

Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Rapport 5

Leçons tirées de la performance du Canada dans le dossier des changements climatiques



Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada



2021

Rapports du commissaire à
l'environnement et au développement
durable au Parlement du Canada

RAPPORT 5

Leçons tirées de la performance du
Canada dans le dossier des
changements climatiques



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

La publication est également diffusée sur notre site Web
à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par
la vérificatrice générale du Canada, 2021

N° de catalogue FA1-26/2021-1-5F-PDF

ISBN 978-0-660-40536-0

ISSN 2561-1828

Photos des pages de couverture et de titre : Bruce Raynor/Shutterstock.com

Table des matières

La crise climatique	1
Un climat en évolution pose de vrais risques pour le Canada et la planète	1
À propos du rapport	4
Les engagements et les actions du Canada pour lutter contre les changements climatiques	5
Depuis plus de 30 ans, le Canada participe aux efforts collectifs internationaux de lutte contre les changements climatiques	6
Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté au Canada au cours des 30 dernières années	7
Les changements climatiques et les objectifs de développement durable	9
Leçons que le Canada peut tirer de la crise causée par la COVID-19	10
Leçons tirées de 30 ans de problématiques et de circonstances favorables liées aux changements climatiques au Canada	11
Leçon n° 1 : Un leadership et une coordination plus efficaces sont nécessaires pour faire progresser les engagements envers la lutte contre les changements climatiques	12
Leçon n° 2 : L'économie canadienne reste tributaire de secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions	17
Leçon n° 3 : Des mesures d'adaptation doivent être prioritaires pour éviter les effets les plus graves des changements climatiques	24
Leçon n° 4 : Le Canada risque de prendre du retard par rapport à d'autres pays dans les investissements en faveur d'un avenir résilient face aux changements climatiques	28

Leçon n° 5 : Il est primordial d'accroître la sensibilisation du public à la problématique des changements climatiques pour progresser.....	32
Leçon n° 6 : Les cibles climatiques n'ont pas été appuyées par des plans solides ou des actions.....	35
Leçon n° 7 : Une plus grande collaboration est requise entre toutes les parties prenantes pour trouver des solutions aux changements climatiques	37
Leçon n° 8 : Les changements climatiques constituent une crise intergénérationnelle, et il reste peu de temps pour la résoudre	40
Conclusion	41
Annexe – Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable et de la vérificatrice générale du Canada sur la lutte contre les changements climatiques	43

La crise climatique

Un climat en évolution pose de vrais risques pour le Canada et la planète

« L'humanité se livre sans frein à une expérience inconsciente qui touche l'ensemble du globe et dont les conséquences définitives ne le céderaient en rien sinon à une guerre nucléaire mondiale [...]. Des répercussions profondes découleront du réchauffement mondial et de la hausse du niveau des océans, phénomènes qui se manifestent de plus en plus [...]. Les meilleures prévisions dont nous disposons révèlent la possibilité d'une crise économique et sociale qui pourrait avoir de graves répercussions pour les générations actuelles et futures [...]. Il importe au plus haut point d'agir dès maintenant. »

Ce passage pourrait sembler tiré d'un discours prononcé récemment à une conférence des Nations Unies, mais dans les faits, il provient du compte rendu de la Conférence mondiale sur l'atmosphère en évolution qui a eu lieu à Toronto en 1988.

Depuis, la science est devenue beaucoup plus définitive, les effets anticipés des changements climatiques se sont concrétisés et la nécessité de prendre des mesures pour juguler ce qu'il est désormais convenu d'appeler une crise climatique n'a cessé de croître. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les activités humaines ont déjà fait augmenter la température sur la planète de 1,1 degré Celsius par rapport aux moyennes préindustrielles. La température à la surface de la Terre continuera d'augmenter au moins jusqu'au milieu du siècle et le réchauffement dépassera 1,5 et 2 degrés Celsius au cours du présent siècle si les émissions de **gaz à effet de serre** ne sont pas réduites considérablement. L'augmentation des gaz à effet de serre constitue une des principales causes des changements climatiques. L'évolution du climat ne se résume pas simplement au réchauffement de la planète : le Groupe d'experts prévoit des épisodes de chaleur extrême dans la plupart des régions habitées, des précipitations abondantes dans plusieurs régions et une probabilité élevée de sécheresses et de déficits de précipitations dans d'autres régions. La hausse du niveau des océans s'accroîtra, tout comme la perte de la diversité biologique et l'extinction des espèces. Les recherches révèlent aussi les effets des changements climatiques sur la santé des populations. Par exemple, selon une récente étude, un tiers des décès liés à la chaleur dans le monde peuvent être attribués aux changements climatiques.

Gaz à effet de serre — Gaz dans l'atmosphère qui réchauffent la Terre en empêchant les rayons infrarouges de s'échapper. Ils comprennent le dioxyde de carbone, le méthane et l'oxyde nitreux.

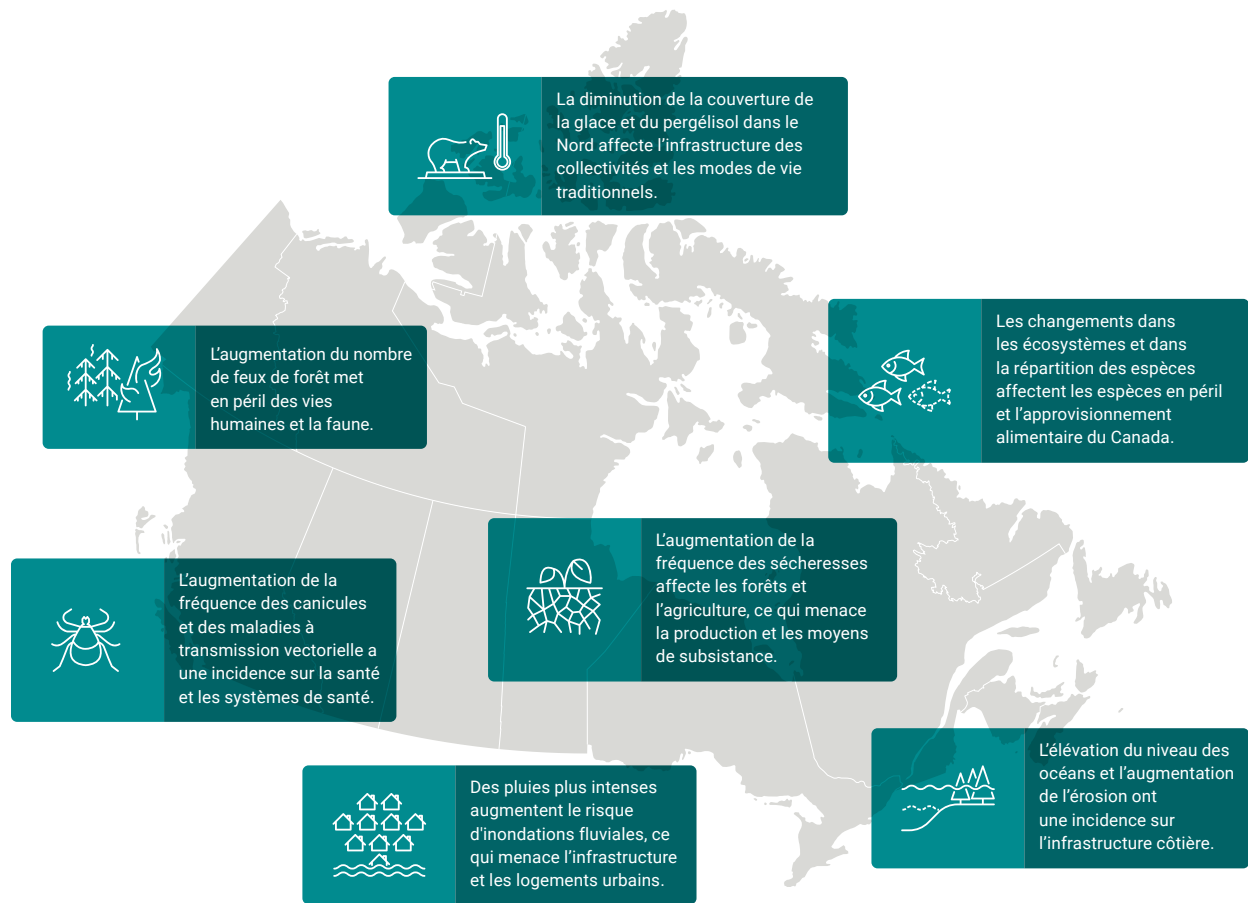
Les répercussions d'un réchauffement climatique pourraient être durables ou même irréversibles. De plus en plus de preuves démontrent que le système climatique pourrait s'approcher d'une série de points de basculement, c'est-à-dire de seuils critiques au-delà desquels un système se réorganise, souvent abruptement ou irréversiblement. Il pourrait notamment s'agir de l'amenuisement du glacier continental antarctique, de la disparition des forêts ou de l'affaiblissement des courants marins. Tous ces changements peuvent modifier les systèmes météorologiques mondiaux. Il est donc d'autant plus nécessaire de mener un effort concerté pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et s'adapter aux effets funestes des changements climatiques.

Au Canada, qui est un pays vaste et diversifié, les changements climatiques affectent les régions différemment. Plusieurs régions sont déjà aux prises avec des canicules, des inondations et des feux de forêt dévastateurs causés par les changements climatiques. Selon la modélisation du gouvernement du Canada, le Nord, qui repose en grande partie sur le pergélisol, voit sa température augmenter au moins deux fois plus rapidement que la température moyenne mondiale. Les océans qui entourent le Canada se sont aussi réchauffés au cours du dernier siècle et sont devenus plus acides et moins riches en oxygène. On s'attend à ce que ces eaux deviennent de moins en moins accueillantes pour le milieu biologique marin, et que la couverture de glace rétrécisse dans les océans Atlantique et Arctique. Les inondations sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique ainsi que de la mer de Beaufort dans le Nord augmentent encore davantage les risques de dégradation des infrastructures et des écosystèmes.

Ces répercussions font peser des risques sur les infrastructures matérielles, les localités côtières et nordiques, les ressources naturelles, la biodiversité, les écosystèmes, les cycles écologiques et la santé humaine (voir la pièce 5.1). Par exemple, l'augmentation du nombre de feux de forêt, de canicules et de maladies à transmission vectorielle met des vies en péril. En outre, la fréquence accrue des sécheresses dans certaines régions a une incidence sur les forêts et l'agriculture et pose un risque pour la production, les moyens de subsistance et la chaîne alimentaire. Les changements dans les écosystèmes et dans la répartition des espèces ont des répercussions sur les espèces en péril du Canada.

Les économistes s'entendent en général pour dire que les coûts liés aux changements climatiques vont s'alourdir à mesure que les émissions augmentent. L'Institut canadien pour des choix climatiques estime que le coût moyen d'une catastrophe naturelle au Canada s'est décuplé depuis les années 1970.

Pièce 5.1 – Les effets matériels des changements climatiques posent de vrais risques pour la population canadienne



Source : Adapté de *Le sixième rapport du Canada sur les changements climatiques 2014 : mesures prises pour mettre en œuvre les engagements du Canada sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, gouvernement du Canada, 2014 et de *Les principaux risques des changements climatiques pour le Canada : Comité d'experts sur les risques posés par les changements climatiques et les possibilités d'adaptation*, Conseil des académies canadiennes, 2019

L'expérience en ce qui a trait aux changements climatiques est très inégale. Certaines populations sont beaucoup plus touchées par les changements climatiques et sont particulièrement vulnérables à ses effets parce qu'elles sont moins aptes à anticiper les effets nuisibles, à composer avec ces effets et à se rétablir par la suite. Ces populations comprennent les minorités raciales, les femmes et les filles, les personnes à faible revenu et les personnes âgées. De plus, les jeunes et les générations futures seront confrontés à des enjeux d'équité intergénérationnelle puisqu'ils devront composer avec les conséquences d'un climat de plus en plus dangereux.

Certaines populations pourraient être particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques, en raison de leur situation géographique ou de leur dépendance envers des secteurs économiques qui sont plus touchés. Au Canada, les changements climatiques ont perturbé l'accès aux collectivités autochtones et nordiques, menacé

les sites culturels de ces collectivités et nuit à l'exercice d'activités ancestrales comme la chasse, la pêche et la quête de nourriture. Dans l'Arctique, le bien-être des collectivités locales est perturbé par les changements climatiques qui menacent la disponibilité des aliments traditionnels et les réserves d'eau. Bon nombre de collectivités côtières sont confrontées à des risques d'inondations causées par les marées et les ondes de tempête. D'autres collectivités doivent composer avec les effets irréversibles de la montée du niveau des océans. Les changements climatiques auront aussi des effets négatifs sur certains secteurs économiques comme la foresterie, l'agriculture et la pêche.

À propos du rapport

Le commissaire à l'environnement et au développement durable et la vérificatrice générale du Canada présentent au Parlement des rapports sur la performance du Canada dans le dossier des changements climatiques depuis 1998 (voir l'annexe). Les principaux engagements pris par la communauté internationale, dont le Canada, pour lutter contre les changements climatiques remontent à 1992. Lors de notre examen rétrospectif de l'action et de l'inaction climatique du Canada au cours des trente dernières années, nous avons passé en revue les recommandations de nos audits précédents et nous avons interrogé des spécialistes reconnus dans le domaine des changements climatiques et d'anciennes et d'anciens fonctionnaires et commissaires.

Prenant appui sur cette expérience collective, le présent rapport décrit l'évolution des efforts déployés par le Canada pour lutter contre les changements climatiques ainsi que huit leçons tirées des réalisations et des erreurs du Canada en la matière :

- Leçon n° 1 : Un leadership et une coordination plus efficaces sont nécessaires pour faire progresser les engagements envers la lutte contre les changements climatiques.
- Leçon n° 2 : L'économie canadienne reste tributaire de secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions.
- Leçon n° 3 : Des mesures d'adaptation doivent être priorisées pour éviter les effets les plus graves des changements climatiques.
- Leçon n° 4 : Le Canada risque de prendre du retard par rapport à d'autres pays dans les investissements en faveur d'un avenir résilient face aux changements climatiques.
- Leçon n° 5 : Il est primordial d'accroître la sensibilisation du public à la problématique des changements climatiques pour progresser.
- Leçon n° 6 : Les cibles climatiques n'ont pas été appuyées par des plans solides ou des actions.

- Leçon n° 7 : Une plus grande collaboration est requise entre toutes les parties prenantes pour trouver des solutions aux changements climatiques.
- Leçon n° 8 : Les changements climatiques constituent une crise intergénérationnelle, et il reste peu de temps pour la résoudre.

