Note de breffage : une nouvelle Loi sur la responsabilité en matière de changement climatique au Canada

Bâtir le fondement juridique pour atteindre le zéro émission nette d'ici 2050

Petite Marche par MMarsolis via Flickr Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic (CC BY-NC-ND 2.0)

ecojustice · CAN Rac Canada · West Coast Environmental Law · équiterre · environmental defence · Pembina Institute

Note de Breffage : Une nouvelle Loi sur la responsabilité en matière de changement climatique au Canada : bâtir le fondement juridique pour atteindre le zéro émission nette d'ici 2050

Mai 2020

Auteure principale : Julia Croome (Ecojustice)
Auteurs collaborateurs : Catherine Abreu (CANRac), Alan Andrews (Ecojustice), Caroline Brouillette (Équiterre), Andrew Gage (WCEL), Melissa Gorrie (Ecojustice), Anna Johnston (WCEL), Tony Maas (Ecojustice), Dale Marshall (Environmental Defence), Teika Newton (CANRac) et Isabelle Turcotte (Pembina)

CAN-RAC

CAN-Rac est la plus importante coalition d'organisations qui travaillent sur les questions en matière d'énergie et de créations des politiques de lutte aux changements climatiques. Notre réseau représente un regroupement de plus de 100 organisations situées sur tous les coins du Canada. Notre réseau est composé de groupes environnementaux, de syndicats, de membres des peuples autochtones du Canada, des groupes spécialisés dans la coopération internationale et la lutte des droits et la justice sociale, des groupes religieux, des organismes communautaires et locaux et des organisations offrant des services en matière de santé et services sociaux.

Ecojustice

Ecojustice a été créé sur la côte Ouest du Canada sous le nom de Sierra Legal Defence Fund en 1990 et possède maintenant des bureaux à travers le pays, à Vancouver, Calgary, Toronto, Ottawa et Halifax. Les 22 avocats d'Ecojustice vont devant les tribunaux et utilisent le pouvoir de la loi pour défendre la nature, lutter contre le changement climatique et pour un environnement sain. Ses poursuites dans l'intérêt public sont stratégiques et novatrices et ses programmes de réforme du droit mènent à des précédents juridiques et à des lois qui apportent des solutions durables aux problèmes environnementaux les plus urgents du Canada. Pour en savoir plus sur Ecojustice, visitez : https://www.ecojustice.ca/approach/.

Environmental Defence

Environmental Defence est une organisation canadienne de défense des droits qui travaille avec le gouvernement, l'industrie et les particuliers pour défendre l'eau propre, un climat sécuritaire et des collectivités saines.
www.environmentaldefence.ca

Équiterre

Équiterre (www.equiterre.org) propose des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables. Depuis ses débuts, Équiterre regroupe des passionnés de divers champs d'expertise. Avec le concours des citoyens, des organisations et des gouvernements, ils développent des projets dans les domaines de l'alimentation, du transport, du commerce équitable, de l'énergie durable, de la consommation responsable et de la lutte aux changements climatiques.

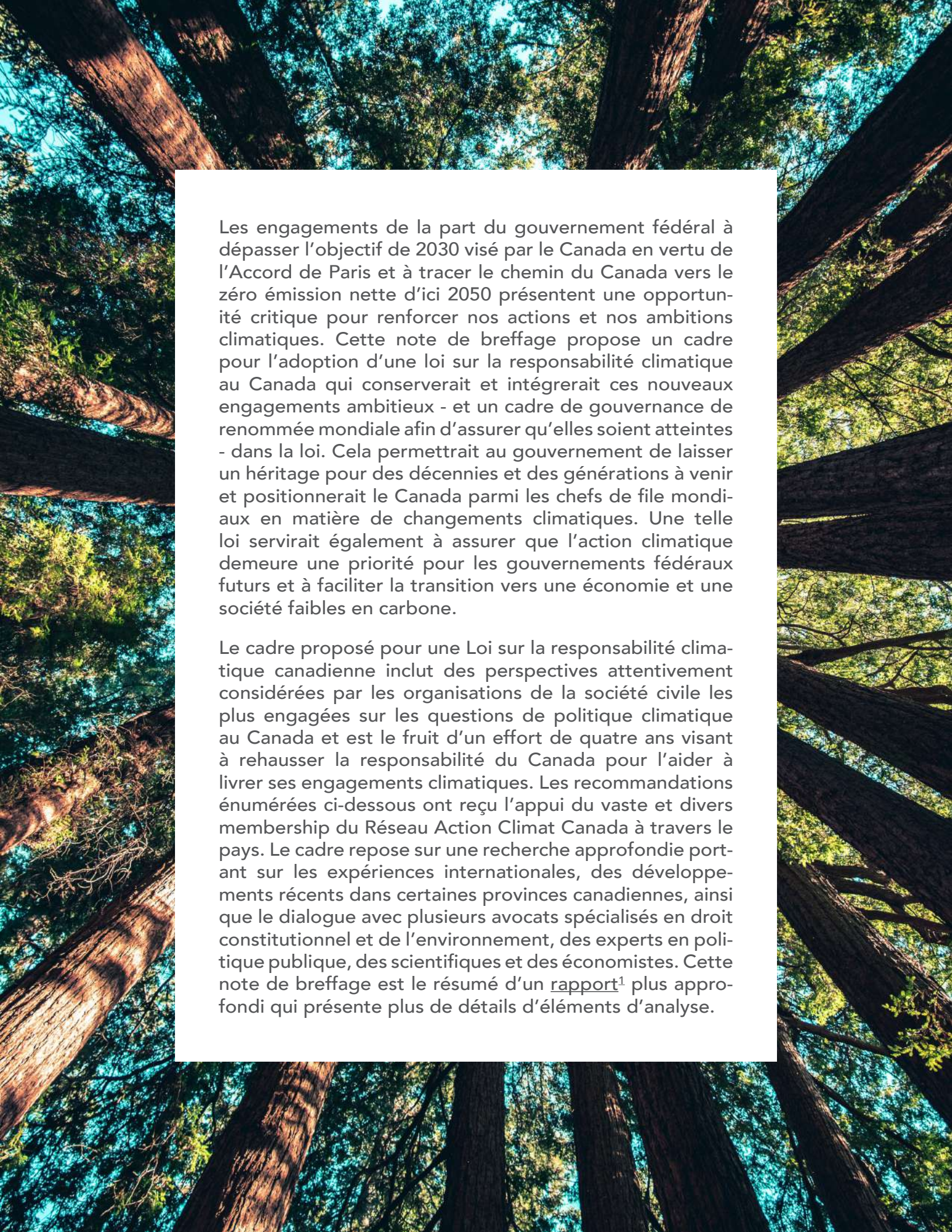
Pembina Institute

L'Institut Pembina est un cercle de réflexion pancanadien et non partisan qui promeut l'adoption de politiques vigoureuses et efficaces qui appuieront la transition du Canada vers les énergies propres. L'Institut aborde le changement par des approches à volets multiples et collaboratives. Il produit des recherches et analyses fiables et fondées sur des données probantes, consulte directement les entreprises afin de concevoir et instaurer des solutions en matière d'énergies propres, et invite divers groupes de parties prenantes à cerner et entreprendre de mettre en place des solutions collectives.

West Coast Environmental Law

West Coast Environmental Law est un groupe à but non lucratif d'avocats et de stratèges en environnement qui se consacre à la protection de l'environnement par la loi. Depuis 1974, West Coast travaille avec succès avec les collectivités, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et tous les ordres de gouvernement, y compris les gouvernements des Premières nations, pour élaborer des solutions juridiques proactives afin de protéger et de maintenir l'environnement.

Ce rapport est publié conjointement par CAN-Rac, Ecojustice, Environmental Defence, Équiterre, l'Institut Pembina et West Coast Environmental Law.
© Les auteurs, 2020. Toutes les demandes d'autorisation doivent être adressées à communications@ecojustice.ca.
Citation recommandée: Croome, J., Abreu, C, et. al. (2020): Une nouvelle Loi sur la responsabilité en matière de changement climatique au Canada. [Note de breffage], Ecojustice, CANRac, et al. URL ici.



