

Volume 1 : Rapport de synthèse

Deuxième rapport annuel au ministre de
l'Environnement et du Changement climatique

Préparé par le Groupe consultatif pour la carboneutralité

Décembre 2024



Table des matières

Remerciements	3
Message au ministre de l'Environnement et du Changement climatique	4
À propos du Groupe consultatif pour la carboneutralité	6
Mobilisation et collaboration	7
Des résultats pour le climat : budget carbone et cible du Canada pour 2035	10
Combler l'écart : atteindre la cible d'émissions du Canada pour 2030	13
Champs d'enquête	18
Conclusion	24
Glossaire	25

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada,
représenté par le ministre de
l'Environnement et du
Changement climatique, 2024

N° de cat. : En1-95E-PDF
ISSN : 2818-5129

Avertissement : Les opinions exprimées dans ce rapport représentent les opinions indépendantes du Groupe consultatif pour la carboneutralité. Ils ne représentent pas les opinions, les décisions ou les politiques déclarées d'Environnement et Changement climatique Canada.

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et
Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
Place Vincent Massey
351, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3

Sans frais : 1-800-668-6767
Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

Also available in English

Remerciements

Le présent rapport a été élaboré par les membres du Groupe consultatif pour la carboneutralité (GCPC), qui résident collectivement sur les territoires visés par le Traité n° 2 et le Traité n° 13, les territoires traditionnels des Mississaugas de Credit, des Anishinaabeg, des Cris, des Dakota, de la Nation oji-crie, des Chippewas, des Haudenosaunee et des Wendat, les terres de la patrie de la nation métisse, les territoires traditionnels non cédés des nations x^wməθk^wə́yəm (Musqueam), Sk̓wxwú7mesh (Squamish), sə́lilwətaʔ (Tsleil-Waututh), Passamaquoddy, Wolastoqiyik (Malécites) et Mi'kmaq, et un territoire qui a une longue histoire de rencontres et d'entretiens entre de nombreuses nations (Montréal).

Le développement de nos conseils ne serait pas possible sans les centaines de personnes et d'organisations, y compris les partenaires autochtones, qui ont partagé leur temps et leurs connaissances. Nous désirons également souligner la précieuse contribution des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux qui nous ont appuyés en tenant des séances d'information et de partage de renseignements.

Nous remercions les anciens membres qui ont quitté le GCPC depuis la publication de notre premier rapport annuel : Linda Coady, John Wright, Marie-Pierre Ippersiel et Dan Wicklum. Nous remercions également Anne de Bortoli pour ses contributions importantes.

Message au ministre de l'Environnement et du Changement climatique



Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous soumettre le deuxième rapport annuel du Groupe consultatif pour la carboneutralité, tel que requis par la [Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité](#).

L'année dernière, vous nous avez écrit en demandant des conseils sur la façon d'atteindre la cible du Canada pour 2030 et de fixer la cible du Canada pour 2035. Les cibles de 2030 et de 2035 sont des étapes cruciales pour s'assurer que le Canada soit sur la bonne voie pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Les efforts visant à lutter contre les changements climatiques au cours de la prochaine décennie seront déterminants pour que le Canada puisse réussir à atteindre la carboneutralité, et puisse par le fait même bénéficier d'avantages tels que des emplois dans le secteur en croissance des énergies renouvelables, une électricité plus abordable et plus fiable, et l'amélioration de la santé publique grâce à une énergie plus propre.

Pour éclairer nos conseils, nous avons fait appel à des experts de l'industrie, des universitaires, des représentants syndicaux, des partenaires autochtones et des organisations non gouvernementales. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec l'Institut climatique du Canada, qui a fourni un appui en matière d'analyse et de modélisation, et tenu un atelier sur la budgétisation du carbone avec des experts nationaux et internationaux.

Nos rapports sur ces sujets, [Des résultats pour le climat : budget carbone et cible du Canada pour 2035](#) et [Comblant l'écart : Atteindre la cible d'émissions du Canada pour 2030](#) ont été prépubliés sur notre site Web lors de la Semaine du climat (*Climate Week*) en septembre 2024, et constituent respectivement les volumes II et III de ce rapport annuel. Notre deuxième rapport annuel comprend également un aperçu des activités que nous avons entreprises depuis notre dernier rapport annuel et de nos priorités stratégiques pour les 12 prochains mois.

Nous espérons sincèrement que nos conseils, qui encouragent le gouvernement fédéral à redoubler d'efforts et à mettre en place de nouvelles mesures pour atteindre son objectif climatique de 2030, et à adopter une cible pour 2035 ainsi que des outils et des mesures politiques comparables à ceux de nos partenaires commerciaux, aideront le Canada à atteindre ses objectifs climatiques.

Simon Donner et Sarah Houde
Co-présidents du Groupe consultatif pour la carboneutralité



À propos du Groupe consultatif pour la carboneutralité

Lancé en février 2021 et officialisé en vertu de la [Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité](#) en juin 2021, le Groupe consultatif pour la carboneutralité a pour mandat de fournir des conseils indépendants au ministre de l'Environnement et du Changement climatique concernant l'atteinte de la carboneutralité d'ici 2050, notamment sur :

- les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 2030, 2035, 2040 et 2045
- les plans de réduction des émissions du gouvernement du Canada, y compris les mesures et les stratégies sectorielles que le gouvernement pourrait mettre en œuvre pour atteindre un objectif d'émissions de GES
- toute question qui lui est soumise par le ministre

Nous avons également le mandat de mener des activités de mobilisation liées à l'atteinte de la carboneutralité. Nos conseils doivent prendre en compte une gamme de facteurs, y compris environnementaux, économiques, sociaux et technologiques, ainsi que les meilleurs renseignements et connaissances scientifiques disponibles concernant le changement climatique, y compris le savoir autochtone.