Le présent rapport n'est pas un rapport d'audit. Il vise plutôt à donner un aperçu historique des mesures prises par le Canada pour atténuer les changements climatiques et s'adapter à ses effets afin d'informer les parlementaires. Les parlementaires jouent un rôle clé pour garantir le virage du Canada vers une économie à faibles émissions et, en fin de compte, doivent tenir le gouvernement responsable de la réalisation de ses objectifs de lutte contre les changements climatiques. Le rapport vise aussi à sensibiliser la population canadienne à la problématique des changements climatiques, à faire connaître les vues du commissaire sur les efforts de lutte contre les changements climatiques du Canada et à orienter les futurs travaux à cet égard.

Pour aider à encadrer les discussions et les actions à venir sur les changements climatiques, le présent rapport pose certaines questions fondamentales à prendre en considération alors que les divers gouvernements du Canada s'emploient à donner suite à leurs engagements envers la lutte contre les changements climatiques. Notre objectif est d'aider le Canada à tirer des leçons de ses échecs antérieurs afin qu'il puisse traduire ses bonnes intentions en résultats positifs à partir de maintenant. Nous ne pouvons pas continuer d'aller d'échec en échec si le Canada et le reste du monde veulent pouvoir protéger la planète et l'humanité contre les effets désastreux des changements climatiques.

Compte tenu de l'élan donné grâce à la conférence mondiale sur le climat qui a lieu à Glasgow (Écosse) cette année, il faut agir maintenant.

Les engagements et les actions du Canada pour lutter contre les changements climatiques

Le bilan climatique du Canada devrait être évalué non pas uniquement en fonction des multiples promesses faites et objectifs fixés par le Canada au fil des ans, mais aussi en fonction des actions qui ont été menées. De fait, en dépit des engagements pris par les gouvernements qui se sont succédé de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre au cours des 30 dernières années, le Canada n'a pas réussi à faire en sorte que ses engagements aboutissent à des réductions nettes et véritables de ses émissions. Les émissions produites par le Canada ont plutôt continué d'augmenter. Entre-temps, la crise climatique

mondiale s'est aggravée. Toutefois, la récente pandémie de la **maladie à coronavirus (COVID-19)** a montré que le Canada a véritablement les moyens de surmonter des crises. Le Canada réussira-t-il enfin à « prendre le virage » et à faire sa part pour réduire les émissions de gaz à effet de serre?

Depuis plus de 30 ans, le Canada participe aux efforts collectifs internationaux de lutte contre les changements climatiques

Les activités scientifiques à l'échelle mondiale sont axées sur les changements climatiques depuis la fin des années 1980. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a été créé en 1988 afin d'évaluer l'évolution du climat et de fournir aux gouvernements des données scientifiques à même d'orienter les politiques sur le climat. Grâce à ce Groupe d'experts, des scientifiques et d'autres spécialistes du monde entier, y compris du Canada, synthétisent les dernières avancées dans les domaines de la climatologie, de l'adaptation et de la vulnérabilité aux changements climatiques ainsi que de l'atténuation de leurs effets. Au fil des décennies, les principales constatations du Groupe d'experts ont décrit de manière plus catégorique les types de changements climatiques et leur gravité et ont conclu qu'ils étaient surtout attribuables à l'activité humaine.

En juin 1992, Rio de Janeiro (Brésil) a accueilli la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Cette conférence a abouti à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les signataires, dont le Canada, ont convenu de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Le Canada a signé tous les grands accords internationaux de lutte contre les changements climatiques depuis (voir la pièce 5.2).

En 2015, 196 pays ont adopté l'historique Accord de Paris, un traité international juridiquement contraignant sur les changements climatiques. Son objectif est de limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius, de préférence à 1,5 degré Celsius, par rapport aux niveaux préindustriels. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, pour atteindre cet objectif et la carboneutralité à l'horizon 2050, les pays doivent réduire de manière notable leurs émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais. Toutefois, les engagements pris actuellement par les pays seront loin de suffire pour atteindre cet objectif. De fait, un réchauffement planétaire de 3 degrés Celsius est prévu d'ici 2100.

Maladie à coronavirus (COVID-19) – Maladie causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SRAS-CoV-2).

Pièce 5.2 – Mesures prises par le Canada pour lutter contre les changements climatiques et sa participation aux grands événements internationaux sur les changements climatiques

	Adopté	Mesures du Canada
1988	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat	Le Canada accueille une conférence internationale importante, la Conférence mondiale sur l'atmosphère en évolution, et devient plus tard cette année-là un membre actif du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.
1992	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	Le Canada ratifie la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
1997	Protocole de Kyoto	Le Canada signe le Protocole en 1998 et, en 2002, il le ratifie officiellement. Le Canada s'engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % par rapport aux niveaux de 1990 entre 2008 et 2012.
2009	Accord de Copenhague	Le Canada s'engage, dans le cadre de cet accord non contraignant, à réduire de 17 % ses émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020.
2011	Retrait du Canada du Protocole de Kyoto	Le Canada abandonne son engagement en matière de réduction d'émissions pris dans le cadre du Protocole.
2015	Accord de Paris	Le Canada signe l'Accord de Paris en 2016 et s'engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030.
2021	Nouvelle cible de réduction des gaz à effet de serre du Canada	Au titre de l'Accord de Paris, les pays sont tenus de renforcer leurs cibles au fil du temps. Le Canada a donc établi une cible plus ambitieuse : la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % à 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030, ce qui équivaut à environ 406 à 443 mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone.

Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté au Canada au cours des 30 dernières années

Depuis 1990, le gouvernement du Canada a pris de nombreux engagements sur la scène nationale et internationale pour lutter contre les changements climatiques, y compris l'engagement de réduire ses émissions de gaz à effet de serre et d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Les deux plans nationaux les plus récents sont le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques

de 2016, et Un environnement sain et une économie saine lancé en 2020 (voir la pièce 5.3). En 2021, le gouvernement a annoncé une nouvelle cible de réduction des émissions, mais il n'a pas encore publié un plan climatique actualisé.

Pièce 5.3 – Le Canada a deux plans climatiques en vigueur

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques de 2016 était le tout premier plan national de lutte contre les changements climatiques du Canada. Il a été élaboré de concert avec les provinces et les territoires et en collaboration avec les peuples autochtones. Il renfermait plus de 50 mesures de réduction des émissions de carbone. Voici certains des grands engagements prévus dans le cadre :

- une tarification de la pollution par le carbone dans toutes les administrations d'ici 2018;
- une stratégie pancanadienne relativement aux véhicules électriques d'ici 2018;
- une norme fédérale sur les combustibles propres obligeant les fournisseurs de combustibles liquides à réduire l'intensité des émissions de carbone d'ici 2030;
- une accélération de l'élimination progressive du charbon d'ici 2030;
- un règlement sur le méthane dans le secteur du pétrole et du gaz;
- un investissement dans la technologie propre.

Le plan du Canada intitulé Un environnement sain et une économie saine, lancé en 2020, s'inspire du Cadre et du Rapport du Conseil Génération Énergie de 2018, lequel décrit quatre démarches qui pourraient permettre au Canada de bâtir un avenir énergétique abordable et viable. Le plan présente 64 politiques, programmes et investissements du gouvernement fédéral, nouveaux ou renforcés, visant à réduire les émissions de carbone. Les 5 piliers clés du plan sont les suivants :

- rendre les lieux dans lesquels se rassemblent et vivent les Canadiennes et Canadiens plus abordables en réduisant le gaspillage d'énergie;
- offrir des transports et de l'électricité propres et abordables dans toutes les collectivités canadiennes;
- continuer à assurer qu'il ne soit pas gratuit de polluer et que tous les ménages récupèrent davantage d'argent;
- bâtir l'avantage industriel propre du Canada;
- adopter le pouvoir de la nature pour soutenir des familles en meilleure santé et des collectivités plus résilientes.

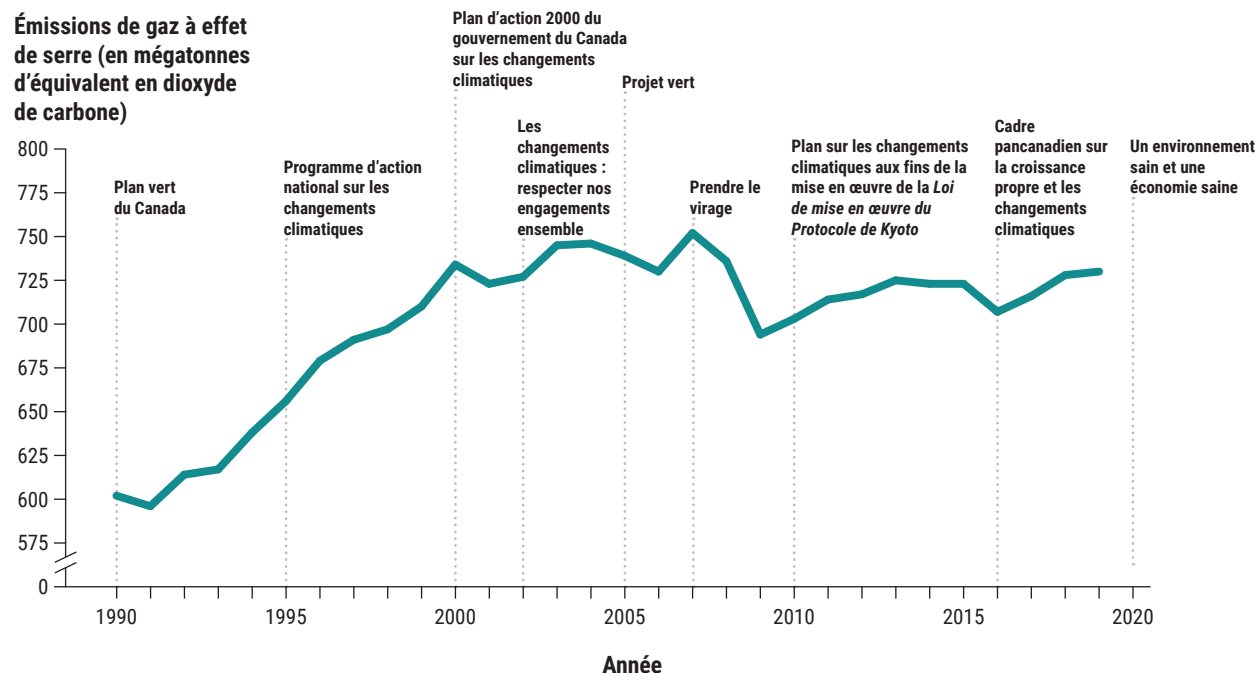
Le plan prévoit aussi de nouvelles mesures pour appuyer le leadership des peuples autochtones, réduire les émissions produites par les déchets et les activités fédérales, et introduire des solutions climatiques naturelles, comme la plantation d'arbres et la remise en état des prairies.

Les engagements, stratégies et plans d'action de réduction des émissions du Canada qui se sont succédé n'ont donné aucun résultat (voir la pièce 5.4). Selon le Rapport d'inventaire national de 2021 du Canada, le Canada a rejeté **730 mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone** en 2019, alors que son objectif pour 2020 était de 607 mégatonnes. La nouvelle cible du Canada pour 2030 est équivalente à environ 406 à 443 mégatonnes. Malgré des progrès dans certains

Mégatonne d'équivalent en dioxyde de carbone – Quantité de gaz à effet de serre qui a le même potentiel de réchauffement qu'un million de tonnes (une mégatonne) de dioxyde de carbone sur une période donnée.

secteurs, comme la production d'électricité et de chaleur dans le secteur public, les émissions canadiennes ont augmenté de plus de 20 % depuis 1990.

Pièce 5.4 – La quantité totale d'émissions de gaz à effet de serre a augmenté au Canada entre 1990 et 2019, malgré de nombreux plans visant à les réduire



Source : D'après des données sur les émissions tirées du Rapport d'inventaire national de 2021 du Canada

Le Canada a fait certains progrès pour ce qui est de dissocier les émissions de la croissance démographique et du produit intérieur brut : la population et l'économie du Canada ont connu une croissance plus rapide que les émissions. Toutefois, les émissions de gaz à effet de serre du Canada ont augmenté depuis la signature de l'Accord de Paris, ce qui fait du Canada le pays avec la pire performance de toutes les nations du G7 depuis la Conférence des Parties qui a eu lieu à Paris (France) en 2015.

Les changements climatiques et les objectifs de développement durable

En septembre 2015, le Canada et 192 autres pays se sont engagés à mettre en œuvre le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030. Il s'agit d'un appel universel à l'action pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et renforcer la prospérité, la paix et les partenariats, en aidant avant tout les populations les plus vulnérables, et ce, sans laisser personne de côté. Le programme



définit 17 objectifs de développement durable qui couvrent une grande diversité de problèmes sociaux, économiques et environnementaux, comme la pauvreté, la santé, l'égalité entre les sexes, la croissance économique durable, l'accès à l'eau et les changements climatiques.

En 2017, le Bureau du vérificateur général du Canada s'est engagé à examiner, dans le cadre de ses audits de performance et de ses examens spéciaux, les efforts déployés par les organisations fédérales pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies. Les questions examinées dans le cadre du présent rapport se rattachent à l'objectif n° 13, qui demande que les gouvernements s'engagent à « prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ». De nombreux autres objectifs de développement durable comportent des éléments se rapportant aux changements climatiques, notamment :

- Énergie propre et d'un coût abordable (objectif n° 7)
- Travail décent et croissance économique (objectif n° 8)
- Industrie, innovation et infrastructure (objectif n° 9)
- Inégalités réduites (objectif n° 10)
- Villes et communautés durables (objectif n° 11)
- Vie aquatique (objectif n° 14)
- Vie terrestre (objectif n° 15)
- Paix, justice et institutions efficaces (objectif n° 16)

Nous avons réalisé plusieurs audits qui concernaient ces objectifs et leurs cibles et nous continuerons de le faire pour contribuer au suivi des progrès enregistrés à l'échelle nationale et internationale dans la mise en œuvre du programme et des objectifs.

Leçons que le Canada peut tirer de la crise causée par la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a permis de constater qu'une action vigoureuse et concertée du gouvernement permet d'éviter les pires conséquences d'une crise. Toutefois, la crise à plus long terme des changements climatiques nous menace comme jamais.

Les gouvernements au Canada et ailleurs dans le monde ont pris diverses mesures pour faire face à la COVID-19 : confinements et couvre-feux, port obligatoire d'un couvre-visage, campagnes de vaccination, aides financières aux travailleuses et travailleurs et aux petites entreprises touchées par les fermetures économiques, et achat d'équipement de protection individuelle et de respirateurs. Les pays dont les gouvernements ont pris rapidement des mesures rigoureuses et suivi les avis scientifiques s'en sont généralement mieux sortis que les autres.