Les engagements de la part du gouvernement fédéral à dépasser l'objectif de 2030 visé par le Canada en vertu de l'Accord de Paris et à tracer le chemin du Canada vers le zéro émission nette d'ici 2050 présentent une opportunité critique pour renforcer nos actions et nos ambitions climatiques. Cette note de breffage propose un cadre pour l'adoption d'une loi sur la responsabilité climatique au Canada qui conserverait et intégrerait ces nouveaux engagements ambitieux - et un cadre de gouvernance de renommée mondiale afin d'assurer qu'elles soient atteintes - dans la loi. Cela permettrait au gouvernement de laisser un héritage pour des décennies et des générations à venir et positionnerait le Canada parmi les chefs de file mondiaux en matière de changements climatiques. Une telle loi servirait également à assurer que l'action climatique demeure une priorité pour les gouvernements fédéraux futurs et à faciliter la transition vers une économie et une société faibles en carbone.

Le cadre proposé pour une Loi sur la responsabilité climatique canadienne inclut des perspectives attentivement considérées par les organisations de la société civile les plus engagées sur les questions de politique climatique au Canada et est le fruit d'un effort de quatre ans visant à rehausser la responsabilité du Canada pour l'aider à livrer ses engagements climatiques. Les recommandations énumérées ci-dessous ont reçu l'appui du vaste et divers membership du Réseau Action Climat Canada à travers le pays. Le cadre repose sur une recherche approfondie portant sur les expériences internationales, des développements récents dans certaines provinces canadiennes, ainsi que le dialogue avec plusieurs avocats spécialisés en droit constitutionnel et de l'environnement, des experts en politique publique, des scientifiques et des économistes. Cette note de breffage est le résumé d'un rapport[1] plus approfondi qui présente plus de détails d'éléments d'analyse.

Pourquoi le Canada a besoin d'une nouvelle loi sur la responsabilité climatique

Les Canadiens et Canadiennes veulent que leurs gouvernements s'engagent dans la lutte contre les changements climatiques et qu'ils livrent des résultats. Une mobilisation sans précédent demandant de l'action climatique partout au pays - menée par les communautés autochtones, de première ligne, et les jeunes Canadiens et Canadiennes - a rassemblé plusieurs centaines de milliers de citoyens de toutes les générations et de tous les horizons pour exiger un avenir sécuritaire et prospère. Clairement, les Canadiens et Canadiennes souhaitent de leur gouvernement fédéral un meilleur leadership sur le climat : ce sont plus de 60 % des électeurs dans l'élection fédérale de 2019 qui ont voté pour des partis qui avaient pris des engagements fermes pour augmenter notre ambition et notre action en matière de changements climatiques.

Le Canada a raté chacune des cibles de réduction de gaz à effet de serre (GES) établies par le gouvernement fédéral avant la cible actuelle de 2030.[2] Cela s'explique notamment en raison d'une confusion autour des détails techniques et des longs échéanciers qui sont implicites à la politique climatique. Il est trop facile pour les gouvernements d'interpréter l'incertitude publique qui en résulte comme une absence de préoccupation et de dé-prioriser la création de plans climatiques efficaces ou l'implantation complète des plans existants.

C'est pourquoi des pays à travers le monde instaurent les mêmes types de mesures d'imputabilité qui sont utilisées dans la planification financière, soit les budgets, les vérifications indépendantes, les plans à court et à long termes et autres, pour s'attaquer aux changements climatiques. À titre d'exemple, depuis qu'il a passé le Climate Change Act (UK CCA) en 2008, le Royaume-Uni a réussi à réduire ses émissions de GES à 44 % sous les niveaux de 1990.[3] Le UK CCA s'est bâti une excellente réputation à travers le monde et a servi de modèle pour les législations dans d'autres juridictions y compris la Suède, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Nouvelle Zélande. Ici au Canada, le Manitoba et la Colombie-Britannique ont adopté de la législation qui intègre des mesures de responsabilité similaires, et le Québec considère ce type de législation.[4]

NU-030-Magin Light-Iqaluit par Rob Brazier via Flickr Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic (CC BY-NC-ND 2.0)

Canada has missed every GHG reduction target it has set.

A climate accountability law with 5 key elements can put us back on track.

CANADIAN CLIMATE ACCOUNTABILITY LAW

1

Legislate

2050 net-zero

and new 2030 targets

to ensure Canada's fair share contribution to **keeping global temperature rise to below 1.5 C**

No more missed targets

A coherent approach to tackling climate change

2050

Climate Accountability Laws are being implemented all over the world

2 Five-year carbon budgets

Statutory national and sub-national carbon budgets that cap total GHG emissions adopted on a rolling basis

Budgets are recommended by experts and **set in law**

3 Five-year impact reports

Reports will assess the risks of the impacts of climate change on Canada

Reports based on expert analysis will then be **tabled in Parliament**

Climate Accountability Legislation will hold governments accountable to deadlines, delivering solutions to achieve net-zero **by 2050**

4 Plan. → Respond. → Act.

Require the federal government to:

i. Develop a plan and act to achieve carbon budgets in a set time
ii. Develop a plan and act to adapt climate impacts
iii. Respond to expert climate committee reports on govt. progress

5 Expert climate advisory committee

An expert committee from across the country, Indigenous groups and Knowledge holders that:

i. Advises on targets, carbon budgets and impacts reports
ii. Monitors and reports on government progress
iii. Provides advice on climate solutions

ecojustice

Une loi sur la responsabilité climatique au Canada servirait à :

1. Concrétiser la promesse du Canada envers la communauté internationale à faire notre juste part à limiter l'augmentation mondiale des températures à 1,5°C et à rassurer les Canadiens et Canadiennes que leur gouvernement fédéral s'engagera davantage dans les actions à long terme pour atténuer les changements climatiques et pour s'adapter à leurs effets. Malgré les activités importantes à développer le Cadre pancanadien (CPC) dans les quatre dernières années, le Canada n'est toujours pas sur la bonne voie pour combler son retard envers son engagement sous Paris, soit de réduire les émissions de 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Une législation qui établit des cibles officielles de réduction des GES à long terme basées sur la science, qui donne un mandat pour développer des plans afin d'atténuer et s'adapter aux changements climatiques et qui met en branle des processus pour assurer que le gouvernement fédéral soit responsable et maintienne le cap peut renverser la tendance et assurer la place du Canada parmi les autres chefs de file en matière de climat comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, la France et l'Allemagne lors des prochaines discussions de l'ONU (COP26).

2. Transformer comment les Canadiens et les Canadiennes s'engagent sur l'enjeu des changements climatiques et l'action climatique. Présentement, les citoyens sont informés par les médias une fois par année à quel point le Canada s'approche d'un objectif lointain. Contrairement à cette approche, une loi sur la responsabilité climatique au Canada établirait une institution indépendante qui serait mandatée, entre autres, à développer et à suivre des « indicateurs positifs » à court terme : par exemple, la réduction du nombre de voyages par véhicule à moteur à combustion interne avec un seul passager pour évaluer et signaler le progrès du Canada vers ses objectifs à long terme. Cette approche aiderait les Canadiens et Canadiennes à mieux comprendre, tout comme elle a aidé les citoyens dans d'autres juridictions, la richesse des actions climatiques qui sont adoptées à travers le pays et comment ils peuvent faire leur part pour faire avancer cette initiative nationale de grande importance.

3. Aider à renforcer la résilience de l'économie canadienne et à promouvoir la transition du Canada vers une économie et une société faibles en carbone. La Banque du Canada a récemment déclaré que les changements climatiques posent une menace significative à notre économie et notre système financier[5], et les experts à l'échelle mondiale préviennent quant au risque significatif pour les pays qui ne s'efforcent pas à « préparer une transition ordonnée vers une économie faible en carbone ».[6] Légiférer sur la question de la responsabilité climatique au Canada établirait un cadre pour tracer le chemin vers le zéro émission nette d'ici 2050. Cela assurerait davantage de certitude pour les investisseurs et l'industrie et stimulerait par conséquent la croissance dans les technologies propres, les énergies renouvelables et les solutions climatiques basées sur la nature, en plus de faciliter la coordination d'une approche pangouvernementale et qui inclut l'ensemble de l'économie à l'action climatique.