Membres du GCPC

[Catherine Abreu](#)

Directrice
Centre de politique internationale sur le climat

[Michael Bernstein](#)

Directeur général
Clean Prosperity

[Louise Comeau](#)

Iris Communications et conseillère principale
à Re.Climat

[Simon Donner, coprésident](#)

Climatologue et professeur
Université de la Colombie-Britannique

[Robert Hornung](#)

Consultant indépendant

[Sarah Houde, coprésidente](#)

Entrepreneure

[Shianne McKay](#)

Gestionnaire de projet
Centre des ressources
environnementales autochtones

[Karen Ross](#)

Directrice exécutive
Farmers for Climate Solutions

[Gaëtan Thomas](#)

Président et directeur général
Conseil économique du Nouveau-Brunswick

Mobilisation et collaboration

En mars 2024, nous avons eu le plaisir de publier notre document intitulé [Ce que nous avons entendu : Rapport de mobilisation 2022-2023](#) pour partager les résultats de nos efforts de mobilisation pour cette période. Ces activités de mobilisation sont fondamentales pour notre travail et sont essentielles pour cultiver l'engagement collectif et le leadership partagé entre tous les ordres de gouvernement, les peuples autochtones, le secteur privé et la société civile. Bref, ils sont nécessaires pour informer et construire les trajectoires vers la carboneutralité.

Depuis notre premier rapport annuel, nous avons continué à travailler en collaboration avec des groupes et des organisations ayant des mandats complémentaires aux nôtres, tant à l'échelle internationale qu'au Canada, y compris d'autres entités chargées de fournir des conseils au gouvernement du Canada. Nous sommes membres du [Réseau international des conseils climatiques](#), qui favorise la collaboration entre les conseils climatiques du monde entier. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec le [Conseil d'action en matière de finance durable](#) et le [Conseil consultatif canadien de l'électricité](#) pendant leur mandat afin de partager des perspectives et d'informer nos travaux respectifs, et nous sommes impatients de collaborer avec le Conseil du partenariat pour des emplois durables une fois qu'il sera établi.

Nous collaborons régulièrement avec l'[Institut climatique du Canada](#) pour la mobilisation et la recherche visant à mettre le Canada sur la voie de la carboneutralité d'ici 2050.

Pour soutenir nos activités de recherche, [16 projets](#) sont en cours avec le soutien financier du gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Fonds pour dommages à l'environnement, dans le cadre du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat. Pour soutenir notre mandat de mobilisation, [6 projets de mobilisation dirigés par des jeunes visant la carboneutralité](#) ont été identifiés par le GCPC et financés par Environnement et Changement climatique Canada.

Établir des relations avec les peuples autochtones

Les peuples autochtones et leurs modes de vie traditionnels sont touchés de manière disproportionnée par les changements climatiques, des conditions météorologiques extrêmes à l'érosion côtière en passant par la fonte des glaces de mer, le dégel du pergélisol jusqu'à la perte de biodiversité.¹ La diminution de la disponibilité des animaux et des plantes qui ont assuré la subsistance depuis des temps immémoriaux a menacé la sécurité alimentaire et la transmission des connaissances culturelles. Les solutions climatiques telles que les véhicules électriques et les thermopompes ne conviennent pas toujours aux peuples autochtones, en particulier à ceux qui vivent dans le Nord et les régions éloignées et qui dépendent des petits avions, des bateaux et des routes de glace hivernales pour avoir accès à des biens extérieurs et des services de santé essentiels, ou des génératrices et du diesel pour le chauffage et l'électricité à domicile. Les solutions climatiques autochtones autodéterminées qui reflètent les connaissances autochtones et les contextes régionaux sont essentielles.

Malgré ces défis, les Premières Nations, les Inuit et les Métis sont à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques. Avec des solutions ancrées dans une connaissance intergénérationnelle profonde, des relations avec la terre et l'eau, et un leadership communautaire, nous avons beaucoup à apprendre des peuples autochtones pour atteindre la carboneutralité.

Le GCPC travaille en partenariat avec *Cambium Indigenous Professional Services*, une organisation détenue et gérée par des personnes issues des Premières Nations, afin d'approfondir notre compréhension des perspectives autochtones sur les trajectoires vers la carboneutralité au Canada. *Cambium Indigenous Professional Services* nous a également fourni une formation de sensibilisation aux questions autochtones, ce qui a amélioré notre compréhension des réalités uniques, complexes et difficiles auxquelles de nombreux peuples autochtones font face, ainsi que du besoin de trajectoires vers la carboneutralité qui comprennent et respectent ces réalités.

Depuis notre premier rapport annuel, nous avons collaboré avec des partenaires autochtones en participant à des dialogues, en sollicitant des soumissions écrites et en prenant part à des événements dirigés par des Autochtones. Nous sommes profondément reconnaissants de cet engagement, grâce auquel nous avons appris les expériences et le rôle de plus en plus important des peuples autochtones dans le domaine des énergies renouvelables. Par exemple, en 2022, les Premières Nations, les Métis et les Inuit étaient partenaires ou bénéficiaires dans près de 20 % de l'infrastructure de production d'électricité existante au Canada,² le nombre augmentant de manière significative au cours des deux dernières années. Nous avons appris les obstacles auxquels les peuples autochtones continuent de faire face pour participer aux projets d'énergie renouvelable et aux autres opportunités liées à la transition énergétique. Nous avons appris la nécessité de prendre des décisions de manière participative avec les peuples autochtones, en incluant l'adoption des modes de connaissance autochtones, en offrant des opportunités spécifiques aux Autochtones (par exemple, dans les marchés publics) et en garantissant une participation suffisante dès le début et tout au long des projets énergétiques avec les peuples autochtones et leurs institutions représentatives.

1 Atlas climatique du Canada. [Indigenous Knowledge and Climate Change](#).

2 Indigenous Clean Energy. 2022. [Les vagues du changement : Leadership autochtone dans l'électrification propre du Canada](#).

La Coalition des grands projets des Premières Nations (First Nations Major Projects Coalition) a souligné que le succès d'un projet est « directement lié à de solides partenariats autochtones » et « a souligné à plusieurs reprises que le consentement autochtone, intégré à tous les niveaux d'un grand projet, constitue un avantage concurrentiel pour les entreprises et les pays cherchant à lever des capitaux, à accélérer les processus réglementaires et d'autorisation, et à augmenter leur part de marché. »³ L'Agence internationale de l'énergie reconnaît que l'amélioration de la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme, ainsi que des droits des Autochtones, peut atténuer les perturbations opérationnelles dans plusieurs projets, y compris les opérations sur les minéraux critiques. Elle reconnaît également la valeur de cette approche en exigeant des ententes de partenariats équitables avec les Autochtones pour les nouveaux projets énergétiques.