Les changements climatiques, comme les pandémies, constituent une crise mondiale sur laquelle les experts tirent la sonnette d'alarme depuis des décennies. Tant les changements climatiques que les pandémies posent des risques pour la santé humaine et l'économie et nécessitent des réponses de l'ensemble de la société pour empêcher d'autres catastrophes.

C'est donc dire que la population canadienne peut tirer des leçons de la pandémie de COVID-19 en matière de gestion de crise. De même, les efforts déployés pour relancer l'économie après la pandémie vont favoriser l'émergence d'une société plus forte et plus résiliente face aux changements climatiques, à condition que les gouvernements de tous les niveaux, les citoyennes et les citoyens, le secteur privé et la société civile collaborent.

Leçons tirées de 30 ans de problématiques et de circonstances favorables liées aux changements climatiques au Canada

La ou le commissaire à l'environnement et au développement durable et la vérificatrice générale ou le vérificateur général du Canada présentent des rapports au Parlement du Canada sur la lutte contre les changements climatiques depuis 1998. Toutefois, les rapports d'audit ont commencé à mentionner les changements climatiques dès 1985. Les thèmes abordés comprennent la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'atténuation des effets de phénomènes météorologiques extrêmes, l'adaptation aux changements climatiques, l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles et l'établissement d'infrastructures durables et de technologies énergétiques propres. Environnement et Changement climatique Canada et Ressources naturelles Canada sont le plus souvent visés par nos audits sur ces thèmes, mais Agriculture et Agroalimentaire Canada, Transports Canada, Santé Canada et le ministère des Finances Canada, entre autres, ont aussi fait l'objet d'audits.

Une série de huit leçons ressortent des constatations de ces nombreux audits. Ces leçons, de même que l'étude de divers exemples d'autres pays et administrations, font émerger des possibilités pour le Canada de traduire ses engagements climatiques en résultats durables.

Leçon n° 1 : Un leadership et une coordination plus efficaces sont nécessaires pour faire progresser les engagements envers la lutte contre les changements climatiques

Problématique



Photo : BLFootage/
Shutterstock.com

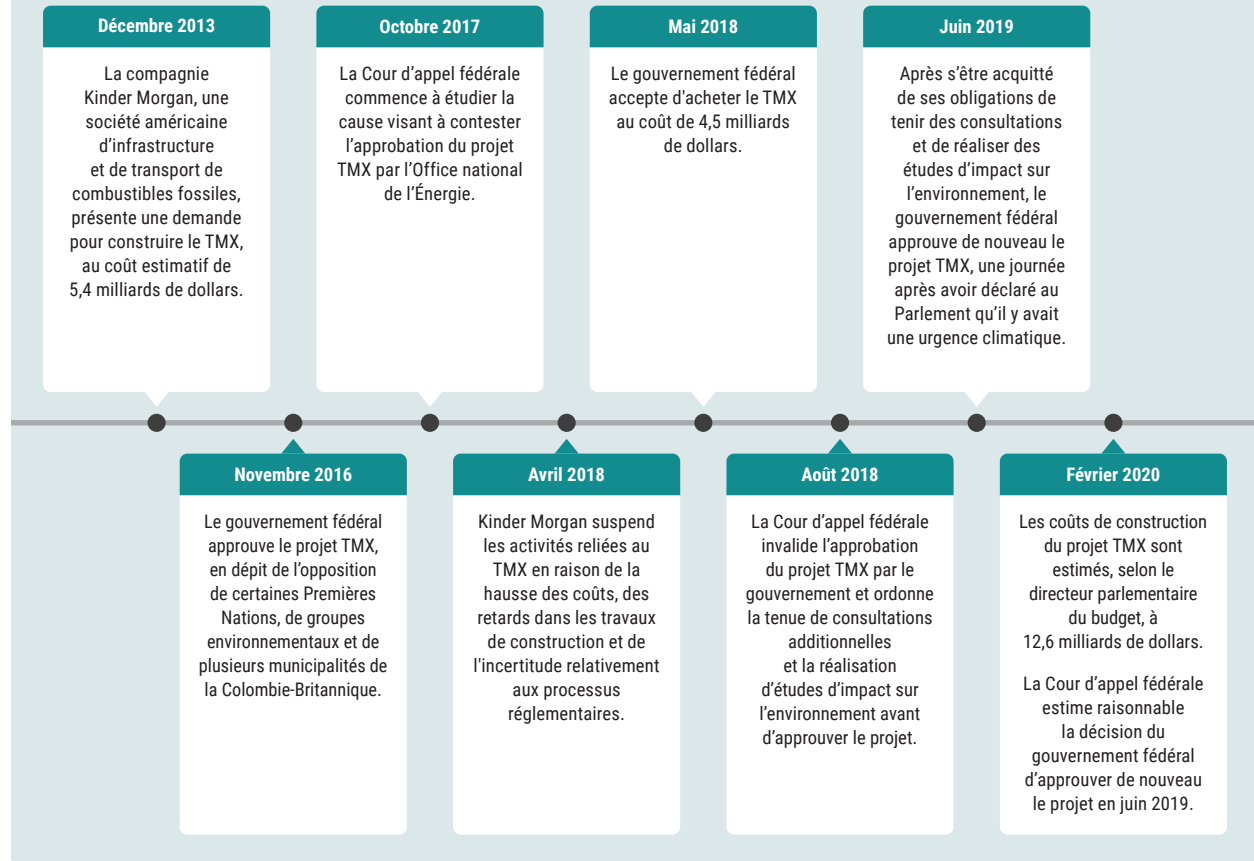
Pour s'attaquer à la crise climatique, il faut pouvoir compter sur le leadership et les efforts coordonnés d'un grand nombre de parties prenantes du secteur public, non seulement les organisations fédérales, mais aussi les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux.

Compétences et intérêts des provinces et des territoires – Certaines responsabilités relatives aux changements climatiques relèvent de la compétence des provinces et des territoires. Or, les intérêts régionaux divergents influent souvent sur les mesures climatiques. Par exemple, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador produisent 97 % du pétrole brut au Canada. En outre, l'Alberta et la Colombie-Britannique produisent 97 % du gaz naturel et des liquides de gaz naturel. Les objectifs climatiques établis par le Canada ne peuvent pas être atteints sans que le secteur pétrolier et gazier ne soit pris en compte, mais le débat sur l'exploitation des combustibles fossiles entraîne des risques de clivages partisans et régionaux. Les spécialistes avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont dit que le Canada se devait de dépoliariser les discussions sur les changements climatiques afin de recentrer le débat sur les moyens à prendre pour réduire les émissions, au lieu de discuter de la question de savoir si le pays devrait réduire considérablement ses émissions.

Coordination des responsabilités fédérales – Plusieurs organisations fédérales se sont vu confier des responsabilités de plus en plus nombreuses liées aux changements climatiques, ce qui suscite des complications à l'échelle nationale. Cela risque de donner lieu à une stratégie qui n'est pas coordonnée entre les entités publiques et d'entraver ainsi tout progrès dans la lutte contre les changements climatiques. Des mandats et des responsabilités potentiellement divergents peuvent aboutir à des politiques et à des décisions qui peuvent paraître contradictoires, comme en témoignent les mesures prises par le gouvernement à l'égard du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (voir la pièce 5.5) et du programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions (voir la pièce 5.6).

Pièce 5.5 – Le financement du projet d’agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX) est un exemple d’incohérence de politiques qui ne cadre pas avec les engagements pris dans la lutte contre les changements climatiques

Le gouvernement fédéral a octroyé un financement direct et important à des infrastructures liées aux combustibles fossiles tout en essayant de donner l’image d’un chef de file mondial de la lutte contre les changements climatiques.



Pièce 5.6 – Le Fonds de réduction des émissions est un exemple de programme qui vise à soutenir le secteur de l'énergie tout en réduisant les émissions

À l'automne 2020, le gouvernement du Canada a lancé le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions dans le cadre du Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19. Le gouvernement voyait le programme comme une façon d'aider le secteur de l'énergie à composer avec la baisse des prix du pétrole pendant la pandémie de COVID-19. Le programme visait à fournir une aide financière aux entreprises en difficulté dans ce secteur tout en appuyant leurs efforts de réduction des émissions. Il a offert jusqu'à 675 millions de dollars pour aider les compagnies pétrolières et gazières côtières (c'est-à-dire terrestres) à préserver des emplois, à attirer des investissements, à accroître la concurrence mondiale et à accélérer le déploiement d'équipement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, particulièrement les émissions de méthane.

Dans le cadre de notre audit de 2021, nous avons constaté que Ressources naturelles Canada n'avait pas conçu le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de façon à assurer des réductions crédibles et durables des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier ou à garantir l'optimisation des dépenses.

Les constatations d'audit du commissaire à l'environnement et au développement durable sur le Fonds de réduction des émissions du Canada se trouvent sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada.

Environnement et Changement climatique Canada est le ministère fédéral responsable au premier chef de la lutte contre les changements climatiques. Toutefois, comme il n'est pas un organisme central fédéral, il n'est pas habilité à exiger que d'autres organisations fédérales prennent des mesures pour lutter contre les changements climatiques dans le cadre de leurs mandats respectifs.

Plusieurs de nos audits portant sur les changements climatiques ont souligné l'importance de la coordination des efforts entre les ministères et organismes fédéraux et tous les pouvoirs publics. Par exemple, en 2018, la plupart des vérificateurs généraux des provinces et des territoires, de concert avec le vérificateur général du Canada, ont déployé des efforts concertés pour faire rapport sur les activités de lutte contre les changements climatiques menées au sein de leur administration. Ces efforts ont abouti à un rapport sommaire collaboratif, déposé au Parlement, qui a fait ressortir le peu de coordination qui existait au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux et entre eux. Les constatations ont également montré que la coordination entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et les gouvernements municipaux était aussi limitée. Le rapport sommaire avait conclu qu'en raison de cette coordination limitée, les mesures prises en réponse aux changements climatiques avaient été ponctuelles dans l'ensemble du pays. Ce manque de coordination risquait aussi de laisser passer des possibilités ou des enjeux importants ou de mener à l'élaboration de politiques redondantes ou contradictoires.

Le ministère des Finances Canada est chargé d'analyser les mesures fiscales en lien avec l'engagement pris par le Canada à la réunion du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser les

subventions inefficaces aux combustibles fossiles, et de conseiller le ministre des Finances à ce sujet. Nos rapports de 2017 et de 2019 ont révélé que les évaluations canadiennes réalisées pour recenser les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles n'étaient pas exhaustives et que le Ministère n'avait pas clairement défini ce qui constituait une mesure fiscale inefficace. Dans nos rapports, nous avons recommandé au ministère des Finances Canada d'établir des critères bien définis pour déterminer si une subvention fiscale aux combustibles fossiles était inefficace et d'effectuer une analyse de toutes les mesures fiscales visant ce secteur, afin de favoriser l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

Circonstances favorables

Lors de notre examen, nous avons relevé diverses possibilités de renforcer le leadership dans la lutte contre les changements climatiques.

Centraliser les responsabilités au sein de l'administration fédérale — En France, le Conseil des ministres, soit l'équivalent du Cabinet au Canada, a placé les responsabilités en matière de changements climatiques au cœur de l'action gouvernementale, au lieu de confier ces responsabilités à un ministère en particulier qui a des compétences plus limitées. Nous avons appris, lors de nos entretiens avec des spécialistes, que des efforts avaient été déployés récemment pour inscrire le dossier des changements climatiques au cœur des politiques du gouvernement canadien, notamment au moyen des lettres de mandat adressées aux ministres. Toutefois, nous avons aussi entendu qu'un renforcement de la collaboration et du leadership des organismes centraux, comme le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances Canada, pourrait faire avancer davantage ce dossier important.

Tenir compte des besoins des provinces et des territoires — Les spécialistes que nous avons consultés ont souligné que le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques avait réussi à favoriser la coordination des efforts fédéraux et provinciaux, puisqu'il avait été élaboré dans le respect des besoins diversifiés de chaque province, territoire et organisation fédérale. Les spécialistes ont aussi indiqué que le système de tarification du carbone était un exemple d'une occasion où le gouvernement fédéral avait été en mesure d'établir une politique climatique qui pourrait être appliquée au niveau provincial, compte tenu de la souplesse accordée aux provinces pour gérer leurs propres systèmes, dans la mesure où elles respectent les critères du modèle fédéral (voir la pièce 5.7). Les spécialistes que nous avons interrogés ont indiqué que l'arrêt rendu récemment par la Cour suprême du Canada confirmant la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* apportait une certaine certitude quant aux pouvoirs et aux responsabilités de l'État fédéral.

Pièce 5.7 – Le Canada a imposé des critères minimaux à respecter pour la tarification du carbone dans toutes les provinces et tous les territoires

La tarification du carbone est généralement reconnue comme l'un des outils les plus efficaces et efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle suscite des innovations et des investissements favorisant les faibles émissions de carbone, tout en encourageant les ménages et les entreprises à réduire leurs émissions. Selon un rapport du Groupe de la Banque mondiale, 61 initiatives de tarification du carbone ont été ou seront mises en œuvre. Prises collectivement, ces initiatives s'appliqueraient à environ 22 % des émissions mondiales. En 2019, tous les territoires et toutes les provinces du Canada avaient des systèmes de tarification du carbone; certaines provinces géraient leurs propres systèmes alors que d'autres appliquaient le système fédéral.

La tarification du carbone est l'un des piliers du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. En octobre 2016, le gouvernement fédéral a publié son modèle sur la tarification de la pollution par le carbone, qui vise à garantir que la tarification couvre un large éventail de sources d'émissions et qu'elle devient de plus en plus rigoureuse avec le temps. Le modèle donne aux provinces et aux territoires la flexibilité voulue pour instaurer leurs propres systèmes de tarification, pourvu que ces derniers respectent certains critères. Le gouvernement fédéral a terminé son examen des critères du modèle et a confirmé une augmentation annuelle du tarif du carbone de 15 \$ par tonne à compter de 2023, jusqu'à ce qu'il atteigne 170 \$ par tonne en 2030. Le gouvernement fédéral a aussi mis en œuvre un filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, qui s'applique uniquement aux administrations qui en ont fait la demande ou dont le système de tarification ne répond pas aux critères du modèle fédéral. Le 25 mars 2021, la Cour suprême du Canada a rendu un arrêt confirmant la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*.

En 2022, le commissaire à l'environnement et au développement durable présentera au Parlement les résultats d'un audit de performance portant sur le système fédéral de tarification du carbone.