Le cadre législatif pour atteindre le zéro émission nette d'ici 2050

Le cadre législatif proposé repose sur cinq piliers qui forment souvent la base des lois sur la responsabilité climatique dans d'autres juridictions. Ces meilleures pratiques internationales ont été adaptées au contexte unique de la fédération canadienne. De plus, il est essentiel que tout cadre de responsabilité climatique canadienne prenne en compte les droits inhérents à l'autodétermination des Autochtones, supporte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples Autochtones (DNUDPA) et fasse avancer les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR).

Les cinq piliers sont conçus pour être interprétés comme un ensemble et non comme une série d'options. S'il est implanté de façon intégrale et coordonnée, ce cadre pourrait transformer l'approche du Canada à l'action climatique, redéfinir notre ambition nationalement et internationalement et mettre le pays sur la voie vers un avenir prospère et faible en carbone. L'encadré 1 ci-dessous résume les cinq piliers : chacun est décrit en plus de détails et inclut des recommandations détaillées sur comment ils pourraient être incorporés dans la Loi sur la responsabilité climatique canadienne.

Les cinq piliers de la loi sur la responsabilité climatique canadinne

Pilier 1: Des cibles de réduction des GES à long terme (2050 et 2030 qui sont ambitieuses et rapprocheraient le Canada de l'atteinte de sa contribution juste à un scénario d'atténuation de 1,5°C.

Pilier 2: Des budgets de carbone sur cinq ans qui établissent un plafond pour les émissions de GES totales et distribuent de façon équitable les émissions à travers le pays. Les budgets de carbone forment la base des plans d'atténuation.

Pilier 3: Des rapports d'impact sur cinq ans déposés devant le Parlement qui évaluent les risques associés aux impacts actuels et prévus au Canada. Les rapports d'impact forment la base des plans d'adaptation.

Pilier 4: Des exigences de planification et de rapport pour atteindre des budgets de carbone et guider l'adaptation. Les plans, les rapports d'étape sur leur implantation et la réponse du gouvernement aux rapports d'étape doivent être déposés devant le Parlement

Pilier 5: Un comité consultatif d'experts indépendant sur le climat pour aviser sur les cibles à long terme, les budgets de carbone sur cinq ans, les rapports d'impact climatique et les solutions législatives et pour surveiller et faire rapport, de façon indépendante, sur les progrès dans l'implantation. Le comité d'experts est au cœur du cadre de responsabilité et joue un rôle clé dans chacun des piliers précédents.

Pilier 1 : Les cibles de réduction des GES à long terme (2030 et 2050)

Les promesses politiques[7] de « surpasser l'objectif de 2030 de réduction des émissions » et de « se joindre à d'autres pays à travers le monde à atteindre le zéro émission nette d'ici 2050 » devraient être inscrites dans la loi. Des cibles légales forcent les gouvernements actuels et futurs à s'engager dans l'action climatique soutenue et à prouver cet engagement au reste du pays et du monde.[8]

Des mandats de responsabilité ministérielle clairs pour atteindre des cibles sont essentiels pour livrer sur les cibles de réduction des GES au Canada. L'attribution de cette responsabilité devrait refléter que la transition vers un avenir à zéro émission nette est un projet pangouvernemental et qui implique l'ensemble de l'économie. Le(s) ministre(s) responsable doit être capable de faciliter et d'offrir :

- Un engagement continu avec les gouvernements sous-nationaux ainsi que les gouvernements et les peuples Autochtones;
- Le développement constant et collaboratif de politiques et la prise de décision à travers plusieurs ministères fédéraux clés y compris ECCC, Ressources Naturelles Canada, le Patrimoine Canadien, etc.; et
- L'arrimage des budgets financiers avec les exigences des budgets de carbone.

Les cibles doivent être basées sur les données probantes et s'adapter aux nouveaux développements en matière de connaissances scientifiques et de politique internationale. À cette fin, la législation devrait établir une contribution technique solide de la part du comité d'experts indépendant (Pilier 5) et établir la responsabilité des ministres en charge pour recevoir et considérer cette contribution.[9]

Les cibles doivent également refléter la juste part du Canada face au défi mondial de la lutte aux changements climatiques. Si la cible révisée pour 2030 est ambitieuse, il pourrait être approprié d'atteindre une plus grande portion de cette dernière par des crédits internationaux.[10] Si la cible révisée n'est pas ambitieuse, elle devrait être majoritairement ou en totalité comblée au Canada.

Industrial Sunset par Billy Wilson via Flickr Attribution-NonCommercial 2.0 Generic (CC BY-NC 2.0)

Recommandations

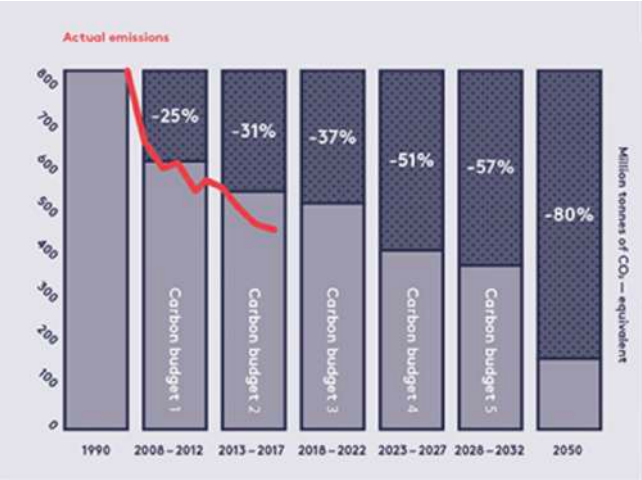
1. Inscrire dans la loi la cible de zéro émission nette pour 2050 et la cible plus ambitieuse de 2030 et y inclure des dispositions qui renforcent ces cibles pour tenir compte des avancements scientifiques et de politiques publiques.

2. Imposer au gouvernement des obligations légales claires et sans réserve d'établir et atteindre les cibles à long terme.

3. Attribuer ces responsabilités aux ministres qui sont les mieux positionné(e)s pour mener la tâche de réduire des émissions de GES dans l'ensemble de l'économie et de façon pangouvernementale. Ceci pourrait être une combinaison du ministre de l'Environnement et changement climatique Canada, du ministre des Finances et du Premier Ministre.

4. Consulter les experts pour définir un « bilan de carbone net », c'est-à-dire le chiffre qui sera utilisé pour mesurer le progrès vers l'atteinte des cibles à long terme et des budgets de carbone. Cette consultation devrait aussi déterminer si l'aviation internationale et le trafic maritime seront inclus, les paramètres à placer sur les crédits internationaux et comment intégrer l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF).

Pilier 2: Les budgets de carbone sur cinq ans



Source: 10 years of the Climate Change Act. Report. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science ["Grantham CCA 2019"]

La législation devrait obliger le gouvernement fédéral à établir un budget de carbone sur cinq ans dans les règlements ou les décrets, basé sur les recommandations du comité d'experts afin de guider les efforts pour atteindre les cibles à long terme.

Les budgets de carbone, aussi connu comme « budgets d'émissions ou jalons », servent à établir un plafond sur les émissions pour l'ensemble de l'économie sur une période de temps donnée. Ils représentent les émissions de GES en volume plutôt qu'en pourcentage. Par exemple, le quatrième bilan de carbone du Royaume-Uni établit un plafond pour les GES émis entre 2023 et 2027 à 1950 Mt CO_2 eq.[11] Le Canada devrait suivre le modèle du Royaume-Uni et établir des budgets de carbone qui limitent le volume d'émissions sur une période de cinq ans, ce qui serait suffisant pour trouver un équilibre entre la prévisibilité et la flexibilité.[12] La Figure 1 ci-dessous illustre un calendrier possible pour établir les budgets de carbone. L'Annexe A dépeint une série d'étapes pour implanter un système de budgets de carbone.