Nous avons également entendu des exemples montrant que la transition vers la carboneutralité ne concerne pas seulement la réduction des émissions pour les peuples autochtones, mais aussi les avantages économiques, environnementaux et sociaux pour leurs communautés. Les avantages de l'énergie propre comprennent une énergie fiable, sécurisée et abordable, un air plus propre, ainsi que des opportunités économiques qui favorisent la souveraineté.

À l'avenir, nous chercherons à créer des espaces pour une participation plus significative des peuples autochtones. Nous savons qu'il y a de nombreuses voix autochtones à entendre et beaucoup plus de travail à faire pour nous assurer que nos conseils soient adéquatement guidés par les expériences vécues des Premières Nations, des Inuits et des Métis au Canada.



3 First Nations Major Projects Coalition. 2023. [Le rapport de la conférence sur l'économie axée sur les valeurs](#).

Des résultats pour le climat : budget carbone et cible du Canada pour 2035

La Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité exige que le gouvernement du Canada fixe des objectifs de réduction des émissions de GES nationales pour les années clés afin d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. En fixant ces objectifs, le ministre doit tenir compte des conseils du GCPC, ainsi que des meilleurs renseignements scientifiques disponibles, des engagements internationaux du Canada et des connaissances autochtones.

En octobre 2023, le ministre a demandé conseil au GCPC pour réfléchir à l'élaboration d'une cible pour 2035 et s'assurer qu'elle soit compatible avec la carboneutralité d'ici 2050. Le Volume 2 de ce rapport annuel, [Des résultats pour le climat : budget carbone et cible du Canada pour 2035](#), offre 3 conseils en réponse à cette demande.

1. Élaborer un budget carbone

Notre premier conseil est que **le gouvernement devrait élaborer un budget carbone national**, reflétant les émissions totales de gaz à effet de serre que le Canada émettra au fil du temps. Les budgets carbone sont utilisés par de nombreux pays pour mieux suivre l'incidence des décisions stratégiques sur le climat et les conséquences d'un retard dans l'action.

Un budget carbone est le moyen le plus direct de représenter l'impact de nos émissions sur la planète, les objectifs annuels ne s'appliquant qu'à la quantité d'émissions d'une année. **Ce qui compte pour le climat, ce sont les émissions totales que nous émettons dans l'air d'ici à ce que nous arrêtons d'émettre.**

Sous l'Accord de Paris, les pays se sont engagés à maintenir le réchauffement climatique bien en dessous de 2 °C et à faire des efforts pour le limiter à 1,5 °C. La science peut nous indiquer la quantité de dioxyde de carbone qu'il reste à émettre avant que le monde ne dépasse ces limites. Si nous « dépensons » au-delà de ce budget carbone mondial, nous dépasserons les limites de

température. Adopter un budget carbone pour le Canada permettra de mieux reconnaître la réalité des changements climatiques et de mieux situer nos actions climatiques dans un contexte mondial.

Les budgets carbone sont déjà utilisés par différents niveaux de gouvernement à travers le monde, avec des pays ayant déjà adopté différentes formes de budget carbone national tels que le Royaume-Uni, la France, la Nouvelle-Zélande, la Finlande et l'Irlande. Au Canada, le Manitoba, Toronto, Montréal, Edmonton et Vancouver utilisent actuellement ou considèrent différentes formes de budget carbone.

Le volume 2 fournit des détails sur la façon de développer un tel budget et présente les méthodes pour le calculer. Nous recommandons d'utiliser les émissions passées du Canada et l'objectif législatif actuel de carboneutralité d'ici 2050 pour établir le budget national. Comme ce budget dépassera la part équitable du Canada dans les émissions mondiales, nous recommandons également que le Canada suive et remédie aux émissions excédentaires.



2. Adopter une cible de 50 % à 55 % en deçà des niveaux de 2005

En plus du budget carbone, nous **recommandons que le gouvernement adopte une cible de 50 % à 55 % en deçà des niveaux de 2005 pour 2035**. La fourchette de la cible proposée est conforme à notre analyse du budget carbone et répond à l'exigence de l'Accord de Paris d'accroître l'ambition. La cible aidera le Canada à suivre le rythme des objectifs ambitieux en matière de climat de ses partenaires du G7 et d'autres partenaires commerciaux importants. Par exemple, au moment de la publication, les États-Unis n'ont pas encore annoncé leur objectif pour 2035, mais ont déjà fixé un objectif de réduction de 50 % à 52 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. D'autres pays, y compris le Royaume-Uni et les pays de l'Union européenne, ont annoncé ou sont en train de développer des objectifs beaucoup plus ambitieux.

Pour atteindre cette cible, il faudra une plus grande ambition de décarbonisation de la part du gouvernement fédéral, ainsi que des provinces, des territoires, des municipalités et du secteur privé. En choisissant une cible, **nous avons essayé de trouver un équilibre entre l'ambition et la faisabilité technique**. Nous avons également pris en compte les multiples avantages que l'action climatique peut apporter à l'environnement, à la santé humaine et à l'économie.

Cette cible, comme les cibles précédentes, est une cible d'«émissions nettes». Cela signifie que, bien que les réductions directes des émissions au niveau national devraient être l'objectif principal, l'atteinte de cette cible nécessitera également des mesures supplémentaires telles que des émissions négatives et des réductions des émissions financées à l'échelle internationale.

3. Réduire les émissions excédentaires du Canada

Le GCPC encourage le gouvernement à s'attaquer aux émissions excédentaires du Canada par des moyens tels que le soutien international à l'action climatique et l'élimination de dioxyde de carbone de l'atmosphère.

Le Canada est l'un des dix plus grands émetteurs au monde, tant en termes d'émissions par habitant que d'émissions absolues. Cela signifie que nous avons déjà consommé notre part équitable du budget carbone mondial restant pour éviter la limite de 1,5 °C de l'Accord de Paris, et nous sommes en passe de consommer notre part équitable du budget carbone mondial restant pour éviter la limite de 2 °C d'ici la fin de la décennie. En plus d'adopter le budget carbone proposé, nous recommandons que le Canada reconnaisse que ce budget dépasse notre juste part et élabore un plan pour s'attaquer aux émissions excédentaires.