Mettre fin à la polarisation du débat sur l'action climatique – Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont réussi à dépoliariser certains aspects du débat sur les changements climatiques. Le Royaume-Uni a un organisme indépendant sur le climat (le Climate Change Committee), établi dans le cadre de la loi sur les changements climatiques du pays, qui conseille le gouvernement sur les cibles de réduction des émissions. Ce comité présente aussi des rapports au Parlement du Royaume-Uni sur les progrès réalisés en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et sur les mesures prises pour se préparer et s'adapter aux effets des changements climatiques. L'adoption d'une loi et l'établissement d'un organisme consultatif indépendant se sont révélés utiles pour renforcer le consensus, tenir le gouvernement comptable des mesures prises et garantir que la lutte contre les changements climatiques reste prioritaire lorsque divers projets politiques se font concurrence et que les gouvernements changent périodiquement.

En 2021, le Parlement du Canada a adopté la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, qui inscrit dans la loi la cible de carboneutralité du Canada à l'horizon 2050. Il reste maintenant à voir si cette loi et le nouveau Groupe consultatif sur la carboneutralité, un groupe de spécialistes indépendant chargé de fournir des avis au ministre de l'Environnement et du Changement climatique sur les

façons les plus efficaces et efficaces d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050, contribueront à mettre fin à la polarisation des débats sur les changements climatiques.

Questions à considérer par les parlementaires

- Comment peut-on renforcer la coordination entre les différents ordres de gouvernement?
- Comment le gouvernement fédéral s'assurera-t-il que les ministères responsables au premier chef de la gestion des changements climatiques reçoivent les ressources et les pouvoirs dont ils ont besoin pour offrir un leadership aux autres ministères et organismes?
- Que fera le gouvernement fédéral pour s'assurer que les politiques des différentes administrations fédérales sont complémentaires et non redondantes ou contradictoires?
- Existe-t-il un moyen de mettre fin à la polarisation de divers aspects de ce dossier et de garantir le maintien de la cohérence des éléments nécessaires à la mise en œuvre de mesures canadiennes de lutte contre les changements climatiques, et ce, en dépit des gouvernements qui se succèdent?

Leçon n° 2 : L'économie canadienne reste tributaire de secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions

Problématique



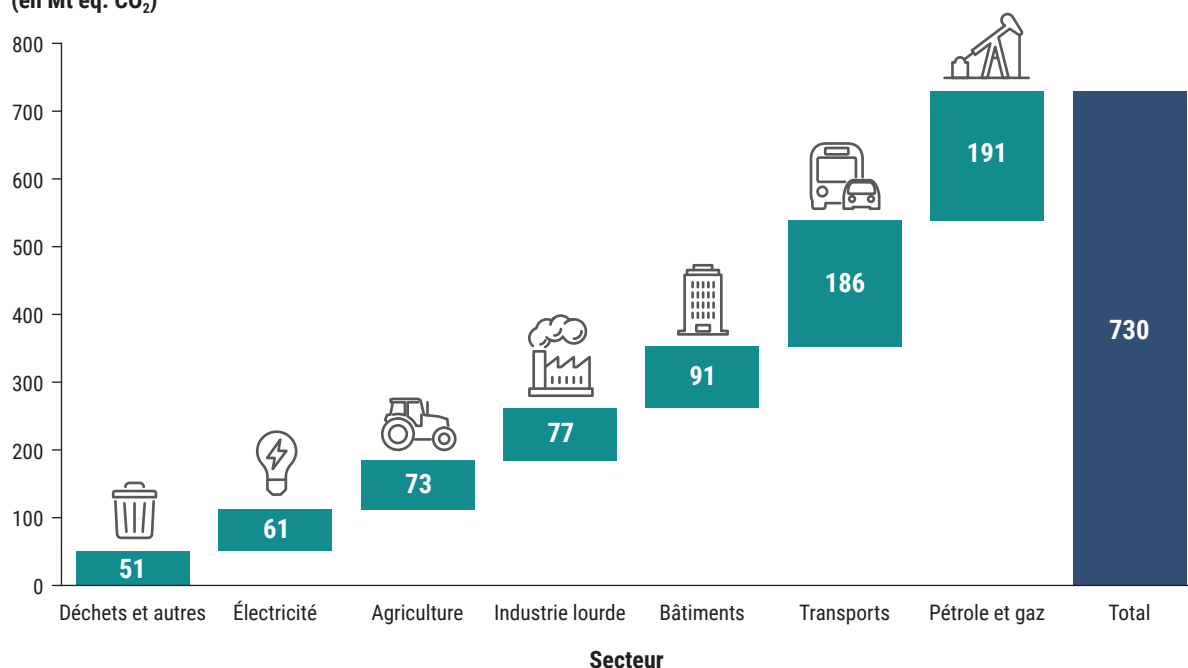
Photo : Bruce Raynor/
Shutterstock.com

Le Canada dispose d'abondantes ressources énergétiques, notamment du pétrole brut, du charbon, du gaz naturel et de l'uranium. Il a aussi les plus hautes marées du monde, et de l'espace pour des barrages hydroélectriques, des parcs éoliens et des centrales solaires. Le secteur de l'énergie est un élément essentiel des activités de production et de consommation de l'économie canadienne. Selon le Cahier d'information sur l'énergie 2020-2021 de Ressources naturelles Canada, l'industrie pétrolière et gazière représentait directement plus de 5,3 % du produit intérieur brut canadien en 2019, et ce chiffre s'élevait à 7,8 % si l'on tenait compte des contributions indirectes. L'industrie employait directement près de 176 500 personnes et indirectement 422 500 personnes en 2019. Elle emploie aussi 10 000 travailleuses et travailleurs autochtones. L'industrie contribue aussi fortement au commerce international : elle représentait 23 % des exportations canadiennes et 8 % des importations

en 2019. Cependant, cette industrie est aussi le plus grand émetteur de gaz à effet de serre du pays (voir la pièce 5.8), représentant 26 % du total des émissions canadiennes en 2019.

Pièce 5.8 – La production pétrolière et gazière représente la plus grande part des émissions de gaz à effet de serre du Canada par secteur de l'économie (2019)

Émissions de gaz à effet de serre (en Mt éq. CO₂)



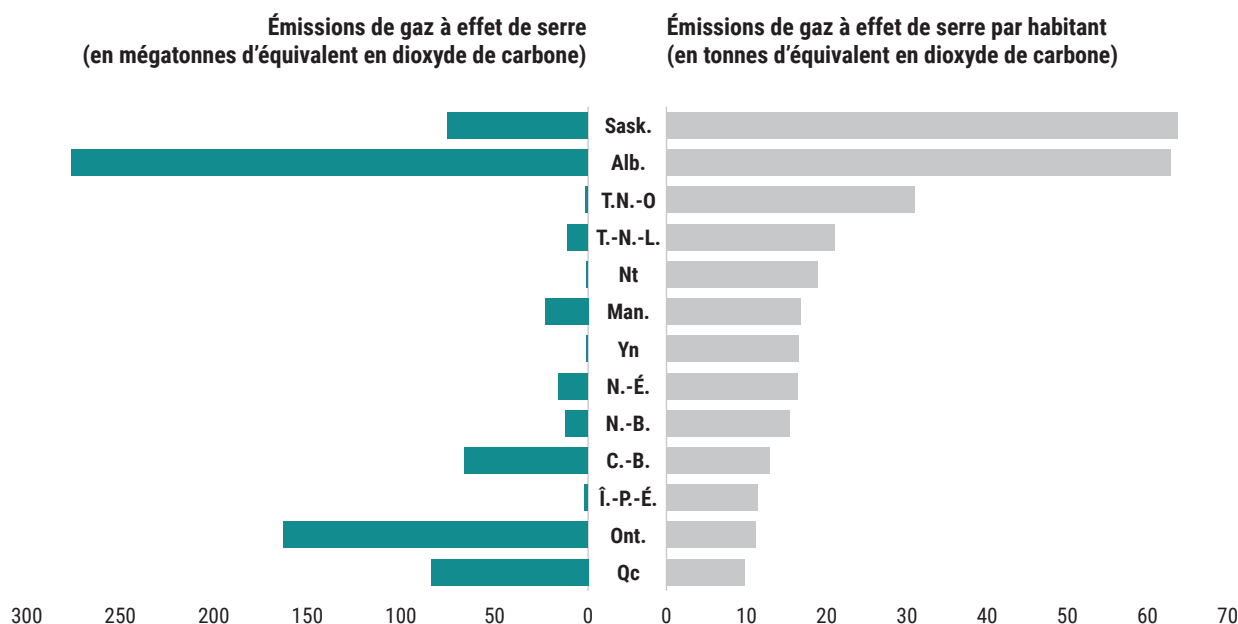
Source : D'après des données sur les émissions tirées du Rapport d'inventaire national de 2021 du Canada

Clivages régionaux – Même en tenant compte des réductions considérables des émissions de sables bitumineux par baril, la production pétrolière et gazière du Canada, qui est en pleine expansion, reste l'un des principaux obstacles à l'atteinte des cibles climatiques du pays. En raison de ces pressions contradictoires, les politiques climatiques ambitieuses se heurtent non seulement aux climatosceptiques, mais aussi à la résistance de divers intérêts industriels puissants et aux inquiétudes des électeurs qui craignent une augmentation des coûts de l'énergie et des pertes économiques en raison de la transition à des sources d'énergie plus propres. Les changements climatiques constituent un dossier régional polarisant au Canada, en partie parce que les provinces et les territoires ont des économies et des priorités très différentes.

Même si le Canada rejette environ 1,6 % des émissions mondiales, il fait partie des 10 plus grands émetteurs de la planète et constitue l'un des plus grands émetteurs par habitant (voir la pièce 5.9). Le Canada est aussi le 4^e plus grand producteur et exportateur de pétrole au monde : environ 53 % de la production de pétrole en 2019 ont été exportés et

consommés ailleurs. La Régie de l'énergie du Canada prévoit que la production canadienne de combustibles fossiles continuera de croître en raison des exportations de pétrole et de gaz, et ce, même si la consommation intérieure diminue.

Pièce 5.9 – Les quantités de gaz à effet de serre totales et par habitant découlant de l'ensemble des secteurs économiques varient grandement entre les provinces et les territoires (2019)



Source : D'après des données sur les émissions tirées du Rapport d'inventaire national de 2021 du Canada. Les calculs des émissions par habitant ont été obtenus par le Bureau du vérificateur général du Canada en se basant sur le Rapport d'inventaire national de 2021 du Canada et les données sur la population de 2019 de Statistique Canada.

En ce sens, les émissions de gaz à effet de serre du Canada sont beaucoup plus élevées que la quantité qui est comptabilisée aux termes de l'Accord de Paris parce que cet accord ne tient compte que des émissions qui sont rejetées sur le territoire d'un pays et non pas des exportations, qui sont attribuées aux pays consommateurs. Peu importe la méthode de comptabilisation, le Canada continue de contribuer grandement à l'accumulation dangereuse de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Un moyen pour les pays de répartir plus équitablement le fardeau de la réduction des émissions est de procéder à un ajustement à la frontière pour le carbone, c'est-à-dire de veiller à ce que les biens importés soient assujettis aux mêmes coûts pour les émissions que les biens produits à l'échelle nationale. En 2021, le gouvernement du Canada a lancé une consultation afin d'examiner la possibilité de s'associer à d'autres pays pour instaurer un mécanisme d'ajustements à la frontière pour le carbone.

Circonstances favorables

Les gouvernements qui comptent beaucoup sur les combustibles fossiles comme sources de revenus risquent de ne pas être financièrement viables à long terme s'ils ne s'adaptent pas de manière appropriée à l'élimination progressive de ces combustibles. Lors de nos entretiens, des spécialistes nous ont dit que le gouvernement du Canada devra s'adapter à la décarbonisation et qu'il doit prendre conscience de l'évolution de la base des revenus qui accompagnera la transition vers une économie à faibles émissions. En raison de l'abandon d'activités émettrices, une transition économique multipliera les risques d'abandon d'actifs — par exemple, du pétrole et du gaz qui ne seront jamais extraits ou du matériel qui ne servira pas pendant tout son cycle de vie — et le nombre de travailleuses et de travailleurs qui pourraient avoir besoin de l'aide de l'État pour faire face aux répercussions sociales et économiques. De plus, il sera primordial de diversifier l'activité économique pour délaissier une économie responsable d'une grande quantité d'émissions. À mesure que l'assiette fiscale fondée sur les combustibles fossiles s'amenuisera, les gouvernements devront trouver de nouvelles sources de revenus.

Nous avons recensé plusieurs possibilités de relever les défis liés à une telle transition économique.

Financement à long terme — Certains pays exportateurs de pétrole ont réussi à amorcer la transition de leur économie. Par exemple, la Norvège gère ses richesses pétrolières par l'intermédiaire d'un fonds, le Government Pension Fund Global, qui a été créé pour protéger l'économie contre les fluctuations des revenus pétroliers. Ce fonds sert de réserve financière et de régime d'épargne à long terme, de manière à permettre aux générations actuelles et futures de profiter des richesses pétrolières nationales. Par ailleurs, le fonds investit dans les technologies des énergies renouvelables et il a été décidé en 2019 qu'il se départirait de toute participation dans des sociétés dont les activités ne sont pas durables.

Diversification des sources de production d'énergie — L'audit mené en 2017 par la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'époque sur le financement des technologies énergétiques propres a permis d'examiner des projets de démonstration de ces technologies financés par trois fonds. L'audit a permis de constater que le gouvernement avait appliqué un processus rigoureux et objectif pour évaluer, approuver et surveiller les projets. Toutefois, l'audit avait recommandé que le gouvernement documente avec précision son évaluation des projets et ses décisions d'approbation et qu'il publie des rapports sur les réductions des émissions réalisées grâce à l'ensemble des projets de démonstration pertinents qu'il finance.

Plusieurs autres pays tributaires des combustibles fossiles ont aussi amorcé une transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Des pays comme les Émirats arabes unis, le cinquième plus grand producteur pétrolier de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), se sont engagés à diversifier leur économie en délaissant le pétrole et le gaz naturel, et à produire une plus grande proportion d'électricité à partir de sources renouvelables. Le Canada a pris des mesures pour diversifier son économie en investissant dans le secteur des technologies propres. Ainsi, en 2020, le Canada a publié la Stratégie canadienne pour l'hydrogène (voir la pièce 5.10).