Le Canada a besoin de deux types de budgets de carbone, soit des budget nationaux et des budgets sous-nationaux. ***Les budgets de carbone nationaux*** s'appliquent à travers le pays, comme celui au Royaume-Uni par exemple, mandaté par le *CCA*. Les budgets nationaux de carbone sur cinq ans devraient être attribués de façon juste, équitable et efficace en ***budgets de carbone sous-nationaux*** pour les émissions provenant de l'intérieur de frontières géographiques de chaque province et territoire. Cela constitue une approche pragmatique parce qu'il tient compte les rapports actuels d'émissions de GES au Canada.[13] En plus, l'attribution de la juridiction pour les émissions de GES au Canada est partagée par tous les niveaux de gouvernement et varie de façon significative

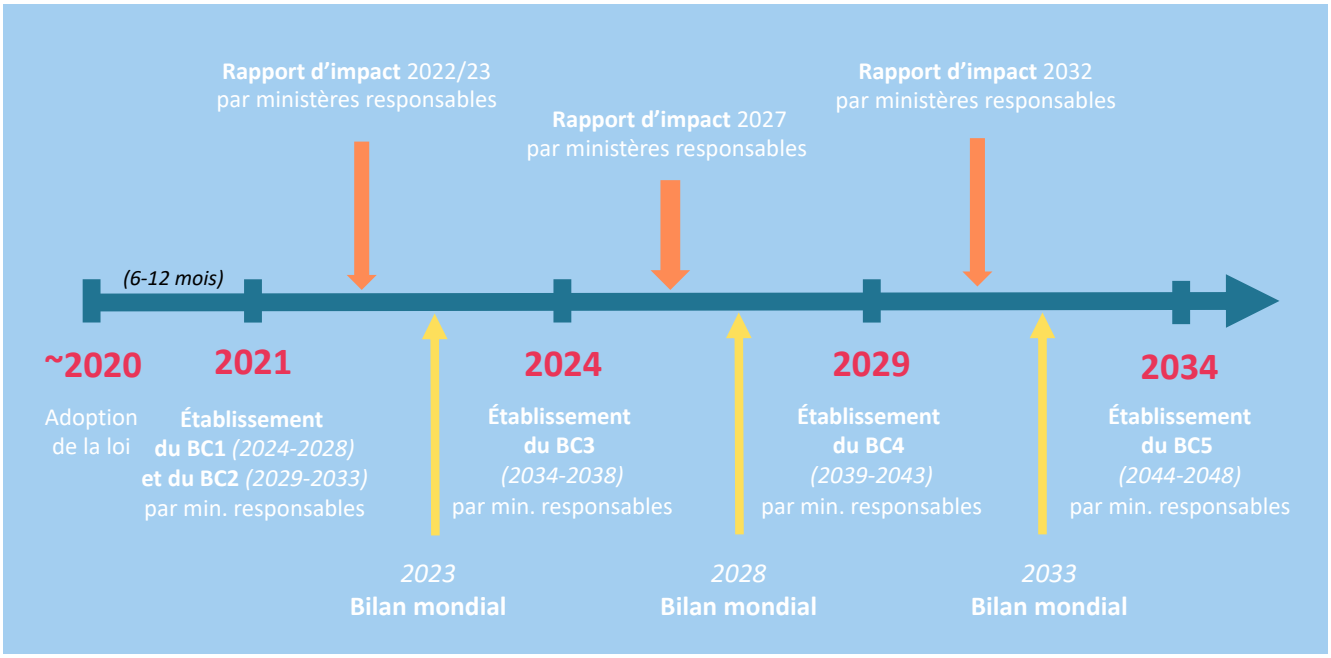


Figure 1 - Calendrier possible pour établir des budgets de carbone. Les rapports d'impact, qui sont expliqués ci-dessous, mettent l'accent sur les impacts existants et prévus reliés aux changements climatiques au Canada et façonne les plans d'adaptation.

de région en région. Les budgets de carbone sous-nationaux permettent de créer une réelle responsabilité qui tient compte de cette réalité de façon claire et productive.

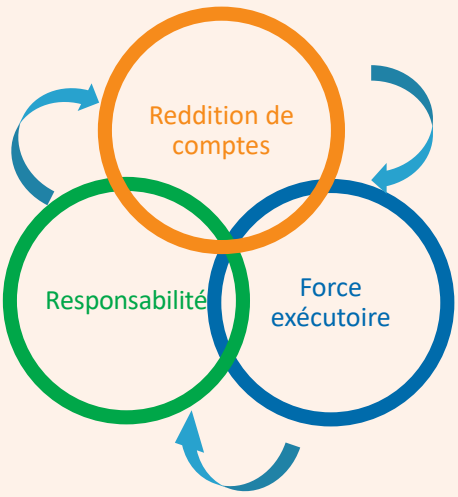
Les budgets de carbone sous-nationaux respectent la division constitutionnelle des pouvoirs, car il ne lieraient pas les gouvernements sous-nationaux per se. Ils lieraient plutôt le gouvernement fédéral dans la mesure où ils baliseraient le chemin vers l'atteinte du budget national et serviraient à titre informatif pour les gouvernements sous-nationaux en établissant le rôle attendu de chacun à contribuer au budget national. En outre, tel qu'élaboré ci-dessous, les budgets sous-nationaux seraient basés sur les avis d'experts et les consultations avec les gouvernements sous-nationaux.

Une fois établis, les deux niveaux de gouvernement se serviraient ou promulgueraient des outils législatifs pour atteindre les réductions nécessaires pour atteindre les budgets sous-nationaux. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999; LCPE)* et la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* sont des exemples d'outils législatifs pertinents. Des ententes d'équivalence (par ex., sous la LCPE) pourraient également encourager une action provinciale ambitieuse et favoriser le fédéralisme coopératif.

Pourquoi les budgets de carbone sous-nationaux sont-ils nécessaires ?

Constitutionnellement parlant, l'environnement est une compétence partagée au Canada,[14] ce qui veut dire que le travail de réduction des émissions de GES doit être réparti entre les gouvernements nationaux et sous-nationaux. Le gouvernement fédéral a des pouvoirs bien établis pour réglementer toutes les sources d'émissions de GES, les carburants, l'efficacité énergétique des électroménagers, les équipements et les véhicules, ainsi que des pouvoirs larges d'imposition et de dépense. Les provinces et les territoires contrôlent également les leviers politiques critiques qui sont reliés à la réduction des émissions de GES, y compris les politiques reliées aux bâtiments et à la planification urbaine et d'occupation du territoire, l'approvisionnement en électricité, l'approbation des projets de ressources naturelles, les transports et l'administration des gouvernements municipaux. Cette compétence partagée et commune rajoute un niveau de complexité à la politique et à la responsabilité climatiques. Par exemple, une province peut réglementer les émissions d'une centrale au charbon, mais les émissions de CO_2 de ce même complexe peuvent également faire l'objet de réglementation fédérale car le CO_2 est sur la Liste des substances toxiques (Annexe 1) de la LCPE.

Pour assurer la responsabilité, il doit y avoir (1) imputabilité, (2) responsabilité et (3) applicabilité. La législation autour de la responsabilité climatique vise à attribuer cette responsabilité de réduction des émissions de GES aux acteurs responsables. Si les gouvernements sous-nationaux ne sont pas imputables des réductions de GES, la responsabilité pour ces politiques climatiques clés peut s'effacer, ce qui affaiblit de façon significative le cadre global. Les études sur l'atténuation des changements climatiques dans d'autres fédérations comme l'Autriche et la Suisse recommandent (tout comme nous) de centraliser les responsabilités sous le gouvernement fédéral lorsque possible et d'assurer que les cibles sous-nationales soient significatives.[15]



Nuliajuk par Fiona Paton via Flickr Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic (CC BY-NC-ND 2.0)

Recommandations

5. Établir des responsabilités claires et sans réserve pour les ministres responsables afin d'établir et atteindre les budgets nationaux de carbone mobiles sur cinq ans, en exigeant comme critère que les deux premiers budgets de carbone (p.ex. ceux de 2024 à 2028 et de 2029 à 2033) soient établis dans les 6 à 12 mois suivant l'adoption de la législation et que les budgets nationaux futurs soient établis dix ans avant la première année de leur implantation.