Il existe différentes façons de remédier à ces émissions excédentaires. Le gouvernement devrait commencer dès maintenant à estimer la quantité de ces émissions et concevoir des stratégies pour y faire face. Cela apportera de la clarté et de la crédibilité aux efforts nationaux et mondiaux du Canada. D'autres consultations seront nécessaires et le GCPC effectuera des travaux supplémentaires dans ce domaine au cours de l'année à venir.

Comblant l'écart : atteindre la cible d'émissions du Canada pour 2030

En juillet 2023, le ministre a demandé des conseils au GPC sur les mesures supplémentaires que le gouvernement du Canada pourrait mettre en œuvre pour atteindre sa cible de réduction des émissions de 2030. Notre analyse conclut qu'il sera difficile d'atteindre la cible de 2030, mais que c'est encore possible. Les données disponibles les plus récentes montrent que les émissions sont inférieures de 8 % aux niveaux de 2005. Bien que cela représente un réel progrès, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre la cible de réduction de 40 % à 45 %. Nous devons prendre des mesures plus drastiques et soutenues pour atteindre notre cible de réduction des émissions de 2030 et pour nous réorienter vers une trajectoire de carboneutralité à long terme.

Nos conseils, détaillés dans le Volume 3 de ce rapport, [Comblant l'écart : Atteindre la cible d'émissions du Canada pour 2030](#), portent sur la manière de terminer ce qui a été commencé, d'améliorer ce qui existe, puis de mettre en œuvre de nouvelles politiques. **Atteindre la cible de 2030 nous donnera également la meilleure chance d'atteindre la cible de 2035** et l'objectif à long terme de la carboneutralité.

En général, **nous croyons qu'il est plus efficace pour le gouvernement de se concentrer sur un petit nombre de mesures ayant les plus fortes répercussions et de les mettre en œuvre rapidement**, compte tenu du peu de temps qu'il reste avant 2030 et du temps qu'il faut pour mettre en œuvre de nouvelles politiques.



1. Finaliser les mesures annoncées

Notre premier conseil est de mettre **pleinement** en œuvre toutes les mesures annoncées, telles que les crédits d'impôt à l'investissement dans l'économie propre, les politiques visant à réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier, la Stratégie canadienne pour les bâtiments verts, le Règlement sur l'électricité propre et les règlements sur les émissions de méthane des sites d'enfouissement, pour n'en nommer que quelques-unes.

L'analyse du gouvernement fédéral indique que même si toutes les politiques et les objectifs sectoriels sont pleinement mis en œuvre et fonctionnent comme prévu, le Canada ne parviendra au mieux qu'à une réduction de 36%.

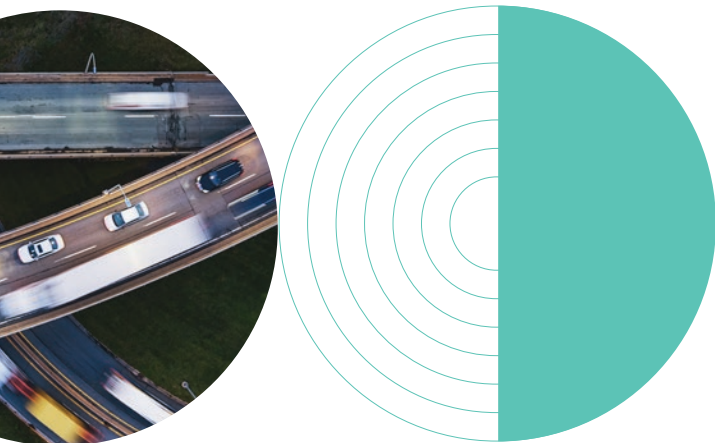
2. Gérer les interactions négatives

Nous conseillons au gouvernement de **gérer les interactions négatives**. À mesure que le Canada chemine dans sa lutte contre les changements climatiques, le nombre de politiques climatiques augmentera. Certaines de ces politiques auront des interactions bénéfiques, mais d'autres pourraient avoir des interactions contre-productives.

Par exemple, alors que le gouvernement finalise le plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier et le Règlement sur l'électricité propre, **une attention particulière devra être accordée à la minimisation des interactions négatives**, telles que des actions qui pourraient entraîner un surplus de crédits de carbone bon marché dans le système de tarification industrielle, ce qui diminuerait l'incitation des entreprises à réduire leurs émissions.

À titre d'exemple supplémentaire, si le mandat de vente de véhicules légers zéro émission, le Règlement sur l'électricité propre proposé et le plafond d'émissions du secteur pétrolier et gazier proposé entraînent des réductions de l'intensité carbonique du carburant supérieures au *Règlement sur les combustibles propres*, les crédits de conformité créés en vertu du *Règlement sur les combustibles propres* pourraient affaiblir le signal de prix dans ces politiques adjacentes, ce qui entraînerait moins de réductions pour chaque politique que si chaque politique était mise en œuvre de façon isolée.

L'élimination ou la réduction de ces interactions négatives pourra donc créer plus de certitude pour les grands émetteurs et réduire les émissions de GES. La modification des politiques existantes pour rectifier les interactions négatives prendrait moins de temps que d'introduire de nouvelles politiques et nécessiterait moins de ressources du secteur public que de créer de nouvelles politiques de réduction des émissions.



3. Renforcer la tarification du carbone pour l'industrie

Nous recommandons que le gouvernement fédéral **renforce la tarification du carbone industrielle existante afin de réduire l'incertitude, d'augmenter la transparence, de traiter les interactions négatives potentielles et de garantir la compatibilité avec la cible de réduction des émissions du Canada pour 2030**. Par rapport à la création de nouvelles politiques, des améliorations peuvent être apportées rapidement.

Le Système de tarification fondé sur le rendement est une partie du système de tarification de la pollution par le carbone du gouvernement fédéral (l'autre partie étant la taxe fédérale sur les combustibles). Le système est conçu pour garantir une incitation financière aux émetteurs industriels afin de réduire leurs émissions de GES et de stimuler l'innovation, tout en maintenant la compétitivité et en se protégeant contre la « fuite de carbone », c'est-à-dire le risque que les installations industrielles se déplacent d'une région à une autre pour éviter de payer un prix sur la pollution par le carbone. Le prix du carbone fédéral sert de filet de sécurité pour les provinces et les territoires, qui peuvent choisir de mettre en place leur propre système de tarification du carbone industriel, qui doit être au moins aussi rigoureux que le système fédéral, ou ils peuvent mettre en œuvre le Système de tarification fondé sur le rendement.