Pièce 5.10 – Le Canada entend ajouter l'hydrogène comme source d'énergie pour faire sa transition vers une économie sans carbone

L'hydrogène est reconnu comme une solution attrayante pour atteindre la carboneutralité par la décarbonisation des secteurs plus difficiles à décarboniser, comme ceux du chauffage et de la production d'énergie, et comme un élément ayant la possibilité de réduire la dépendance du Canada à l'égard des combustibles à teneur élevée en carbone. L'hydrogène est une source d'énergie sans carbone. Ainsi, lorsqu'il brûle, l'hydrogène n'émet que de l'eau et de la chaleur : il n'émet aucun gaz à effet de serre ni d'autres polluants. Toutefois, l'extraction de l'hydrogène pourrait exiger une grande quantité d'énergie et, selon la source d'énergie, pourrait entraîner des émissions.

De plus en plus de pays, y compris le Japon et l'Allemagne, ont publié des stratégies et des visions pour une économie fondée sur l'hydrogène. Au Canada, l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec ont aussi fait des annonces sur l'hydrogène.

En décembre 2020, Ressources naturelles Canada a publié la Stratégie canadienne pour l'hydrogène. Le document de politique décrit les contours d'une économie axée sur les combustibles à base d'hydrogène au Canada. La Stratégie souligne que l'hydrogène propre a le potentiel de fournir jusqu'à 30 % de l'énergie d'utilisation finale du Canada d'ici 2050, annulant jusqu'à 190 mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone, notamment grâce à son déploiement dans les secteurs des transports, du chauffage et des applications industrielles. Elle clame également que le Canada pourrait élargir son marché extérieur, car les exportations d'hydrogène pourraient atteindre 50 milliards de dollars d'ici 2050.

En 2022, le commissaire à l'environnement et au développement durable présentera au Parlement les résultats d'un audit de performance portant sur le rôle de l'hydrogène dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Protection des travailleuses et travailleurs et des collectivités – Pour faire une transition économique et réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, il faut assurer la protection des collectivités et des travailleuses et travailleurs qui pourraient être touchés par la politique climatique. De nombreux pays, dont le Canada, ont commencé à traiter de la question des collectivités et des travailleuses et travailleurs vulnérables grâce à des initiatives de « transition juste » (voir la pièce 5.11). L'Union européenne a établi le « mécanisme pour une transition juste », qui vise à injecter environ 183 milliards de dollars entre 2021 et 2027 dans les régions à forte intensité de carbone et à production élevée de combustibles fossiles qui sont les plus touchées par la transition énergétique. Le programme allemand *Energiewende* (transition énergétique) est axé sur la mission consistant à créer un régime énergétique à faibles émissions de carbone tout en fermant

progressivement les centrales nucléaires d'ici 2022 et les centrales alimentées au charbon d'ici 2038. Lors de l'élimination progressive du charbon, l'Allemagne prévoit le versement d'indemnités aux exploitants de centrales alimentées au charbon ainsi que des programmes d'aide économique aux régions houillères d'une valeur de 40 milliards d'euros (59 milliards de dollars canadiens).

Pièce 5.11 – Le gouvernement appuie une transition juste pour les travailleuses et travailleurs du charbon

En 2016, le gouvernement du Canada s'est engagé à éliminer progressivement la production traditionnelle d'électricité alimentée au charbon d'ici 2030 afin de contribuer à l'atteinte de ses cibles de réduction des émissions. Cependant, l'élimination progressive du charbon pourrait aussi entraîner des pertes d'emploi, une réduction de la sécurité du revenu et des répercussions sociales. Elle touchera ultimement près de 50 collectivités et environ 3 900 travailleuses et travailleurs du charbon, principalement en Alberta, mais aussi en Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. La situation des mines de charbon et des centrales alimentées au charbon varie au sein de ces provinces : certaines sont déjà fermées et les autres devraient fermer d'ici 2030.

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques reconnaît l'importance de venir en aide aux travailleuses et travailleurs et aux collectivités dans le cadre d'une transition juste et équitable vers une économie à faibles émissions de carbone. Pour relever les solutions possibles à l'appui d'une transition juste, le gouvernement a mis sur pied le Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes en 2018. Les principales recommandations du Groupe de travail comprennent :

- la priorisation des projets d'infrastructure dans les collectivités touchées;
- le financement de centres de transition locaux dans les collectivités touchées;
- l'affectation de fonds à la reconversion économique et au recyclage des compétences.

Le gouvernement a commencé à affecter des fonds provenant de l'enveloppe de 35 millions de dollars de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon en 2018 et il affecte maintenant 150 millions de dollars provenant d'un fonds similaire qui finance des projets d'infrastructure et de diversification économique. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Développement économique Canada pour les Prairies (établi en 2021 lorsque Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a divisé ses opérations entre l'Agence de promotion économique du Pacifique et Développement économique Canada pour les Prairies) dirigent ces fonds vers les collectivités touchées. Ressources naturelles Canada et Emploi et Développement social Canada travaillent à la création d'un soutien fédéral pour une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone.

En 2022, le commissaire à l'environnement et au développement durable présentera au Parlement les résultats d'un audit de performance portant sur une transition équitable pour les travailleuses et travailleurs du charbon du Canada.

Stratégie énergétique nationale – Pour réussir une transition économique vigoureuse qui a l'ampleur et le rythme requis, il faudra établir un plan à long terme coordonné par le gouvernement fédéral, avec la participation dynamique des provinces et des territoires. Une stratégie énergétique nationale pourrait aider à unifier les intérêts diversifiés du Canada en matière d'énergie et à définir la voie à suivre par les gouvernements et l'industrie. La stratégie devrait cadrer avec les cibles climatiques établies et répondre aux divers besoins énergétiques

des régions de l'ensemble du pays. Elle devrait aussi intégrer les éléments nécessaires pour protéger les travailleuses et travailleurs et les collectivités contre les effets d'une transition industrielle.

Le livre blanc sur l'énergie du Royaume-Uni est le plan national en 10 points du pays qui décrit comment le Royaume-Uni s'y prendra pour nettoyer son système énergétique afin d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Les secteurs d'intérêt de la stratégie comprennent la réduction de la consommation d'énergie dans les immeubles, l'industrie et les transports. Le plan présente aussi des engagements dans les domaines du financement écologique et de l'innovation. La stratégie est axée sur l'énergie éolienne, nucléaire et hydrogène ainsi que sur le captage, l'utilisation et le stockage du carbone en vue de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. En outre, le plan établit des objectifs ambitieux pour l'industrie du transport, notamment accélérer la transition vers des navires et des avions écologiques et cesser la vente de nouvelles voitures et camionnettes à essence et au diesel d'ici 2030.

Questions à considérer par les parlementaires

- Combien le Canada verse-t-il pour soutenir l'industrie pétrolière et gazière? Ces fonds pourraient-ils être réaffectés pour aider les travailleuses et les travailleurs?
- Comment le Canada peut-il concrétiser son engagement à réduire les subventions aux combustibles fossiles qui entravent la réalisation d'actions climatiques?
- Quel rôle une stratégie énergétique nationale pourrait-elle jouer dans la diversification de l'économie canadienne et dans l'atténuation des risques touchant l'approvisionnement énergétique dans l'ensemble du Canada?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il identifier et aider les collectivités et les travailleuses et travailleurs qui seront les plus touchés par la transition vers une économie à faibles émissions de carbone?

Leçon n° 3 : Des mesures d'adaptation doivent être prioritaires pour éviter les effets les plus graves des changements climatiques

Problématique



Photo : FDR Stock/
Shutterstock.com

Les changements climatiques augmentent la fréquence et l'ampleur des phénomènes météorologiques extrêmes, comme les sécheresses, les inondations, les canicules, les feux de forêt et les tempêtes, et occasionnent des changements plus progressifs comme la fonte du pergélisol et la montée du niveau des océans (voir la pièce 5.12). Les coûts des catastrophes liées aux événements météorologiques extrêmes au Canada ont augmenté au cours des dix dernières années et représentent aujourd'hui de 5 % à 6 % de la croissance annuelle du produit intérieur brut. Les coûts de chaque catastrophe ont aussi bondi, puisqu'on enregistre une augmentation de 1 250 % depuis les années 1970. Par exemple, les feux de forêt qui ont dévasté Fort McMurray (Alberta) et ses environs en 2016 ont entraîné l'évacuation de plus de 80 000 personnes et des pertes économiques de 11 milliards de dollars. La fumée des feux de forêt serait à l'origine de centaines, voire de milliers de décès prématurés chaque année au Canada et aurait des effets sur la santé qui coûtent des milliards de dollars par an à l'économie canadienne. Les pertes matérielles constituent une autre préoccupation puisque, selon les estimations, 10 % des ménages canadiens seraient exposés à des risques très élevés d'inondation.

En raison des gaz à effet de serre qui se sont accumulés de façon permanente dans l'atmosphère jusqu'ici, les effets des changements climatiques sont pratiquement irréversibles, et ce, même si les émissions chutaient de façon marquée. Il est toutefois possible de réduire certaines vulnérabilités face aux changements climatiques en prenant des mesures d'adaptation. Les audits sur le climat réalisés par le commissaire à l'environnement et au développement durable ont, à maintes reprises, constaté des déficiences dans les plans d'adaptation aux changements climatiques du gouvernement fédéral. Les rapports de 2010 et de 2017 ont permis de constater qu'aucune mesure concrète n'avait été prise pour s'adapter aux effets d'un climat en évolution. En 2018, un rapport sommaire présenté de concert avec les vérificateurs généraux de la plupart des provinces avait relevé des déficiences similaires dans les efforts d'adaptation aux changements climatiques déployés d'un bout à l'autre du pays. Selon les constatations de ce rapport sommaire, la plupart des gouvernements canadiens n'avaient pas évalué les risques en présence, ni les mesures qu'ils devaient prendre pour s'adapter à un climat en évolution.

Pièce 5.12 – Les défaillances des infrastructures causées par les changements climatiques peuvent poser de vrais risques pour la population canadienne

Les changements climatiques ont déjà des répercussions sur l'infrastructure canadienne, surtout dans le Nord et dans les régions côtières qui sont particulièrement vulnérables. Les défaillances des infrastructures causées par les changements climatiques menacent la santé et la sécurité des populations, peuvent interrompre la prestation de services essentiels, perturber l'activité économique et entraîner des coûts élevés de restauration et de remplacement. Pour mieux s'adapter aux changements climatiques, le gouvernement a promis de consacrer des milliards de dollars à des projets d'infrastructure dont la planification intègre des considérations relatives aux changements climatiques. Une conception et une remise en état en bonne et due forme aideront la population canadienne à résister aux effets des changements climatiques, protégeront la santé et la sécurité publiques et permettront de réaliser des économies à long terme.

Infrastructure Canada a lancé l'Optique des changements climatiques en 2018 afin d'encourager la prise en compte des risques climatiques et des émissions de gaz à effet de serre dans la conception et la planification de nouvelles infrastructures. Cet outil comprend une évaluation de l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre, laquelle fournit une estimation de l'incidence prévue en matière d'émissions des projets d'infrastructure financés par le gouvernement fédéral dans le cadre du programme d'infrastructure Investir dans le Canada, du Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes et du Défi des villes intelligentes. L'Optique prévoit aussi une évaluation de la résilience aux changements climatiques qui appuie une stratégie de gestion des risques liés aux effets possibles des futurs changements climatiques.

Une Optique des changements climatiques révisée, qui intègre directement les considérations climatiques, est actuellement appliquée au Programme sur les bâtiments communautaires verts et inclusifs. Ce programme quinquennal de 1,5 milliard de dollars soutient les travaux de construction, de rénovation, de réparation ou de modernisation visant à améliorer l'accessibilité et l'empreinte écologique des bâtiments communautaires publics dans les collectivités mal desservies et ayant des besoins élevés.

En 2022, le commissaire à l'environnement et au développement durable présentera au Parlement les résultats d'un audit de performance portant sur l'évolution et l'application de l'Optique des changements climatiques d'Infrastructure Canada.

Circonstances favorables

L'efficacité de la mise en œuvre de mesures d'adaptation est tributaire des politiques et d'une coopération entre tous les ordres de gouvernement. Elle peut être améliorée grâce à des réponses intégrées qui établissent des liens entre les mesures d'atténuation et d'adaptation et d'autres objectifs sociaux. Ainsi, des solutions climatiques naturelles qui captent le gaz carbonique ou contribuent à prévenir les inondations peuvent, de manière simultanée, favoriser l'atténuation des effets des changements climatiques, l'adaptation et la résolution de la crise de la perte de biodiversité.

Action fédérale — Par l’entremise du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, le gouvernement fédéral s’est engagé à prendre plusieurs mesures pour accroître la résilience aux changements climatiques, dont les suivantes :

- traduire en mesures concrètes les données scientifiques et les connaissances traditionnelles, notamment en communiquant des renseignements faisant autorité sur le climat et en renforçant la capacité et l’expertise régionales en matière d’adaptation;
- investir dans les infrastructures et élaborer des codes et normes en matière de résilience face aux changements climatiques;
- protéger et améliorer la santé et le bien-être des humains en s’attaquant aux risques pour la santé posés par les changements climatiques et en favorisant la santé dans les collectivités autochtones et les régions particulièrement vulnérables;
- réduire les dangers liés au climat et les risques de catastrophe en investissant dans l’infrastructure pour limiter les risques de catastrophe, en renforçant les efforts consacrés à la protection contre les inondations, en améliorant les pratiques de gestion dans le secteur de la foresterie et en soutenant les efforts d’adaptation dans les collectivités autochtones.

Dans ses audits, le commissaire a recommandé au gouvernement de définir un plan d’action fédéral pour l’adaptation aux changements climatiques ainsi que des directives communes pour évaluer les risques climatiques, et de mener des activités de sensibilisation aux risques et possibilités liés aux changements climatiques dans l’ensemble de l’administration fédérale afin d’éclairer les plans d’adaptation. Dans le plan *Un environnement sain et une économie saine* publié en 2020, le gouvernement s’est engagé à définir sa première stratégie nationale d’adaptation. Cette stratégie permettrait d’établir une vision commune de la résilience face aux changements climatiques au Canada, de déterminer les principales priorités en vue d’une collaboration accrue et de mettre en place un cadre pour mesurer les progrès à l’échelle nationale.

Actions infranationales — Les besoins en matière d’adaptation varieront d’une province et d’un territoire à l’autre. Les municipalités, les collectivités autochtones, les entreprises et les groupes de l’industrie ainsi que les organisations non gouvernementales locales connaissent de près le problème et sont donc bien placés pour proposer des solutions d’adaptation propres aux circonstances. Le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux et territoriaux peuvent tirer profit de ces connaissances de la réalité locale et fournir des forums pour la planification et la mise en œuvre des mesures pour favoriser la mise en commun de l’expérience et de l’expertise.