6. Exiger que les ministres responsables établissent et atteignent des budgets sous-nationaux sur cinq ans juridiquement contraignants qui attribuent de façon équitable et efficace les budgets de carbone nationaux parmi les provinces et territoires.

Pilier 3 : Les rapports d'impact

Les réponses d'atténuation sont profondément connectées aux réponses d'adaptation : lorsqu'on répond à l'une, on répond souvent à l'autre de façon simultanée.[16] Alors que les impacts de la crise climatique sur les communautés et les écosystèmes s'intensifient, il est essentiel que le gouvernement élargisse sa réponse à ces impacts et crée des plans pour investir dans les efforts de résilience à travers le pays. À ce titre, plusieurs juridictions internationales arriment explicitement leurs efforts d'atténuation et d'adaptation.[17] Nous proposons que la même approche soit adoptée pour le cadre de la loi sur la responsabilité climatique au Canada. Spécifiquement, les ministres responsables devraient avoir une obligation de préparer et de déposer devant le Parlement un rapport sur les risques relatifs aux impacts des changements climatiques pour le Canada. Ces rapports d'impact tiendraient compte des avis du comité consultatif d'experts et seraient publiés tous les cinq ans, soit un à deux ans avant l'implantation de chaque nouveau budget de carbone afin d'informer ce processus.

Le Comité d'experts sur les risques posés par les changements climatiques et les possibilités d'adaptation, qui a complété un travail similaire unique en 2019 dans le rapport intitulé « Les principaux risques des changements climatiques pour le Canada », a suggéré que de tels rapports soient être préparés régulièrement.[18]

Recommandation

7. Obliger les ministres responsables à déposer, tous les cinq ans, un rapport d'impact informé par le comité consultatif d'experts concernant les risques pour le Canada et les impacts des changements climatiques.

Pilier 4 : Des exigences de planification et de rapport

Légiférer pour imposer au gouvernement des obligations claires, spécifiques et définis dans le temps pour planifier, signaler et répondre à la rétroaction sert à faire passer la responsabilité climatique de l'ambition à la réalité. La planification et le reporting crée un réseau d'alarme assez tôt pour signaler si on prévoit rater une cible future et fournit de l'information pour une correction de trajectoire. Des rapports constants et réguliers qui établissent des « indicateurs positifs » à court terme qui démontrent des progrès dans le temps peuvent rendre l'action climatique plus tangible et compréhensible pour les Canadiens et Canadiennes tout en créant des modèles à suivre. Les apprentissages concernant la CCA au Royaume-Uni confirment qu'une planification légiférée, régulière et rigoureuse joue un rôle important pour assurer une certitude pour différents intérêts et particulièrement pour les investisseurs.[19] De la planification et du reporting sont déjà intégrés dans le Cadre pancanadien (CPC) et la CCNUCC : ces exercices auraient simplement besoin d'être calibrés pour correspondre aux cibles et aux budgets de carbone sur cinq ans une fois qu'ils sont établis.

Planification

On doit légiférer les fonctions des ministres responsables afin de préparer et déposer devant le Parlement un plan qui établit les politiques et les stratégies pour atteindre les budgets de carbone à venir. Le calendrier pour déposer les plans doit être clair afin d'assurer la certitude[20] et devrait être synchronisé en suivant l'article 14 (« Global Stocktake ») de l'Accord de Paris, ce qui renforcerait la crédibilité et améliorerait la transparence des deux processus. La Figure 2 illustre un calendrier potentiel pour planifier l'atteinte des budgets de carbone.[21]

Comme au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les plans doivent être préparés en tenant compte de plusieurs considérations clés, tel que les impacts variables sur différents secteurs économiques, les effets sur la santé et le bien-être des Canadiens et la nécessité de faire une transition juste vers une économie faible en carbone. Les budgets de carbone sous-nationaux exigeront une planification spécifique pour démontrer comment les réductions de GES régionales seront atteintes (voir **Annexe B**)

Le gouvernement devrait aussi préparer un plan national d'adaptation qui met en œuvre les politiques et les stratégies requises pour s'adapter aux changements climatiques qui sera déposé devant le Parlement peu de temps

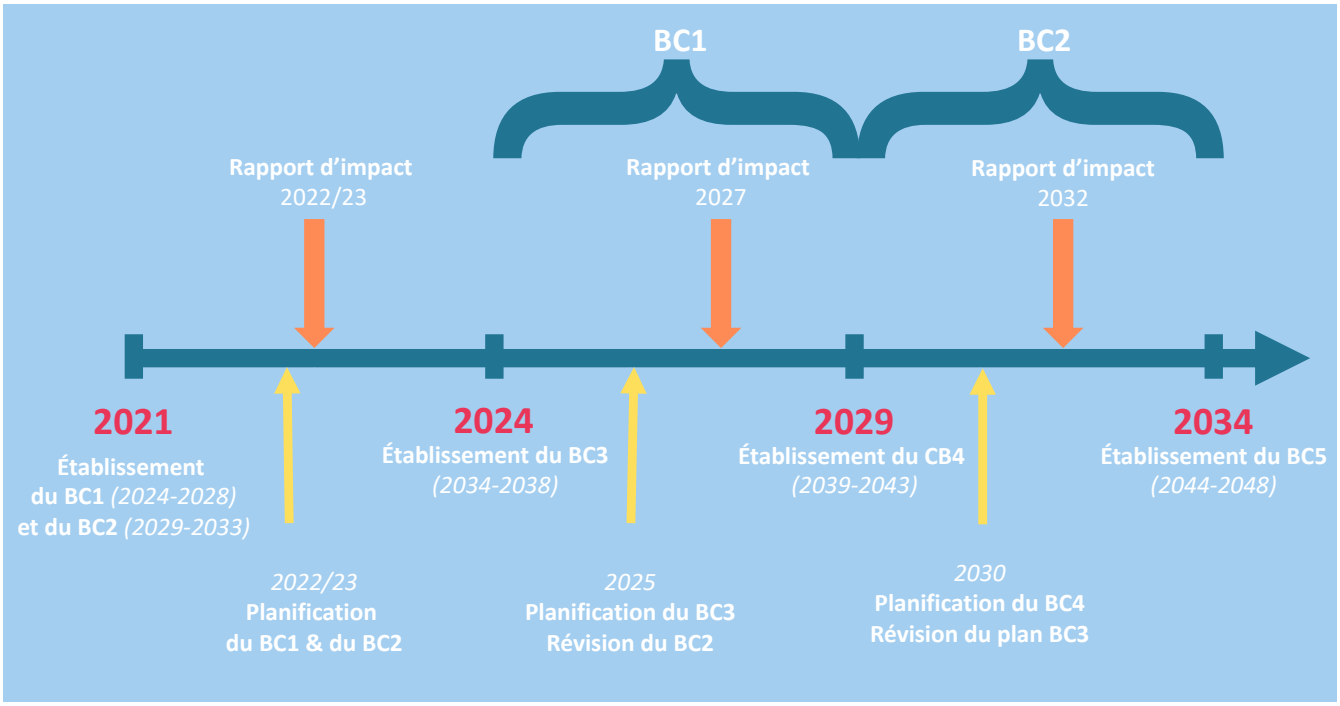


Figure 2 - Potential timeline for planning to meet Canadian carbon budget

après la publication de chaque rapport d'impact sur cinq ans.[22] La législation devrait établir les besoins de plans d'adaptation dans un langage clair et inclure un calendrier pour déposer les plans. Cette disposition serait basée sur celle qui exige un plan pour atteindre les budgets de carbone. Le plan d'adaptation national devrait être façonné par les données provenant du comité consultatif d'experts, les provinces et territoires et les peuples Autochtones.