L'accélération du processus d'examen du Système de tarification fondé sur le rendement prévu pour 2026, et le fait de signaler que l'on peut s'attendre à un renforcement des critères de rendement, apporteront aux entreprises et aux investisseurs une meilleure prévisibilité en termes de politiques. Un autre ensemble d'outils pour fournir aux entreprises la certitude nécessaire afin d'effectuer des investissements à faible émission de carbone sont les contrats sur différence pour le carbone, tels que ceux conclus par l'intermédiaire du Fonds de croissance du Canada. Ils garantissent un prix minimum du carbone afin que les revenus associés aux investissements à faible émission de carbone soient assurés, ce qui réduit le coût du capital et rend plus probable la réalisation de ces projets de réduction des émissions. Nous voyons un potentiel pour encore plus de résultats. **Sans renforcer les normes de performance et utiliser des contrats sur différence pour le carbone, il est peu probable qu'une part significative de la réduction des émissions actuellement prévue par le gouvernement se concrétise.**



4. Réduire davantage les émissions du secteur pétrolier et gazier

Le secteur pétrolier et gazier est le plus important secteur émetteur du Canada, responsable de près d'un tiers des émissions du pays. Il a également connu la plus grande augmentation des émissions depuis 2005. **Des mesures supplémentaires peuvent et doivent être prises pour réduire les émissions du secteur pétrolier et gazier.**

Nos membres ont présenté deux options pour s'attaquer à ce problème.

L'une des façons de renforcer stratégiquement le plafond des émissions du secteur pétrolier et gazier prévu est d'élargir sa portée et de resserrer certaines caractéristiques de sa conception. Les changements proposés, bien que subtils, peuvent réduire le risque de surabondance de crédits et offrir

une plus grande flexibilité aux opérateurs du secteur. Avec 31% des émissions provenant de ce secteur, nous avons besoin de plus de résultats en termes de réduction, sinon d'autres secteurs devront compenser.

Une autre option consiste à améliorer les normes de rendement du système de tarification fondé sur le rendement dans tous les secteurs réglementés, y compris le pétrole et le gaz, et à mettre en place un programme de contrats sur différence pour le carbone de portée plus large. Cette approche évite l'incertitude inhérente à la création de nouveaux règlements qui pourraient faire face à des années de contestations judiciaires.

5. Évaluer et poursuivre des mesures supplémentaires

Même si toutes ces mesures sont mises en œuvre, **il faut en faire davantage**. Pour combler l'écart restant, le gouvernement devrait envisager de mettre en œuvre une ou plusieurs des politiques suivantes :

- renforcer les règlements sur le méthane du secteur pétrolier et gazier afin de réduire les émissions de 80% par rapport aux niveaux de 2012
- finaliser et publier le calendrier des prix du carbone après 2030 et l'ajuster à l'inflation
- promouvoir des politiques qui encouragent le passage à des modes de transport moins émetteurs, par exemple, le train et les transports en commun
- réduire progressivement la vente d'appareils nouveaux et de remplacement de chauffage et de refroidissement à combustible fossile dans les bâtiments résidentiels et commerciaux, à compter de 2030 au plus tard
- créer une norme de performance des bâtiments pour les nouveaux bâtiments commerciaux

Nous recommandons également que le gouvernement fédéral approfondisse l'étude des éléments suivants :

- l'augmentation de la rigueur du *Règlement sur les combustibles propres*
- la mise en œuvre d'un mandat de vente plus strict pour les véhicules moyens et lourds
- la mise en œuvre d'un mandat d'efficacité pour la chaleur industrielle de basse température
- l'établissement d'objectifs plus ambitieux en matière de réduction des émissions des véhicules légers

Chacun a un rôle à jouer

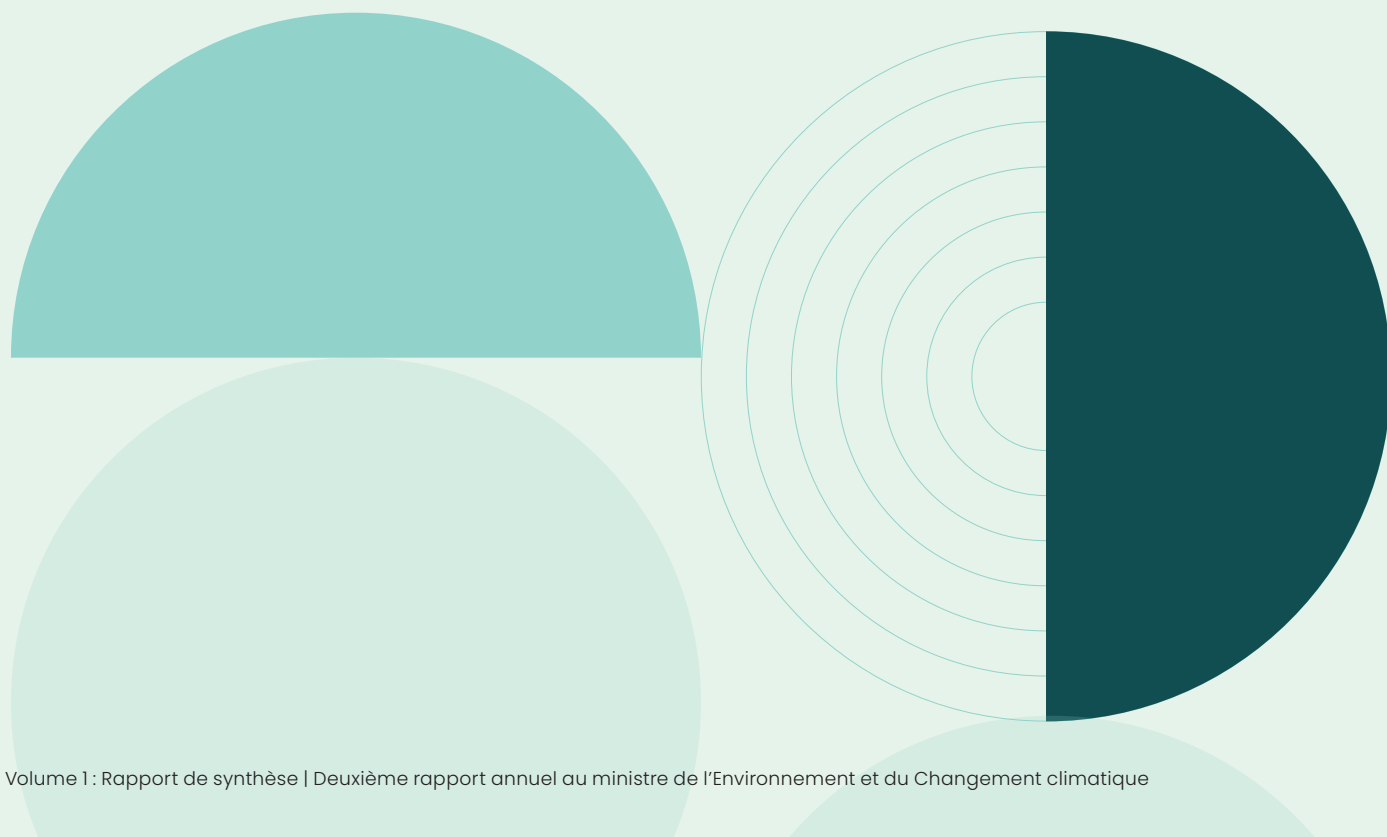
Il est important de mettre en évidence l'une des valeurs fondamentales du GCPC : **reconnaître et respecter les différences et les particularités régionales.**