Le rapport sommaire collaboratif sur les changements climatiques présenté en 2018 par la plupart des vérificateurs généraux du Canada avait permis de constater que dans l'ensemble des provinces et des territoires, seule la Nouvelle-Écosse avait entrepris une vaste évaluation des risques climatiques à l'échelle de l'administration provinciale. Dans la plupart des autres provinces et territoires, des évaluations des risques avaient été réalisées pour des collectivités, des secteurs ou des ministères en particulier. La Nouvelle-Écosse a aussi été la première province à exiger des plans d'action contre les changements climatiques à l'échelle locale, lorsqu'elle a exigé l'établissement de plans d'action municipaux contre les changements climatiques au plus tard en 2014.

Les municipalités prennent aussi des mesures. Par exemple, en 2012, Vancouver a adopté une stratégie d'adaptation aux changements climatiques pour recenser et prioriser les vulnérabilités et guider l'élaboration de politiques et de programmes de renforcement de la résilience. Des collectivités autochtones passent aussi à l'action pour se préparer à faire face aux effets des changements climatiques. Ainsi, la Première Nation des Tsleil-Waututh, en Colombie-Britannique, a lancé un projet communautaire de planification de la résilience aux changements climatiques. Ce projet prévoit des évaluations de la menace et de la vulnérabilité, et l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action de 10 ans sur les changements climatiques.

Mise en œuvre précoce des mesures d'adaptation – Comparativement aux coûts élevés du nettoyage des catastrophes après coup, investir tôt dans les mesures d'adaptation permet d'éviter des pertes et de générer des avantages économiques, sociaux et environnementaux importants, notamment en réduisant les risques, en augmentant la productivité et en favorisant l'innovation. Un rapport de 2019 a révélé qu'un investissement mondial de 1,8 billion de dollars dans des systèmes d'alerte précoce, des infrastructures résilientes au climat, des méthodes améliorées de production des cultures pour l'agriculture en zone aride, des mesures de protection des marécages à l'échelle mondiale et des ressources en eau plus résilientes de 2020 à 2030 pourrait générer 7,1 billions de dollars en avantages nets totaux.

Questions à considérer par les parlementaires

- Que fera le gouvernement fédéral pour s'assurer que tous les secteurs de la société participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies d'adaptation?
- Lorsque des ressources sont affectées aux mesures d'adaptation, comment le gouvernement fédéral peut-il s'assurer que la priorité est accordée aux risques les plus urgents?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il favoriser le recours aux solutions naturelles comme moyen d'adaptation?

- Comment le gouvernement fédéral aura-t-il l'assurance que des fonds sont disponibles pour financer des projets et des initiatives d'adaptation?
- Comment le gouvernement peut-il mieux intégrer les points de vue locaux et communautaires dans les actions et la planification en faveur de mesures d'adaptation fédérales?

Leçon n° 4 : Le Canada risque de prendre du retard par rapport à d'autres pays dans les investissements en faveur d'un avenir résilient face aux changements climatiques

Problématique



Photo : CHOTTHANIN THITIAKARAKIAT/ Shutterstock.com

Les risques liés aux changements climatiques pour l'économie ont aussi des effets considérables sur le système financier. Par exemple, les dommages causés par des inondations, des ouragans, des sécheresses et des feux de forêt font augmenter les coûts pour les propriétaires de maisons et d'entreprises, et donc pour les compagnies d'assurance. En outre, les effets chroniques, comme le dégel du pergélisol et la montée du niveau des océans, auront des effets économiques à long terme. La nécessité de s'adapter aux effets des changements climatiques et de passer à une économie mondiale à faibles émissions de carbone fait aussi grimper les coûts. Les décisions financières prises au Canada doivent tenir compte des changements climatiques si l'on veut atténuer les risques qu'ils posent pour la population canadienne. Toutefois, nous avons appris, lors de nos entretiens avec des spécialistes, que le Canada n'avait pas joué un rôle prépondérant dans les discussions sur la finance durable à l'échelle internationale. Il risque donc d'être laissé pour compte alors que des pays dotés d'économies très différentes définissent les priorités.

Atténuation des risques pour le système financier — Les investisseurs et les autorités peuvent mieux atténuer les risques que font peser les changements climatiques sur les systèmes financiers lorsqu'ils connaissent l'exposition aux risques et savent comment ceux-ci peuvent être gérés. En 2015, le Conseil de stabilité financière, un organisme international, a créé le Groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques. Ce groupe était chargé d'élaborer un ensemble uniforme d'informations à fournir à titre volontaire relativement aux risques financiers associés aux changements climatiques, à l'intention des sociétés qui communiquent de l'information aux investisseurs, aux prêteurs, aux compagnies d'assurance et à d'autres parties prenantes. Le Groupe de travail, qui se compose de 32 membres issus de différents pays du G20, recommande que les sociétés publient des informations financières liées au climat (voir la pièce 5.13). Toutefois, cette pratique n'est pas universelle. Peu de

sociétés révèlent les répercussions des changements climatiques sur leurs actifs, et il y a des incohérences entre les industries et les régions pour ce qui est des modes de présentation des risques liés au climat.

Pièce 5.13 – Des normes sur la présentation d’informations financières liées au climat sont encore en cours d’élaboration au Canada et à l’échelle mondiale

Pour faire la transition vers une économie à faibles émissions de carbone, il faudra investir des sommes considérables en vue de décarboniser certains secteurs industriels et d’en développer d’autres.

La présentation d’informations financières liées au climat aide les investisseurs à prendre des décisions éclairées afin de réaffecter leur capacité d’investissement vers des secteurs industriels et des parties prenantes du marché qui s’emploient à effectuer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Ce type d’informations financières fournit des renseignements sur l’incidence que les changements climatiques ont sur un projet, une entreprise ou le rendement d’un fonds de placement et l’effet des activités de ces entités sur le climat. Les informations financières liées au climat décrivent et quantifient la manière dont les entités identifient, évaluent et gèrent les risques et les possibilités liés au climat.

Les investisseurs et d’autres utilisateurs des rapports financiers indiquent que les incohérences dans les méthodes de présentation des informations financières sur le climat et l’absence de rapports comparables sont des obstacles majeurs à la prise en compte des risques et des possibilités liés au climat dans leurs décisions relatives aux investissements, aux prêts et à la souscription d’assurance. Par ailleurs, des éléments probants laissent entendre que l’absence de renseignements cohérents empêche aussi les investisseurs et d’autres parties prenantes du domaine d’intégrer les questions relatives au climat dans leurs processus d’évaluation et de répartition des actifs.

En 2015, le Conseil de stabilité financière s’est vu demander par les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G20 d’étudier comment le secteur financier pouvait tenir compte des questions relatives au climat. Le Conseil a déterminé que l’absence d’informations était un problème important et a créé le Groupe de travail sur l’information financière relative aux changements climatiques pour s’attaquer à ce problème. En 2017, le Groupe de travail a publié ses recommandations, qui appellent à la transparence afin de renforcer la gestion des risques climatiques.

Lors de ses consultations sur la présentation de rapports sur le développement durable en septembre 2020, l’International Financial Reporting Standards Foundation a indiqué ce qui suit [traduction] : « Un processus ascendant de coopération entre les initiatives régionales ou les organismes de normalisation qui existent déjà ne suffirait pas à lui seul à atteindre l’objectif de création d’un ensemble de normes même élémentaire. Pour définir de telles normes, il faudrait une initiative mondiale et il serait essentiel que cette initiative mondiale collabore avec les initiatives régionales pour assurer la cohérence et la comparabilité à l’échelle internationale ». En 2021, la fondation a proposé un nouveau conseil des normes internationales d’information sur la durabilité. Ce conseil s’attachera à définir un nouvel ensemble de normes sur la durabilité qui se fondent sur des référentiels déjà en vigueur, notamment en se basant sur les recommandations du Groupe de travail.

À l’heure actuelle, les lois canadiennes exigent la présentation de certaines informations liées au climat dans les rapports déposés auprès des autorités de réglementation par un émetteur, seulement si ces informations sont jugées significatives, comme pour tout autre type de risque. Toutefois, il n’y a pas de cadre normalisé pour régir la présentation de ce type d’informations afin d’en assurer la comparabilité et la transparence.

En 2022, le commissaire à l’environnement et au développement durable présentera au Parlement les résultats d’une étude portant sur la présentation d’informations financières liées au climat.

Financement international de la lutte contre les changements climatiques — Les pays développés continuent de consommer une part disproportionnée des ressources naturelles mondiales. Dans le secteur des combustibles fossiles tout particulièrement, cela a contribué à l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Alors que les pays développés en ont profité économiquement, les pays en développement, surtout ceux qui sont vulnérables à la montée du niveau des océans, à la désertification et aux inondations, ont subi de manière disproportionnée un grand nombre des effets négatifs. De plus, on prévoit que les changements climatiques feront augmenter la pauvreté en raison de leurs effets sur l'agriculture, les ressources en eau et la santé. Les pays en développement sont beaucoup plus vulnérables que les pays développés. Par exemple, les régions en développement ont tendance à être plus chaudes que les régions développées et doivent faire face à la grande variabilité des précipitations. Ces régions dépendent aussi grandement de l'agriculture, qui est le secteur de l'économie le plus sensible au climat, et elles ont accès à des soins de santé inadéquats et à des services publics de piètre qualité. Leurs faibles revenus conjugués à ces vulnérabilités rendent l'adaptation aux changements climatiques particulièrement difficile pour ces régions.

Pour s'adapter aux changements climatiques et favoriser la transition mondiale vers des sources d'énergie à faibles émissions, les pays développés devront offrir un soutien financier accru aux pays en développement, surtout aux pays vulnérables. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris demandent tous le versement d'une telle aide financière et reconnaissent les différentes capacités de lutte contre les changements climatiques. Les pays développés se sont engagés à verser conjointement 100 milliards de dollars américains par année jusqu'en 2020 à partir de sources diverses, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, et autres. Le Canada s'est engagé à verser 2,65 milliards de dollars sur 5 ans (2016-2021) en financement relatif au climat et à relever cette aide à 5,3 milliards de dollars pour les 5 années suivantes. Toutefois, l'Organisation de coopération et de développement économiques signale que l'aide versée en réalité n'a pas été à la hauteur de ces engagements : 79,6 milliards de dollars américains ont été versés en 2019 au lieu des 100 milliards de dollars américains promis.

Circonstances favorables

Lors de notre examen, nous avons relevé diverses possibilités dans le domaine du financement de la lutte contre les changements climatiques.

Présenter de l'information sur les risques climatiques — Dans le budget de 2021, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il intégrerait les informations sur le climat aux autres informations à fournir courantes

dans un grand nombre de secteurs de l'économie canadienne. Il exigerait notamment que les grandes sociétés d'État du Canada (les entités qui ont plus de 1 milliard de dollars en actifs) présentent des informations sur leurs risques financiers relatifs aux changements climatiques à compter de 2022. Les sociétés d'État plus petites seront tenues de commencer à présenter ce type d'informations en 2024. En outre, en vertu de la nouvelle *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, le ministre des Finances rendra compte chaque année des mesures prises par le gouvernement pour gérer les possibilités et les risques financiers liés aux changements climatiques.

En 2018, la Commission européenne a publié un plan d'action sur le financement de la croissance durable afin d'établir un cadre réglementaire à l'appui des objectifs de l'Accord de Paris. Le plan vise notamment à exiger que les investisseurs présentent des informations sur les risques climatiques et à améliorer les méthodes et les pratiques de présentation des risques d'entreprise.

Intégrer le développement durable à la finance – Le Canada a fait des progrès en matière de finance durable au cours des dernières années. En avril 2018, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre des Finances ont nommé un Groupe d'experts sur la finance durable. Ce groupe a présenté un rapport, intitulé *Mobiliser la finance pour une croissance durable*, qui contient 15 recommandations, dont les suivantes :

- mettre sur pied un conseil canadien permanent d'action en matière de finance durable, appuyé par un secrétariat interministériel, pour conseiller le gouvernement du Canada et l'aider à mettre en œuvre ses recommandations;
- intégrer les risques liés aux changements climatiques à la surveillance, à la réglementation et à la supervision du système financier canadien;
- promouvoir l'investissement durable en tant qu'investissement normal au sein de la communauté canadienne de gestion des actifs.

En 2019, la Banque du Canada s'est jointe au Réseau pour le verdissement du système financier, un forum mondial de banques centrales et de superviseurs du système financier qui définit et préconise les meilleures pratiques concernant la gestion des risques climatiques dans le secteur financier et qui effectue des analyses sur la finance verte.

Aider les pays en développement – En 2014, la commissaire de l'époque a examiné l'aide financière internationale pour la lutte contre les changements climatiques, dans le cadre de l'initiative de financement accéléré du Canada. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada (qui se nommait alors Environnement Canada) avait élaboré un site Web interactif pour fournir des

informations détaillées sur les projets financés par les fonds canadiens dans le cadre de l'initiative. Toutefois, nous avons aussi constaté que le Ministère pourrait accroître la cohérence et l'utilité de ses rapports publics en y incluant des renseignements sur l'état des dépenses liées aux projets et sur les flux de fonds vers le Canada. Le Ministère pourrait également collaborer avec ses partenaires fédéraux et internationaux pour mieux prédire et évaluer les résultats, y compris en ce qui touche la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette collaboration et cette coordination restent particulièrement importantes dans le cadre des efforts mondiaux visant à réduire les émissions et à s'adapter à un climat en évolution.

Questions à considérer par les parlementaires

- Comment le gouvernement fédéral devrait-il intégrer l'information liée au climat aux pratiques courantes de présentation d'informations sur les risques des organisations fédérales et des sociétés d'État?
- Comment le gouvernement fédéral devrait-il exiger que toutes les sociétés à la recherche de capitaux d'investissement présentent des informations sur les risques climatiques?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux contribuer aux discussions à l'échelle internationale sur la finance visant à lutter contre les changements climatiques?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il exiger que les investissements gérés dans l'ensemble de ses opérations décarbonisent leurs portefeuilles d'investissement?

Leçon n° 5 : Il est primordial d'accroître la sensibilisation du public à la problématique des changements climatiques pour progresser

Problématique



Photo : HTWE/Shutterstock.com

Les scientifiques et le gouvernement du Canada reconnaissent que les changements climatiques posent une grave menace pour la planète. Même si la population canadienne est devenue plus sensibilisée aux défis posés par les changements climatiques au cours des dernières années, un sondage mené en 2020 a démontré que seulement 75 % de la population estimaient que les activités humaines contribuaient aux changements climatiques. Le sondage a aussi fait ressortir que 60 % pensaient que le gouvernement manquerait à ses devoirs envers tous les citoyens et citoyennes s'il ne prenait pas de mesures pour lutter contre

les changements climatiques. Ces chiffres sont en deçà de la moyenne mondiale qui se situe à 68 %. Étant donné que des actions collectives et l'appui de la population sont importants pour faire évoluer les politiques et les comportements, une sensibilisation insuffisante du public à l'égard des changements climatiques risque d'entraver les progrès réalisés par le Canada pour lutter contre les changements climatiques.