Reporting

Les cibles doivent être appuyées par un bon mécanisme de reporting afin de souligner le progrès et d'assurer que les cibles sont atteintes. Plusieurs éléments de l'éventuel cadre de présentation de rapports ont déjà été énumérés ci-dessus, mais en bref, la législation obligerait le gouvernement et le comité consultatif d'experts à présenter des rapports au Parlement de la façon suivante :

- Suivant l'établissement de chaque budget de carbone, le gouvernement publierait et déposerait au Parlement un plan établissant ses politiques et ses stratégies pour atteindre le prochain budget de carbone et ceux à venir ;
- Suivant le dépôt de chaque rapport d'impact devant le Parlement, le gouvernement déposerait un plan d'adaptation établissant ses politiques et ses stratégies pour s'adapter aux changements climatiques ;
- Le gouvernement ferait rapport sur les émissions de GES (1) annuellement, (2) à la fin de chaque période de budget de carbone de cinq ans, (3) en 2032 pour la cible 2030 et (4) en 2052 pour la cible 2050 ;
- Le Comité consultatif d'experts ferait rapport annuellement sur : (1) le progrès envers les budgets et les cibles et (2) dans l'implantation du plan d'adaptation ; et
- Le gouvernement serait obligé de répondre aux rapports de progrès annuels du comité consultatif d'experts.

Des obligations spécifiques de reporting devraient aussi être enclenchées si un budget de carbone sur cinq ans ou une cible à long terme n'est pas atteint afin d'expliquer comment le gouvernement compenserait pour les déficits dans les budgets de carbone and/or pourquoi une cible à long terme n'a pas été atteinte.[23]

Il est important que les rapports d'étape soient basés sur des livrables clairs et des mesures de succès qui peuvent être suivis dans le temps. Dans l'absence d'indicateurs objectifs, le progrès vers l'atteinte des cibles et des budgets de carbone ne pourrait être évalué de façon précise. Du travail dans ce sens a déjà été entamé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) pour le CPC et pourrait être élaboré par le comité consultatif d'experts au besoin.[24] Des exemples de meilleures pratiques de reporting sur le progrès incluent l'Agence Allemande de l'environnement et, au Canada, le Rapport d'étape de 2015 sur la Stratégie fédérale de développement durable.[25]

On peut aussi interpréter ces mesures de suivi comme établissant des « indicateurs positifs » pour l'action climatique au Canada. Lorsqu'elles sont accompagnées d'une bonne stratégie de communications publiques, ces indicateurs positifs peuvent servir de modèles à suivre à partager avec les Canadiens et Canadiennes en continu pour souligner et célébrer l'avancement vers l'atteinte des cibles de réduction de GES à long terme.

Recommandations

8. Exiger que le ministre responsable prépare et dépose devant le Parlement un plan pour atteindre le prochain budget national de carbone (et par conséquent les budgets de carbone sous-nationaux qui y sont rattachés) dans les deux ans suivant le lancement du budget. Des considérations lors de la préparation de ce plan devraient inclure : l'obligation d'atteindre les cibles à long terme, comment le plan touche les différents secteurs de l'économie, comment le plan impacterait la santé et le bien-être des Canadiens et la nécessité de faire une transition juste vers une économie faible en carbone.

9. Exiger que les ministres responsables préparent et déposent un plan national d'adaptation (façonné par le comité consultatif d'experts) qui établit les politiques et les stratégies d'adaptation aux changement climatiques dans les 2 ans suivant le dépôt devant le Parlement de chaque rapport d'impact.

10. Exiger que les ministres responsables fassent rapport sur les émissions de GES (1) annuellement, (2) à la fin de chaque période de budget de carbone sur cinq ans, (3) en 2032, pour la cible de 2030 s'il a lieu et (4) en 2052, pour la cible de 2050.

Pilier 5 : Le Comité consultatif d'experts en matière de climat

Le Committee on Climate Change (CCC) du Royaume-Uni est décrit comme l'innovation institutionnelle clé de la UK CCA. Les avis et le mécanisme de reporting qu'il présente portent une autorité immense, et il s'agit d'une ressource fiable pour les parties prenantes et les décideurs.[26] Un comité consultatif d'experts indépendant jouerait un rôle aussi critique pour assurer le progrès dans le cadre de responsabilité climatique au Canada, sans égard aux changements de direction politique. Le gouvernement est l'ultime décideur, mais le comité consultatif maintiendrait de la pression sur le gouvernement pour assurer qu'il continue à avancer vers l'atteinte des cibles et des budgets.

L'Institut canadien pour des choix climatiques (ICCC) qui a récemment vu le jour a été modelé sur le CCC du Royaume-Uni et comprend par conséquent tous les éléments d'indépendance et d'expertise nécessaires.[27] L'ICCC n'a pas de mandat prescrit par la loi, mais quelques modifications à sa structure actuelle et son statut légal pourraient amener quelques fonctions légales cruciales et nos autres recommandations pour un comité consultatif d'experts. Alternativement, un nouveau comité consultatif d'experts pourrait être créé sous le cadre. Ce nouveau comité devrait travailler de près avec l'ICCC.

La législation devrait établir les fonctions de base du comité consultatif d'experts, notamment celle de fournir des données définies dans le temps sur (1) les cibles à long terme, (2) les budgets de carbone nationaux et sous-nationaux sur cinq ans[28] ainsi que les rapports d'impact et (3) les politiques en lien avec le climat. Le comité consultatif d'experts aurait également la responsabilité de faire rapport annuellement au Parlement sur son (1) avancement vers l'atteinte des budgets de carbone existants et la cible de 2050, (2) le progrès additionnel nécessaire pour combler les bilans et la cibles de 2030 et de 2050, (3) la question de l'atteinte des budgets de carbone et des cibles à long terme et (4) le progrès dans l'instauration du plan d'adaptation du gouvernement.[29] Tel qu'indiqué ci-dessous, le comité consultatif d'experts devrait avoir l'obligation de consulter de façon proactive avec un large éventail de parties prenantes, y compris avec les gouvernements sous-nationaux lors de la rédaction de ses avis et la publication de ses rapports.

Le gouvernement serait également responsable de répondre à ces rapports et de publier ses réponses publiquement. Ces échanges entre le comité consultatif d'experts et le gouvernement assure l'avancement vers des cibles à long terme et ferait l'objet d'un scrutin d'experts de confiance afin de protéger la politique climatique

des priorités variables et des programmes politiques provenant des cycles politiques à court terme. Bien que le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) puisse offrir une rétroaction importante, il ne pourrait selon son mandat existant jouer des rôles d'analyste et de conseiller politique tel que recommandé ici (décrit ci-bas dans la Figure 3), car il est fait une évaluation des actions du passé et évalue l'implantation d'une politique à la fois au lieu de le faire de manière exhaustive.

Nous proposons que la législation précise l'expérience et les connaissances recherchées des membres formant le comité, que la composition du comité représente toutes les régions et ne sur-représente les intérêts d'aucun groupe en particulier.[30] Il sera important que le comité inclue une représentation Autochtone pour assurer que les droits, les connaissances et l'expérience vécue des peuples Autochtones soient intégrés de manière efficace.[31]

Recommandation

11. Assurer la création d'un comité consultatif d'experts indépendants avec comme fonctions de conseiller et de faire rapport sur les enjeux importants.