Toutes les principales politiques climatiques provinciales légiférées ont été prises en compte dans la modélisation réalisée pour notre analyse. Cependant, le gouvernement fédéral ne pourra pas à lui seul atteindre les objectifs du Canada en matière de changements climatiques. **Toute la société canadienne a un rôle à jouer.** Au-delà du gouvernement fédéral, les provinces, les territoires, les municipalités, les organismes de gouvernance autochtones, le secteur privé, la société civile et les experts, y compris les détenteurs de savoirs autochtones et les scientifiques, ont tous un rôle important à jouer pour amener les Canadiens à réaliser les objectifs de décarbonisation de 2030 et de 2050. De nombreuses occasions existent pour harmoniser les efforts entre ces acteurs, tirer parti des responsabilités existantes et renforcer la capacité à atteindre nos objectifs communs.



Champs d'enquête

Alors que notre attention depuis notre premier rapport annuel s'est portée sur l'élaboration de conseils pour combler l'écart d'émissions d'ici 2030 et fixer la cible de réduction des émissions pour 2035, nous avons poursuivi nos travaux sur les champs d'enquête abordés dans le premier rapport : les systèmes énergétiques carboneutres, la gouvernance pour la carboneutralité et la politique industrielle pour la carboneutralité. En nous appuyant sur nos conseils pour remédier aux émissions excédentaires du Canada, nous avons également entrepris un nouveau travail d'investigation sur les moyens de remédier à ces émissions. Le travail sur ces pistes d'enquête préparera le terrain pour les conseils de notre troisième rapport annuel.



Systèmes énergétiques carboneutres

Le GCPC définit les systèmes énergétiques comme la production, la conversion, le transport, la distribution, le stockage et la consommation d'énergie nécessaires pour produire un système énergétique fonctionnel, durable et responsable qui répond à la demande et génère des émissions carboneutres.

La pierre angulaire de nos conseils en matière de systèmes énergétiques carboneutres dans notre premier rapport annuel consistait en la nécessité pour le gouvernement d'élaborer une vision des systèmes énergétiques carboneutres, pour aider les Canadiens à mieux concevoir ce qu'un avenir carboneutre signifie. Nous avons donné suite à ces conseils en sollicitant la participation du public, notamment en organisant un atelier sur la vision des systèmes énergétiques carboneutres avec des experts autochtones et des jeunes chefs de file en matière de climat, des modélisateurs de systèmes énergétiques, des universitaires et des analystes politiques ayant des connaissances en matière de systèmes énergétiques. Parmi les messages clés entendus lors de cet atelier, citons la manière dont une vision peut contribuer à stimuler la demande et les investissements nécessaires à la transition, ainsi que l'importance de reconnaître et de respecter les droits des peuples Autochtones et de veiller à ce que leurs points de vue et savoirs soient reflétés dans la vision.



En plus de cet engagement, nous avons mandaté *Energy Super Modelers and International Analysts* pour analyser les hypothèses dans différentes projections pétrolières et gazières jusqu'en 2050, notamment l'impact à la baisse que les politiques climatiques internationales sont censées avoir sur la demande de pétrole et de gaz pendant la transition énergétique vers la carboneutralité. Le mandat portait aussi sur les domaines potentiels de recherche future.

Le GCPC a également été le co-hôte avec l'Institut climatique du Canada d'un panel de discussion à la COP28 explorant les progrès réalisés dans la transition énergétique à l'échelle internationale et au Canada, ainsi que la manière de maintenir l'élan des discussions de la COP28 pour tripler la capacité des énergies renouvelables, doubler le taux d'efficacité énergétique et opérer une transition loin des combustibles fossiles. Un résumé des discussions est disponible dans le rapport des activités de mobilisation [Ce que nous avons entendu en 2022-2023](#).