Circonstances favorables

Lors de notre examen, nous avons relevé diverses possibilités de mieux sensibiliser la population aux changements climatiques.

Communication des objectifs politiques — La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris appellent les gouvernements à donner à l'ensemble des parties prenantes et des groupes importants l'éducation et les moyens d'agir et de s'investir en faveur de politiques et d'actions liées aux changements climatiques. Un public informé est mieux outillé pour évaluer les projets de politique du gouvernement sur les changements climatiques et prendre des décisions sur les biens qu'il consomme. Mener des actions de sensibilisation sur certains projets de politique, comme la tarification du carbone, peut aider à susciter un vaste appui et à réfuter toute désinformation sur les coûts pour les consommateurs.

Le gouvernement a pris certaines mesures pour sensibiliser le public à la problématique des changements climatiques. Par exemple, un des objectifs présentés dans l'évaluation nationale *Le Canada dans un climat en changement : faire progresser nos connaissances pour agir*, publiée en 2019 par Ressources naturelles Canada, prévoit qu'il faut « accroître la sensibilisation de la pertinence des changements climatiques auprès des Canadiens et la nécessité de mesures opportunes ». Au début de l'année, le gouvernement a rendu public un investissement de 3 millions de dollars pour sensibiliser 300 000 enfants sur ce qu'ils peuvent faire pour aider le Canada à atteindre sa cible de carboneutralité d'ici 2050. Toutefois, il faut du temps pour sensibiliser le public et en voir les résultats, c'est-à-dire un changement dans les comportements.

Renforcement de la transparence — Le gouvernement peut sensibiliser le public en faisant preuve de plus de transparence dans l'information qu'il communique sur la progression en faveur des engagements climatiques et sur les mesures stratégiques qu'il prévoit prendre. Une plus grande transparence peut favoriser la reddition de comptes du gouvernement et aussi contribuer à renforcer la confiance de la population. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a examiné la transparence dans le cadre de bon nombre de ses audits sur le climat. Par exemple, en 2009, il a constaté un manque de transparence dans les modèles et les rapports sur les changements climatiques. En 2014, la commissaire de l'époque a indiqué que les

rapports sur les changements climatiques pouvaient être améliorés en décrivant les principales hypothèses adoptées, en précisant l'incertitude liée à ces estimations, et en décrivant de façon plus appropriée et systématique les émissions attribuables aux forêts au Canada. En outre, en 2019, la commissaire de l'époque a constaté que les énoncés sur le progrès à l'égard des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'étaient pas justes.

Les changements climatiques dans le discours public — Les actions concertées menées par le gouvernement pour sensibiliser la population et contrer la désinformation peuvent contribuer à établir un dialogue public plus éclairé. Renforcer la sensibilisation aux faits liés aux changements climatiques et aux fondements des politiques climatiques peut aider à réduire la polarisation politique qui naît de la diffusion d'informations erronées. Cela peut aussi poser les bases de l'évolution des comportements que chaque citoyenne canadienne et chaque citoyen canadien peuvent adopter pour lutter contre les changements climatiques.

Les gouvernements peuvent profiter d'une stratégie de communication qui définit des objectifs clairs pour assurer l'efficacité et l'équité. La stratégie peut associer des partenaires et des parties prenantes pour assurer la cohérence tout en tenant compte de la diversité régionale. Les gouvernements peuvent utiliser les médias sociaux, en plus des modes de communication traditionnels, pour communiquer avec un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens. Établir des partenariats avec d'autres parties prenantes, notamment les collectivités autochtones, les organisations de confiance, les entreprises et les dirigeantes et dirigeants au niveau local, peut aider les gouvernements à mieux sensibiliser la population à la crise climatique et à renforcer la confiance et la crédibilité à l'égard des mesures politiques mises en œuvre pour lutter contre la crise climatique.

Questions à considérer par les parlementaires

- Quelles mesures le gouvernement fédéral peut-il prendre pour mieux sensibiliser la population canadienne à la crise climatique et aux mesures nécessaires pour lutter contre les changements climatiques?
- Quelles sont les lacunes dans les connaissances et les sources de désinformation sur le sujet et que peut-on faire à cet égard?
- Quels sont les meilleurs moyens de diffuser des messages sur le climat qui vont interpeller la population canadienne?

Leçon n° 6 : Les cibles climatiques n'ont pas été appuyées par des plans solides ou des actions

Problématique



Photo : Dmitry Demidovich/
Shutterstock.com

Pour réaliser les objectifs établis dans l'Accord de Paris en vue de limiter le réchauffement de la planète, il faudra une action transformatrice de toute urgence. Il est certes nécessaire de définir des cibles ambitieuses de réduction des émissions, mais les pays doivent aussi veiller à mettre en œuvre des politiques et des mesures qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs.

Des cibles, mais pas de suivis — Depuis 1990, le Canada a promis à maintes reprises, à l'échelle nationale et internationale, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de s'adapter aux effets des changements climatiques et de favoriser les technologies énergétiques propres. Cependant, comme l'a déjà signalé le commissaire à l'environnement et au développement durable dans des rapports antérieurs sur le climat, le Canada n'a jamais réussi à atteindre ses cibles climatiques, y compris les cibles de réduction des émissions qui avaient été fixées précisément pour donner suite au Protocole de Kyoto.

En 2017, la commissaire à l'environnement et au développement durable de l'époque avait indiqué que les plans antérieurs n'avaient pas réussi à produire des résultats concrets et que le gouvernement devait entreprendre la difficile tâche de traduire le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques en actes tangibles et mesurables. La cible initiale du Canada aux termes de l'Accord de Paris prévoyait une réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030 et, dans le cadre de l'Accord de Copenhague, le Canada s'était engagé à réduire les émissions de 17 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020. En dépit de ces engagements, les émissions nationales totales ont diminué de seulement 1,1 % de 2005 à 2019. Les politiques et les mesures nécessaires pour atteindre les cibles sont loin d'avoir été mises en œuvre en temps utile.

Circonstances favorables

En 2017, la commissaire à l'environnement et au développement durable a recommandé au gouvernement d'élaborer une stratégie intégrée pour évaluer et surveiller la contribution des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à l'atteinte de la cible canadienne de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée pour 2030, et de publier des rapports sur les résultats obtenus. En 2021, le gouvernement du Canada a annoncé un nouvel objectif, à savoir réduire les émissions de 40 %

à 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030, assorti d'une cible visant à atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Ces nouveaux objectifs témoignent d'une ambition renforcée, mais le gouvernement doit aussi veiller à mettre réellement en oeuvre ces objectifs grâce à ses plans et actions. De nouvelles politiques et lois offrent certaines possibilités de relever ce défi.

Réalisation des nouveaux objectifs fixés — La mise en œuvre complète des mesures et des actions présentées dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, le plan Un environnement sain et une économie saine et le Budget de 2021 devrait permettre de réduire de 36 % les émissions par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Même si la mise en œuvre des plans climatiques du Canada actuellement en vigueur permettra peut-être d'atteindre l'objectif initial fixé pour 2030 de réduire les émissions de 30 % par rapport aux niveaux de 2005, le Canada s'est aujourd'hui donné un nouvel objectif, plus ambitieux, soit de réduire les émissions de 40 % à 45 %. Par conséquent, le gouvernement devra revoir les plans, politiques et actions qui sont nécessaires pour atteindre ce nouvel objectif. À plus long terme, le Canada doit aussi harmoniser son objectif de carboneutralité à l'horizon 2050 avec sa nouvelle cible pour 2030 et définir des jalons intermédiaires quinquennaux jusqu'en 2050. Peu importe le moment où le Canada établira un nouveau plan en fonction de ses nouveaux objectifs, l'accent devrait être mis cette fois-ci (contrairement aux plans antérieurs) sur la réalisation des objectifs et non seulement sur l'établissement du plan lui-même. Des plans efficaces sont essentiels, mais c'est le résultat obtenu qui compte. Certains pays (comme le Costa Rica et le Kenya) ont fait preuve de leadership en veillant à ce que leurs plans et les politiques connexes soient conformes aux objectifs de l'Accord de Paris.

Récentes modifications législatives — La nouvelle cible du Canada pour 2030 donne au gouvernement l'occasion de mieux faire cadrer ses politiques et actions avec ses objectifs. En 2021, le Parlement a adopté la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, qui inscrit dans la loi l'objectif de carboneutralité du Canada à l'horizon 2050 et exige qu'une série de cibles nationales de réduction des émissions soit fixée à des jalons quinquennaux pour atteindre cet objectif à compter de 2030. La *Loi* stipule aussi que le ministre de l'Environnement et du Changement climatique doit établir un plan de réduction des émissions pour 2030. Conformément à la loi, le plan de réduction des émissions pour 2030 doit inclure un objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2026. Chaque cible de réduction des émissions établie aux termes de la *Loi* doit être plus ambitieuse que la précédente. Par ailleurs, le mandat du commissaire a été élargi par la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*. Aux termes de cette loi, le commissaire est tenu d'examiner la mise en œuvre des mesures prises pour atténuer les

changements climatiques et de faire rapport à ce sujet. Le rapport peut inclure des recommandations sur les façons d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de ces mesures.

Questions à considérer par les parlementaires

- Comment le gouvernement fédéral peut-il rendre des comptes et faire preuve de transparence de façon tangible à l'égard de ses résultats?
- Comment le Parlement veillera-t-il à ce que le gouvernement fédéral soit tenu responsable des mesures prises pour lutter contre les changements climatiques?
- Quelles mesures le gouvernement fédéral prendra-t-il pour garantir que le plan, les politiques et les actions du Canada en faveur du climat correspondent aux nouveaux objectifs fixés?
- Comment le gouvernement fédéral (sur les conseils du Groupe consultatif pour la carboneutralité) peut-il faire progresser la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité* et ses jalons intermédiaires quinquennaux?

Leçon n° 7 : Une plus grande collaboration est requise entre toutes les parties prenantes pour trouver des solutions aux changements climatiques

Problématique



Photo : Rawpixel.com/
Shutterstock.com

Les gouvernements ne peuvent pas à eux seuls atteindre les objectifs climatiques fixés. Sans actions de grande ampleur menées en collaboration, le Canada ne pourra jamais atteindre son objectif de réduction des émissions. Lors de la 21^e session de la Conférence des Parties à Paris, en 2015, les participants ont convenu de mobiliser une action climatique de la part des partenaires non gouvernementaux, notamment de la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des communautés locales et des peuples autochtones.

Par ailleurs, il est essentiel, pour assurer une réponse rigoureuse et inclusive à la crise climatique, de veiller à ce que des intérêts diversifiés et concurrentiels soient représentés et pris en compte dans les solutions climatiques. Or, la plupart des possibilités de collaboration entre les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux n'ont pas encore été exploitées.

Circonstances favorables

Nous avons relevé des exemples, ici et à l'étranger, de mesures prises pour associer un plus grand nombre de collectivités autochtones et de parties prenantes aux actions climatiques.

Exemples à l'échelle internationale – Dans le monde, les organisations non gouvernementales créent un élan en faveur de l'action climatique et les gouvernements trouvent de meilleures façons de collaborer avec ces organisations. Par exemple, la Coalition pour le climat et l'air pur est un partenariat volontaire de 73 États (dont le Canada), de 19 organisations intergouvernementales et de 59 organisations non gouvernementales qui vise à réduire les émissions de polluants puissants de courte durée de vie ayant un effet sur le climat, comme le méthane.

Diverses parties prenantes du secteur privé ont joint leurs efforts pour diriger la lutte contre les changements climatiques. Par exemple, We Mean Business Coalition regroupe désormais plus de 2 000 entreprises qui se sont engagées en faveur d'une action climatique; ces entreprises représentent une capitalisation boursière de 24,8 billions de dollars à l'échelle mondiale. Le Canada peut suivre l'exemple de ces leaders du secteur privé pour trouver des moyens de susciter et de renforcer la collaboration.

Exemples au Canada – En plus de favoriser l'atteinte des objectifs de réduction des émissions, les organisations non gouvernementales peuvent mettre en œuvre les politiques établies et ainsi susciter des ambitions climatiques encore plus importantes. Bon nombre de parties prenantes canadiennes, y compris les collectivités autochtones, le secteur privé et des organisations sans but lucratif, font déjà preuve de leadership :

- La Coalition de Premières Nations pour les grands projets et la First Nations Climate Initiative, qui représentent plus de 70 Premières Nations des quatre coins du Canada, s'emploient à piloter et à prendre en charge des projets de développement économique qui contribuent aux stratégies nationales et mondiales visant à atteindre la carboneutralité d'ici 2050 tout en favorisant l'autodétermination économique de leurs collectivités.
- En juillet 2020, l'Institut international du développement durable a publié 7 principes qui constituent une feuille de route en vue de permettre au Canada de respecter son engagement à l'égard de la carboneutralité d'ici 2050, tout en favorisant la résilience économique et en créant de bons emplois. Diverses organisations non gouvernementales du secteur de l'environnement du Canada ont signé ces principes.

- Le nouveau Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat du Canada, annoncé en 2020, compte investir 206 millions de dollars sur 5 ans pour soutenir des projets canadiens qui contribuent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada. Le Fonds vise à sensibiliser les jeunes aux questions climatiques et à l'action communautaire pour le climat, et à faire avancer la science et la technologie dans le domaine du climat.
- Des entreprises canadiennes font partie du regroupement de plus de 160 partenaires du secteur privé qui font la promotion de l'adoption généralisée d'un système de tarification du carbone dans le cadre de la Coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone.
- Les compagnies pétrolières et gazières du Canada étudient de nouvelles technologies, comme le recours à des solvants pour exploiter les sables bitumineux, afin de réduire à la fois les coûts et les émissions.
- Quinze universités canadiennes ont signé la Charte des universités canadiennes pour des placements écoresponsables à l'heure des changements climatiques. Aux termes de cette charte, elles se sont engagées à incorporer des facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans la façon dont elles gèrent leurs portefeuilles d'investissements à long terme, à mesurer régulièrement les émissions de carbone issues de leurs investissements et à établir des cibles pour réduire les émissions de carbone issues de leurs portefeuilles d'investissement afin d'accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

Questions à considérer par les parlementaires

- Quelles mesures le gouvernement fédéral peut-il prendre pour mieux collaborer avec tous les secteurs de la société en vue d'atteindre les cibles climatiques du Canada et d'élaborer des stratégies d'atténuation et d'adaptation?
- Comment le Parlement peut-il mettre en place des moyens plus efficaces pour permettre aux organisations non gouvernementales de demander au gouvernement fédéral de rendre compte de l'atteinte des objectifs climatiques?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il soutenir les associations industrielles, commerciales et professionnelles pour les aider à préparer leurs membres aux effets, aux risques et aux possibilités des changements climatiques et à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il aider les secteurs à établir des plans de transition pour accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone?