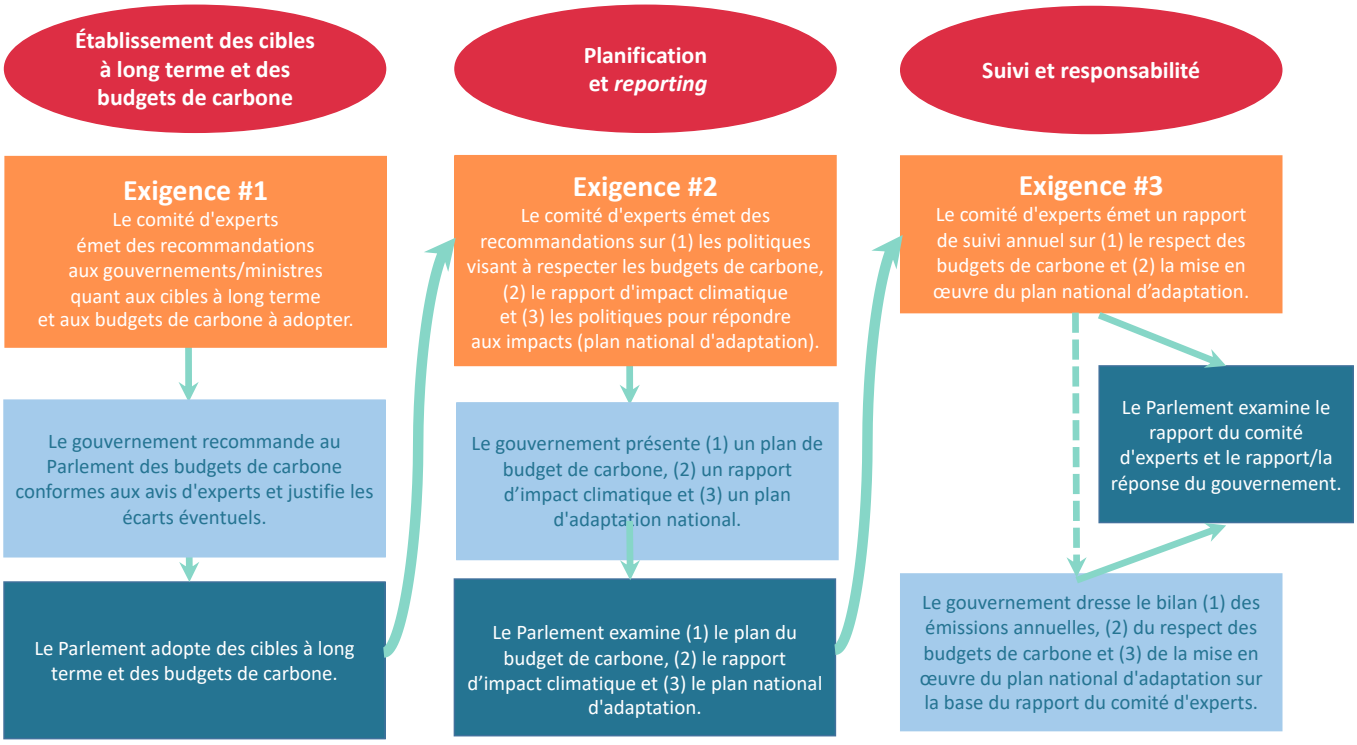


Figure 3 - Le rôle du comité consultatif d'experts dans le cadre législatif de responsabilité climatique au Canada

Conclusion

Les engagements de surpasser les cibles climatiques actuelles au Canada et d'atteindre le zéro émission nette d'ici 2050 démontre l'ambition du gouvernement fédéral à s'attaquer à la crise climatique. Les Canadiens et Canadiennes souhaitent néanmoins plus que des objectifs ambitieux à long terme : ils veulent de l'assurance que le gouvernement fédéral actuel ainsi que ceux du futur transformeront cette ambition en action soutenue pour produire de réels résultats. Ils veulent des plans et des voies qui réduiront les émissions de GES et qui guideront la transition du Canada vers une économie et une société faible en carbone.

Une nouvelle Loi sur la responsabilité climatique canadienne établirait le fondement juridique pour cette transition. Le cadre comprenant cinq piliers proposé dans cette note de breffage a été conçu afin de décortiquer les cibles ambitieuses à long terme en jalons plus immédiats et réalisables pour soutenir la planification pangouvernementale et de l'ensemble de l'économie nécessaires pour atteindre ces objectifs, et pour s'assurer qu'il y aie une responsabilité de livrer de vrais progrès sur l'atténuation et l'adaptation climatiques. L'héritage créé par une nouvelle loi sur la responsabilité climatique canadienne durera pour des générations à venir, positionnera le Canada parmi les leaders mondiaux en politique climatique et assurera les Canadiens et Canadiennes que leur gouvernement est véritablement investi dans des efforts pour mener le pays vers un avenir résilient, prospère et durable.

Annexe A
Établir un système de budgets de carbone

Nous proposons six étapes pour établir un système de budgets de carbone dans le cadre d'une Loi de responsabilité climatique canadienne :

1. Responsabilités : La législation établirait des responsabilités claires pour les ministres responsables ainsi que des budgets de carbone nationaux sur cinq ans. Comme dans le cas du CCA du Royaume-Uni et la plupart des autres exemples internationaux, la législation n'établirait pas des bilans nationaux de carbone mais plutôt un calendrier clair pour leur implantation.

2. Calendrier : La législation exigerait qu'au moins les deux premiers budgets de carbone sur cinq ans soient établis dans les 6 à 12 mois après que la Loi reçoive la sanction royale.[32] Les budgets de carbone futurs serait établis 10 ans avant le début de la période pertinente, car plus de temps permet plus de prévisibilité.[33] Le calendrier de l'établissement des budgets de carbone devrait s'aligner avec le mécanisme d'ambition sous l'Accord de Paris qui sera adopté tous les cinq ans à partir de 2023 (l' « Article 14 Global Stocktake »).

3. Volume: La législation devrait exiger que le comité consultatif d'experts recommande le volume ou le montant des budgets de carbone nationaux et sous-nationaux, selon les considérations qui y sont prescrites. Les ministres responsables devront ensuite établir des budgets de carbone nationaux qui devraient être au moins aussi ambitieux que ceux recommandés par le comité. Au minimum, chaque bilan national devra être établi avec une perspective de combler les cibles à long terme et de satisfaire les obligations internationales, notamment l'objectif de 1,5 °C établi dans l'Accord de Paris. D'autres enjeux de substance à considérer lorsque le comité consultatif d'experts offre ses avis sur les budgets comprennent l'inclusion des connaissances Autochtones et scientifiques concernant les changements climatiques ainsi que les résultats de consultations.[34]

Les budgets sous-nationaux seront façonnés selon des considérations similaires que les budgets nationaux. Les principes de partage du fardeau tels que la capacité à payer, les clauses d'antériorité, l'équité et d'autres devraient être pris en compte dans les avis offerts pour les budgets de carbone sous-nationaux. [35]

4. Consultations et communications : La législation devrait établir les processus pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Peuples et les gouvernements Autochtones, les parties prenantes et le public afin de fournir des données sur les budgets nationaux et sous-nationaux. Nous proposons que :[36]

- Le comité consultatif d'experts s'engage de manière proactive et facilite la participation lors nécessaire, y compris des gouvernements sous-nationaux.

- Le ministre responsable offre la possibilité d'accueillir des représentations et/ou de discuter les budgets de carbone proposés par le comité consultatif d'experts avec les gouvernements sous-nationaux. Les gouvernements sous-nationaux qui ne fournissent pas de commentaires dans une période de temps définie seraient considérés comme ayant accepté les recommandations du comité.

- Il soit requis que les ministres responsables soient satisfaits de l'adéquation des consultations par le comité consultatif d'experts. S'ils ne le sont pas, ils devront consulter davantage au besoin.

- Lorsque le budget proposé par le ministre responsable s'écarte des recommandations offertes par le comité consultatif d'experts, ils devront décider si d'autres consultations sont nécessaires.

Nous suggérons également de considérer si la législation établit un forum ouvert pour le dialogue et la négociation entre les gouvernements nationaux et sous-nationaux. La *Loi sur les espèces en péril* a également mis en place un comité d'experts (COSEWIC) et un forum fédéral-provincial-territorial (le Conseil canadien de conservation des espèces en péril). Un comité gouvernemental provenant de la législation sur la responsabilité climatique pourrait s'avérer un forum important dans l'établissement des budgets sous-nationaux.