À travers ces activités d'engagement, nous avons entendu de manière répétée que la transformation des systèmes énergétiques doit être ancrée dans un changement systémique qui continue de favoriser la participation équitable des nations, des communautés et des gouvernements autochtones afin de récolter pleinement tous les bénéfices, de garantir que la transition saisisse les opportunités de réconciliation et d'aborder les inégalités actuelles. Il y a beaucoup à apprendre des peuples autochtones qui ont depuis longtemps exprimé la valeur fondamentale de la construction de relations et le fait que la transition vers la carboneutralité doit aller au-delà de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Nos activités de recherche et de mobilisation ont confirmé l'importance de développer une vision, qui sera le centre des travaux futurs du champ d'enquête des systèmes énergétiques. Notre point de vue est que la transition vers un avenir carboneutre concerne bien plus que la réduction des émissions, avec une opportunité sans précédent pour un large éventail de bénéfices pour les individus de toutes les communautés. Nous considérons une vision des systèmes énergétiques comme un moyen de fournir une plus grande clarté, compréhension et optimisme sur l'avenir de l'énergie. Cela mettra en évidence les avantages que la transition énergétique peut apporter dans notre vie quotidienne, en plus des avantages de réduction des émissions, notamment :

- une plus grande autonomie grâce à un plus grand choix de systèmes énergétiques
- des emplois dans le secteur de l'énergie en croissance
- une amélioration de la santé grâce à une énergie plus propre tout en préservant les écosystèmes
- une électricité plus abordable et fiable



Gouvernance pour la carboneutralité

Le GCPC définit la gouvernance pour la carboneutralité comme étant la combinaison de stratégies, de capacités et de relations institutionnelles nécessaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Nous avons accordé la priorité à la gouvernance en reconnaissance du fait que, pour que le Canada atteigne son objectif de carboneutralité d'ici 2050, l'ensemble de la société a un rôle à jouer, y compris les ministères et différents niveaux de gouvernement.

Dans notre premier rapport annuel, nous avons conseillé au gouvernement du Canada de demander à tous les organismes fédéraux, ministères et sociétés d'État d'articuler publiquement leur rôle pour aider le Canada à atteindre la carboneutralité, et de les autoriser à jouer un rôle plus ambitieux en formalisant les objectifs de carboneutralité dans leurs mandats et en modifiant ces mandats si nécessaire. Suite à ce premier rapport annuel, nous avons identifié le besoin d'avoir une image plus claire des contributions actuelles et potentielles des différentes entités fédérales à l'engagement du Canada envers la carboneutralité. À cette fin, nous avons mandaté PricewaterhouseCoopers LLP pour interroger un sous-ensemble d'entités fédérales afin de connaître leurs efforts, leurs progrès et leurs défis respectifs dans la promotion de la gouvernance pour la carboneutralité ainsi que pour organiser une table ronde avec les personnes interrogées afin de favoriser une discussion collaborative visant à renforcer notre compréhension des stratégies de gouvernance carboneutre et des meilleures manières de surmonter les obstacles courants. Nous prévoyons que cette recherche permettra au GCPC de fournir des renseignements supplémentaires sur la manière dont les entités fédérales peuvent aider plus efficacement le Canada à atteindre son engagement de carboneutralité.

Nous avons également entrepris un projet à plus long terme pour explorer l'impact des contributions provinciales et territoriales actuelles et potentielles à la réalisation des objectifs climatiques du Canada en collaboration avec l'Institut climatique du Canada. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral ne peut pas, et ne devrait pas, atteindre ces

objectifs climatiques par ses seules actions. Les provinces et les territoires sont des partenaires essentiels dans l'élaboration et la mise en œuvre d'approches régionalement appropriées pour la décarbonisation. En effet, ils ont compétence sur de nombreux aspects clés de la transition énergétique, de la production d'électricité au développement des ressources naturelles. Cependant, toutes les provinces et tous les territoires n'ont pas les mêmes besoins ou capacités, d'où la nécessité de flexibilité. En fin de compte, ce travail permettra de fournir des conseils futurs au ministre sur la manière de collaborer de manière plus efficace avec les provinces et les territoires en matière de politique de réduction des émissions pour atteindre l'objectif de carboneutralité du Canada.

Enfin, dans le cadre de ce champs d'enquête, nous avons commandé une étude pour mieux comprendre le potentiel de réduction des émissions du secteur agricole. Notre objectif est d'analyser le profil d'émissions à long terme et les dimensions d'acceptation sociale d'un secteur agricole plus durable.



Politique industrielle pour la carboneutralité

Le GCPC définit la politique industrielle comme un ensemble de mesures délibérées visant à réorienter l'activité économique dans le but de résoudre des problèmes que le marché ne réglerait pas seul. Une politique industrielle moderne est un processus institutionnalisé de collaboration stratégique entre l'industrie et le gouvernement et d'apprentissage face à l'incertitude.

À partir des conseils initiaux de notre premier rapport annuel, le ministre a demandé que nous fournissions des conseils sur les mesures concrètes que le gouvernement du Canada pourrait prendre pour faire avancer la politique industrielle en matière de carboneutralité. En guise de réponse, le GCPC a entrepris deux projets de recherche pour éclairer les meilleures pratiques internationales et les points de vue nationaux sur les voies à suivre pour une politique industrielle canadienne de carboneutralité. Ce travail s'est concentré sur deux des quatre secteurs prioritaires précédemment identifiés par le GCPC : les véhicules et les batteries électriques, ainsi que l'hydrogène.

Le projet sur les meilleures pratiques internationales a étudié les approches des États-Unis, du Japon et de l'Allemagne et a constaté que ces pays coordonnaient des ensembles de politiques pangouvernementales pour renforcer les capacités technologiques des entreprises nationales dans des chaînes d'approvisionnement à faible émission de carbone ciblées au fil du temps. Les outils du côté de l'offre ont renforcé les investissements en innovation des entreprises grâce à des subventions pour la recherche et le développement, des crédits d'impôt, des prêts, des capitaux propres, des investissements en compétences, des exigences de coentreprise pour soutenir les investissements directs étrangers, ainsi que le soutien et la connexion des fournisseurs en amont. Les outils du côté de la demande ont façonné la demande du marché pour les produits innovants des entreprises nationales grâce à des incitations pour les consommateurs, des marchés publics, des réglementations, des normes, une tarification du carbone ou la mise en relation des producteurs et des utilisateurs finaux. Enfin, la coordination de ces instruments par le biais de flux d'informations réguliers avec le secteur privé et entre les ministères

gouvernementaux a permis d'exploiter les capacités institutionnelles et les cultures de coopération développées au fil des décennies de pratique de la politique industrielle.