Leçon n° 8 : Les changements climatiques constituent une crise intergénérationnelle, et il reste peu de temps pour la résoudre

Problématique



Photo : HQuality/
Shutterstock.com

Les gouvernements ont souvent des difficultés à régler les problèmes à long terme. Les gouvernements en place, et ceux qui veulent former un gouvernement, planifient souvent en fonction des prochaines élections plutôt qu'en fonction d'enjeux à long terme. Les cycles de planification interne des gouvernements favorisent des réflexions à court terme au détriment d'une planification à long terme. L'inaction face aux changements climatiques par le passé a créé la crise d'aujourd'hui. Entre-temps, l'inaction qui persiste pèse injustement sur les générations futures qui devront faire face aux répercussions encore plus marquées des gaz à effet de serre à longue durée déjà rejetés dans l'atmosphère.

Circonstances favorables

Nous avons relevé des exemples de mesures prises par d'autres pays pour s'attaquer au volet intergénérationnel de la lutte contre les changements climatiques. La Hongrie et le Pays de Galles ont créé des organismes gouvernementaux pour protéger les futures générations et court-circuiter les intérêts politiques à court terme. Des tribunaux, particulièrement dans les pays de l'Union européenne, notamment aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, ont récemment rendu des décisions historiques qui obligent les gouvernements à renforcer leurs actions en faveur du climat.

Le Parlement du Canada, par l'entremise de la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité* et de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, a intégré les mesures de lutte contre les changements climatiques dans sa législation au cours des dernières années. Toutefois, en sa qualité de gardien de nos institutions démocratiques et de notre avenir collectif, le Parlement doit intensifier ses efforts pour lutter contre les changements climatiques afin de compenser des décennies d'occasions ratées et de faux pas.

Questions à considérer par les parlementaires

- Comment le gouvernement fédéral peut-il être tenu responsable du règlement de problèmes à long terme, comme les changements climatiques?

- Comment le gouvernement fédéral peut-il veiller à tenir compte des intérêts des générations futures lorsqu'il prend des décisions aujourd'hui?
- Comment le principe d'équité intergénérationnelle peut-il être intégré aux processus décisionnels des institutions?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux intéresser les jeunes à la politique climatique?

Conclusion

La nécessité d'agir pour faire face aux changements climatiques n'a jamais été aussi urgente. La lutte contre les changements climatiques prend de l'ampleur dans le monde. Le Canada s'est fixé des cibles ambitieuses de réduction des émissions : de 40 % à 45 %, par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030 et la carboneutralité à l'horizon 2050. Toutefois, comme l'ont montré les rapports précédents du commissaire à l'environnement et au développement durable et du vérificateur général du Canada, le Canada n'a jamais réussi à atteindre ses objectifs de réduction d'émissions. Au cours des 30 dernières années, le Canada, qui était chef de file dans la lutte contre les changements climatiques, est passé à la traîne d'autres pays développés malgré les efforts qu'il a récemment déployés.

Le Canada peut tirer les leçons des résultats qu'il obtient depuis trente ans et prendre les mesures suivantes :

- renforcer le leadership et la coordination à l'échelle nationale et infranationale;
- procéder à une transition en libérant l'économie et les collectivités vulnérables des secteurs qui produisent de grandes quantités d'émissions;
- accorder la priorité aux mesures d'adaptation visant à assurer une protection contre les pires effets des changements climatiques;
- accorder la priorité aux mesures financières et aux placements qui appuient les objectifs climatiques à l'échelle nationale et internationale;
- sensibiliser davantage la population canadienne pour soutenir les choix de politiques nécessaires à une transition vers la carboneutralité au cours des années à venir;
- appuyer les objectifs climatiques par des plans vigoureux et une mise en œuvre efficace;

- inviter toutes les parties prenantes à prendre part aux décisions, notamment les collectivités autochtones, le secteur financier, les entreprises, l'industrie, les associations professionnelles, les universités et les organisations non gouvernementales;
- agir immédiatement pour protéger les générations futures contre les pires effets des changements climatiques.

Grâce à des mesures vigoureuses et concertées de la part des parlementaires et de la population canadienne, le Canada pourra laisser derrière lui ses piètres résultats en matière de lutte contre les changements climatiques et honorer ses obligations internationales. En tirant parti de la dynamique à l'échelle internationale et nationale, notamment des récentes lois, des nouveaux plans ambitieux et du financement accru en faveur de la lutte contre les changements climatiques, le Canada peut bâtir un avenir carboneutre plus propre pour les générations de demain.

Équipe de rapport

Directrice principale : Kimberley Leach

Directrice : Elsa Da Costa

Vanessa Alboiu

Kate Kooka

Julia Sweatman

Annexe – Rapports du commissaire à l’environnement et au développement durable et de la vérificatrice générale du Canada sur la lutte contre les changements climatiques

Le commissaire à l’environnement et au développement durable et le vérificateur général du Canada présentent des rapports au Parlement du Canada sur la lutte contre les changements climatiques depuis 1998. Cependant, les premières mentions des changements climatiques dans des rapports d’audit remontent à 1985. Les thèmes abordés vont des mesures d’atténuation et d’adaptation jusqu’à la gouvernance et comprennent la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l’atténuation des effets de phénomènes météorologiques extrêmes, l’élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles et l’établissement d’infrastructures durables et de technologies énergétiques propres. Environnement et Changement climatique Canada et Ressources naturelles Canada ont été les organisations fédérales les plus souvent visées par ces audits, mais Agriculture et Agroalimentaire Canada, Transports Canada, Santé Canada et le ministère des Finances, entre autres, ont aussi fait l’objet d’audits (voir la pièce 5.14).

Pièce 5.14 – Résumé de l’ensemble des audits sur les changements climatiques effectués par le Bureau du vérificateur général du Canada et des principales constatations

2021 – Le plan Investir dans le Canada (rapport de la vérificatrice générale)

- Le plan prévoit du financement devant servir à atténuer les effets des changements climatiques sur les infrastructures existantes.
- Le gouvernement fédéral n’a pas réussi à présenter des rapports publics satisfaisants sur les progrès d’ensemble réalisés à l’égard des résultats attendus du plan.

2019 – Examen du Rapport d’étape de 2018 sur la Stratégie fédérale de développement durable (rapport du commissaire à l’environnement et au développement durable)

- Les données sur les émissions de gaz à effet de serre projetées d’ici 2030 et les documents qui ont été fournis ne démontraient pas que les mesures existantes et prévues du gouvernement permettraient au Canada d’atteindre la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée pour 2030.

2019 – Les subventions fiscales aux combustibles fossiles et les subventions non fiscales aux combustibles fossiles (rapports de la commissaire)

- Le gouvernement n’avait pas un inventaire complet des éventuelles subventions aux combustibles fossiles.
- Le gouvernement n’avait pas mené d’évaluation rigoureuse de son inventaire d’éventuelles subventions non fiscales pour déterminer s’il s’agissait de subventions véritables.
- Les évaluations réalisées par le Canada pour recenser les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles étaient incomplètes, et le Canada n’avait pas clairement défini comment une subvention fiscale aux combustibles fossiles pourrait être inefficace.

2018 – Perspectives sur l'action contre les changements climatiques au Canada – Rapport collaboratif de vérificateurs généraux (rapport de la commissaire)

- Le Canada n'était pas en voie d'atteindre sa cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 2020.
- Pour atteindre sa cible de 2030, le Canada devrait faire des efforts considérables et prendre des mesures allant au-delà de celles qui sont déjà prévues ou en cours.
- La plupart des gouvernements canadiens n'avaient pas évalué les risques posés par les changements climatiques; ils ne les comprenaient donc pas pleinement et ils ne savaient pas quelles actions ils devraient entreprendre pour s'adapter à un climat en évolution.

2018 – Les changements climatiques au Nunavut (rapport du vérificateur général)

- Le gouvernement du Nunavut n'était pas préparé adéquatement pour faire face aux changements climatiques. Il n'avait pas de plans de mise en œuvre de ses stratégies d'adaptation et d'émissions.
- Le gouvernement du Nunavut n'avait pas pleinement évalué les risques associés aux changements climatiques au Nunavut.

2017 – Progrès vers la réduction des gaz à effet de serre (rapport de la commissaire)

- Le Canada n'était pas en voie d'atteindre sa cible de réduction des émissions fixée pour 2020 et avait réorienté ses efforts vers une cible pour 2030.

2017 – L'adaptation aux impacts des changements climatiques (rapport de la commissaire)

- Aucune priorité n'avait été définie et aucun plan d'action en matière d'adaptation n'avait été établi pour faire progresser la mise en œuvre du Cadre stratégique fédéral sur l'adaptation dans l'ensemble de l'administration publique fédérale.

2017 – Les changements climatiques au Yukon (rapport du vérificateur général)

- Le gouvernement du Yukon avait élaboré une stratégie, un plan d'action et deux rapports d'étape sur les changements climatiques. Toutefois, les engagements pris étaient faibles et ils n'étaient pas classés en ordre de priorité.
- En raison de lacunes dans les rapports, il était difficile d'évaluer les progrès.

2017 – Les changements climatiques dans les Territoires du Nord-Ouest (rapport du vérificateur général)

- Le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest n'avait pas recensé les risques posés par les changements climatiques et n'avait pas établi de stratégies d'adaptation territoriale.
- Les ministères et les collectivités des Territoires menaient leurs propres efforts d'adaptation, ce qui a donné lieu à une approche fragmentée et mal coordonnée en matière d'adaptation.

2017 – Les subventions aux combustibles fossiles (rapport du vérificateur général)

- Le gouvernement n'avait pas défini ce que signifiait pour le Canada l'engagement du G20 de 2009 visant à éliminer progressivement et à rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

2017 – Le financement des technologies de l'énergie propre (rapport de la commissaire)

- Le gouvernement avait appliqué des processus rigoureux et objectifs pour évaluer, approuver et surveiller les projets.

2016 – L'atténuation des effets du temps violent (rapport de la commissaire)

- Le gouvernement fédéral n'en avait pas fait assez pour aider à atténuer les effets prévus des phénomènes météorologiques violents.

2016 – Le soutien fédéral à l'appui de l'infrastructure municipale durable (rapport de la commissaire)

- Le gouvernement fédéral n'avait pas été en mesure de démontrer de manière satisfaisante que le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence avait contribué à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

2014 – L'atténuation des changements climatiques (rapport de la commissaire)

- Le Canada n'atteindrait pas sa cible de réduction de ses émissions fixée pour 2020.
- Le gouvernement fédéral ne disposait pas d'un plan sur la façon dont il s'y prendrait pour réaliser les réductions d'émissions encore plus importantes requises après 2020.
- Il n'y avait pas de coordination avec les provinces et les territoires en vue de l'atteinte de la cible nationale.

2012 – Honorer les engagements 2020 du Canada en matière de changements climatiques (rapport du commissaire)

- Le Canada n'était pas en voie d'atteindre la cible d'émissions pour 2020 établie dans le cadre de l'Accord de Copenhague.

2011 – Les plans relatifs aux changements climatiques et la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (rapport du commissaire)

- Le Canada n'était pas en voie d'atteindre sa cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévue dans le Protocole de Kyoto.
- Les mécanismes de gouvernance au chapitre des changements climatiques étaient inadéquats.

2010 – L'adaptation aux impacts climatiques (rapport du commissaire)

- Aucune mesure concrète d'adaptation aux impacts des changements climatiques n'avait été prise.

2009 – Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (rapport du commissaire)

- Les plans relatifs aux changements climatiques surestimaient les réductions d'émissions pouvant raisonnablement être attendues.
- Les plans de lutte contre les changements climatiques manquaient de transparence.
- La production de rapports était insuffisante.

2006 – L'adaptation aux répercussions des changements climatiques (rapport de la commissaire)

- Le gouvernement n'avait pas encore pris des mesures déterminantes pour soutenir l'adaptation aux changements climatiques et ne s'était pas doté d'une stratégie fédérale d'adaptation pour faire connaître les résultats attendus, l'échéancier des mesures prévues et les responsabilités respectives des ministères.
- La collaboration avec les provinces et les territoires avait peu progressé.

2006 – La gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques (rapport de la commissaire)

- Le Canada n'était pas en voie d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévu dans le Protocole de Kyoto.
- Les mécanismes de gouvernance au chapitre des changements climatiques étaient inadéquats.
- La production de rapports était insuffisante.

2001 – Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape (rapport de la commissaire)

- Malgré certains progrès réalisés, le gouvernement fédéral avait encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures afin de réagir au changement climatique.
- Le Plan d'action 2000 ne définissait pas d'attentes précises à l'égard du rendement.

1998 – Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada (rapport du commissaire)

- Les mécanismes de gouvernance au chapitre des changements climatiques étaient inadéquats.

1997 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes (rapport du commissaire)

- Il s'agit du premier rapport du commissaire. Il y était fait mention des changements climatiques comme étant l'une des principales préoccupations de la population canadienne et le sujet d'un des premiers rapports publiés par le commissaire.

Travaux futurs du commissaire à l'environnement et au développement durable

Le mandat du commissaire a été élargi dans le cadre de la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*. La *Loi* exige que le commissaire examine la mise en œuvre par le gouvernement des mesures d'atténuation des effets des changements climatiques et qu'il produise des rapports à ce sujet. Les rapports peuvent comprendre des recommandations sur les façons d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de ces mesures. Le commissaire se réjouit de cette occasion d'officialiser l'exigence de présenter des rapports au Parlement sur la performance canadienne en matière de lutte contre les changements climatiques, étant donné que le Bureau du vérificateur général du Canada dépose régulièrement des rapports sur les changements climatiques depuis 1988.

Étant donné l'ampleur de la crise climatique, le Bureau du vérificateur général du Canada affectera une quantité importante de ressources aux audits et aux études ayant trait aux changements climatiques. Par exemple, le présent rapport s'accompagne d'un audit de performance portant sur le Fonds de réduction des émissions du Canada. De plus, nous avons hâte de présenter au Parlement et à la population canadienne, en 2022, le résultat de nos travaux d'audit portant entre autres sur la tarification du carbone, la transition équitable, l'hydrogène, l'écologisation des opérations du gouvernement et les infrastructures résilientes face aux changements climatiques, ainsi qu'une étude sur la présentation de l'information financière relative aux changements climatiques.

