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il mettra également en œuvre les nouveaux mécanismes de mesure, de déclaration et de vérification établis en vertu de l'Accord de Copenhague, de l'Accord de Cancun et des décisions prises à Durban.</p>