Le projet d'analyse nationale a examiné comment la culture organisationnelle et la capacité politique des ministères fédéraux façonnent la politique industrielle canadienne en matière de carboneutralité afin d'identifier les avenues potentielles pour faire progresser une politique industrielle plus cohérente et stratégiquement ciblée. Nous avons interviewé des hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux, des acteurs de l'industrie et des partenaires autochtones. Ils ont exprimé un désir commun que le gouvernement fédéral se concentre sur des objectifs spécifiques en matière de technologie et une préférence partagée pour des mécanismes de coordination plus structurés entre les ministères gouvernementaux, ainsi qu'avec les provinces, les territoires, les organismes de gouvernance autochtones et l'industrie, pour les instruments du côté de la demande et de l'offre. Il y avait également un large consensus sur la nécessité de promouvoir une croissance inclusive qui soit mieux coordonnée avec les priorités autochtones et qui serve les communautés défavorisées.

En entreprenant ces deux projets de recherche, nous avons été frappés par le niveau d'intérêt marqué de toutes les personnes que nous avons interviewées pour la création d'une politique industrielle pour la carboneutralité plus cohérente et inclusive. Le GCPC est en train de distiller les résultats de ces deux projets afin de générer des idées et des conseils pour notre prochain rapport annuel.

Émissions excédentaires et négatives

Notre conseil concernant la cible de 2035 comprenait une recommandation visant à s'attaquer aux émissions excédentaires du Canada. Notre travail dans ce nouveau champs d'enquête visera à développer un cadre qui peut guider l'évaluation des options pour aborder ces émissions, y compris l'élimination de dioxyde de carbone, par exemple, via des solutions basées sur la nature ou des solutions basées sur la technologie comme la capture directe dans l'air, et des mécanismes internationaux. Nous collaborons avec l'Institut climatique du Canada pour faire avancer ce travail afin de fournir des conseils au ministre.



Conclusion

Le travail planifié décrit ci-dessus s'appuie sur nos conseils précédents et reflète le rôle que l'ensemble de la société canadienne, y compris tous les niveaux de gouvernement et tous les secteurs, doit jouer pour que le Canada atteigne ses engagements en matière de changement climatique. Il reflète également le potentiel de partenariats basés sur des objectifs climatiques communs entre l'industrie et le gouvernement sur la politique industrielle. De plus, la facilitation de la collaboration sur les projets décrivant l'avenir des systèmes énergétiques carboneutres et ses nombreux avantages au-delà de la réduction des émissions permettra d'illustrer des objectifs stratégiques communs et d'accélérer l'action collective.

Le GCPC continuera à remplir son mandat législatif de fournir les meilleurs conseils au ministre sur la façon d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050 ou sur toute autre question supplémentaire que le ministre pourrait nous soumettre. Pour ce faire, notre travail sera guidé par ce que nous entendons dans les activités de mobilisation et ancré dans les recherches en cours afin de nous assurer d'avoir les meilleurs renseignements et connaissances scientifiques disponibles, y compris les savoirs autochtones.



Glossaire

Les **budgets carbone** précisent la quantité cumulative d'émissions de GES permises sur une certaine période pour limiter une augmentation précise de température. Les budgets carbone diffèrent des objectifs ponctuels en ce sens que les émissions doivent non seulement baisser à un certain niveau d'ici une année donnée, mais que les émissions globales autorisées jusqu'à cette période sont également limitées.

Les **contrats sur différence pour le carbone** offrent un prix minimum garanti pour les crédits carbone vendus par une société sur le marché du carbone. Lorsque le prix du marché est inférieur à ce minimum, l'entité qui offre le contrat indemnise la société de la différence, réduisant ainsi son risque d'investissement. À l'inverse, si le prix du marché dépasse le minimum garanti, la société rembourse la différence à l'entité offrant le contrat, ce qui permet aux deux parties de partager les bénéfices.

L'**écart au chapitre des émissions** correspond à la disparité entre un objectif de réduction des émissions d'ici un certain délai et les réductions d'émissions estimatives qui sont réalisables dans le même délai.

Les **émissions excédentaires** sont les émissions restantes lorsqu'on compare un budget carbone basé sur l'équité à un budget carbone basé sur une cible.

Les **budgets carbone fondés sur l'équité**, qui s'appuie directement sur des analyses scientifiques des émissions mondiales de carbone restantes pour une probabilité précisée d'éviter un niveau donné de réchauffement. Dans le cadre de cette approche, le Canada se voit attribuer une juste part du reste du budget carbone mondial en fonction de sa contribution historique aux émissions mondiales et de sa capacité d'action.

Les **crédits d'impôt à l'investissement** incitent le secteur privé à investir dans des secteurs spécifiques en offrant des réductions d'impôt, sous forme de paiements moins différés, sur une partie des investissements.

Les **émissions négatives**⁴ sont l'élimination des GES de l'atmosphère par des activités humaines délibérées, en plus de l'élimination qui se produirait par les processus naturels du cycle du carbone.

Le **plafond d'émissions du secteur du pétrole et du gaz** se concentre sur la réduction des émissions en fixant une limite d'émissions maximale autorisée pour les opérations pétrolières et gazières.

Le **Système de tarification fondé sur le rendement** établit des limites d'émissions pour les installations réglementées en fonction de leurs normes de rendement en matière d'intensité des émissions. Les installations émettant en dessous de leur limite gagnent des crédits qu'elles peuvent vendre ou économiser. Celles qui dépassent leur limite doivent compenser les émissions excédentaires. Ce système garantit que toutes les émissions industrielles sont encouragées sous le prix du carbone, tout en limitant les coûts pour maintenir la compétitivité et empêcher les fuites de carbone.

Les **cibles ponctuelles** sont des objectifs d'émissions pour une année donnée (2030, 2035, etc.).

Les **véhicules zéro émission** sont des véhicules qui n'ont pas le potentiel de produire d'émissions de gaz d'échappement, comme les véhicules électriques et les véhicules à hydrogène. Ils peuvent encore avoir un moteur à combustion interne conventionnel, mais doivent pouvoir fonctionner sans l'utiliser. Les émissions peuvent encore être générées pendant le cycle de vie du véhicule, par exemple pendant la production du véhicule et de ses composants.

Le **mandat de vente de véhicules zéro émission** est une politique réglementaire qui oblige les constructeurs automobiles et les importateurs à vendre un certain pourcentage de véhicules à zéro émission dans un délai précis.

4 Glossaire des termes. [GIEC](#).