5. Établir les budgets : Les étapes 1 - 4 résument un processus transparent, basé sur des principes qui permettent de décider comment partager le travail de réduction des GES à travers le pays. Une fois complété, le ministre responsable sera bien positionné pour mettre en œuvre des budgets de carbone nationaux et sous-nationaux. Les budgets sous-nationaux devraient égaler le bilan de carbone national pour chaque période donnée de cinq ans. Les ministres responsables pourraient choisir, via leurs consultations et leurs discussions avec les gouvernements sous-nationaux et d'autres, de varier les recommandations du comité consultatif d'experts. Cela est acceptable dans la mesure où le total des bilans sous-nationaux est égal au budget national recommandé par le comité.

La responsabilité des ministres en charge à établir les budgets de carbone sous-nationaux serait incluse dans législation principale et devrait refléter le calendrier de budgets de carbone nationaux établi ci-haut. Les obligations des ministres responsables à atteindre, en coopération avec les gouvernements sous-nationaux pertinents, un ensemble donné de budgets de carbone nationaux devraient être entérinés dans un instrument juridique tel qu'un décret ou une réglementation. Cela peut être le même instrument utilisé dans le budget de carbone national pour une période donnée, ou un autre type d'instrument.

Cette obligation des ministres responsables sera la fondation de toute mesure de sûreté qui pourrait s'avérer nécessaire. Tel que résumé en plus de détails dans l'**Annexe B** sur la planification et le reporting sous-nationaux ci-dessous, si un gouvernement sous-national n'entreprend pas sa juste part du travail pour combler son budget de carbone sous-national, les ministres responsables pourraient utiliser une panoplie d'outils fédéraux pour atteindre ces budgets de carbone sous-nationaux, y compris : un prix sur le carbone qui monte progressivement selon la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* fédérale, qui peut être appliqué au niveau régional / provincial / territorial ;[37] la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (la « LCPE »); la *Loi sur l'évaluation d'impact* (la « LEI »); et d'autres encore.

6. Modifier les budgets de carbone : Comme c'est le cas avec les cibles à long terme, la législation devrait faciliter l'amélioration des budgets de carbone lorsqu'il y a par exemple des avancements dans les connaissances scientifiques sur les changements climatiques, ou des nouveaux avis provenant du comité consultatif d'experts.[38]

Annexe B
La planification et le reporting sous-nationaux

Idéalement, l'atteinte des budgets sous-nationaux serait accomplie via la coopération entre tous les niveaux de gouvernement. Si le système de planification et de reporting démontre qu'une province ou un territoire n'utilise pas les leviers politiques sous sa juridiction de façon efficace pour aider à atteindre la cible établie dans le budget de carbone sous-national, le gouvernement fédéral aura peut-être besoin d'intensifier l'utilisation de ses pouvoirs fédéraux. De façon simultanée, des accords d'équivalence et des incitatifs financiers pourraient aider à encourager l'action provinciale.

Les outils dont dispose le gouvernement fédéral pour réduire les émissions de GES, de façon générale et pour restreindre les écarts de progrès aux niveaux provincial et territorial, incluent :

La Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre : Le prix sur le carbone est un outil important pour combler le budget de carbone national et peut aussi être augmenté selon le régime régional ou provincial afin de s'attaquer aux déficits d'une manière similaire à celle utilisée pour déterminer les paiements de péréquation.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : La LCPE est déjà utilisée pour réglementer les émissions de GES. Elle investit des pouvoirs étendus au gouvernement fédéral pour mettre en place des normes avec l'option pour les provinces et les territoires d'appliquer des dispositions considérées comme étant « équivalentes » aux règlements fédéraux (article 10). Si des plafonds sectoriels sont considérés appropriés, des règlements dans l'article 93 de la LCPE pourraient être utilisés pour établir les plafonds sur les émissions par secteur d'activité.

La Loi sur l'évaluation d'impact : la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* exige une évaluation des effets des projets plus vastes sur la capacité du Canada à combler ses engagements en matière de changements climatiques, ce qui devrait prendre en compte la question l'alignement de chaque projet avec les budgets de carbone nationaux et sous-nationaux.

Incorporer les principes d'une juste transition vers une économie faible en carbone dans le processus d'établissement des budgets de carbone sous-nationaux : Les provinces et/ou les territoires qui sont les plus touchés par les réductions des émissions de GES devraient faire l'objet d'investissements fédéraux en infrastructures et pouvoir accéder au financement et aux ressources de transition du gouvernement fédéral.

Notes de fin

1 Croome, J., Abreu, C, et. al. (2020): Une nouvelle Loi sur la responsabilité en matière de changement climatique au Canada. [Rapport], Ecojustice, CANRac, et al. https://www.ecojustice.ca/wp-content/uploads/2020/05/une-nouvelle-loi-sur-la-responsabilite-en-matiere-de-changement-climatique-au-canada.pdf

2 Avec sa signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992, le Canada est entré dans un accord de principe (comme pays développé) de « prendre les devants » afin de « préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives » (Article 3(1)). Avec le Protocole de Kyoto, qu'il a signé en 1997, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de 6 % relativement aux niveaux de 1990. En 2007, le gouvernement canadien s'est engagé à nouveau à réduire ses émissions de GES de 20 % relativement aux niveaux de 2007 avant 2020, mais cet engagement a été révisé à la baisse de 17 % relativement aux niveaux de 2005 avant 2020 dans l'Entente de Copenhague. Il est impossible pour le Canada d'atteindre ces deux cibles dans la prochaine année et le gouvernement a simplement arrêté de parler de ces chiffres. Les émissions de GES au Canada en 2016 étaient de 704 Mt, soit environ 3,8 % sous les niveaux de 2005, 5,5 % sous les niveaux de 2007 et 16,7 % au-delà des niveaux de 1990.

3 Committee on Climate Change, "Reducing the UK's emissions": https://www.theccc.org.uk/our-impact/reducing-the-uks-emissions/

4 Le Manitoba a légiféré sur la question de la responsabilité climatique en 2018 avec le « Climate and Green Plan Implementation Act ». La Colombie-Britannique a suivi en 2019 avec des modifications au « Climate Change Accountability Act ». Le gouvernement du Québec a déposé une loi sur la gouvernance climatique (Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification) à l'automne de 2019 et elle est présentement débattue devant l'Assemblée Nationale.

5 Voir La Revue du système financier – 2019 : https://www.banqueducanada.ca/2019/05/revue-du-systeme-financier-2019/

6 Voir Mark Carney, Bank of England, « Open letter on climate-related financial risks » : https://www.bankofengland.co.uk/news/2019/april/open-letter-on-climate-related-financial-risks

7 Parti libéral du Canada. Une vision des enjeux liés au climat qui fait avancer le Canada : https://www.banqueducanada.ca/2019/05/revue-du-systeme-financier-2019/ et Avancer : Un plan concret pour la classe moyenne : https://www2.liberal.ca/fr/notre-plateforme/.

8 Si la cible révisée de 2030 n'a pas encore été confirmée au moment de l'élaboration de la législation, elle devrait prévoir une clause à cet effet une fois finalisée.

9 Les enjeux comprennent, en particulier, (a) si on inclut les émissions de l'aviation internationale et l'expédition, (b) comment gérer les crédits internationaux et si on devrait mettre une limite sur leur inclusion dans le bilan net de carbone et c) comment tenir compte de l'UTCATF étant donné leur possible réversibilité et leur impermanence. De plus, le bilan net de carbone devrait presque certainement s'appliquer aux sept GES présentement enregistrés sous le Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), l'oxyde nitreux (N_2O), le fluorure de carbone (CFC), les hydrofluorocarbures (HFC), l'hexafluorure de soufre (SF6) et le trifluorure d'azote (NF_3).

10 La contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'UE ne permet l'utilisation des émissions de l'extérieur de l'UE pour la compensation. Voir également https://climateactionnetwork.ca/wp-content/uploads/2019/12/CAN-Rac-Fair-Share-%E2%80%94-Methodology-Backgrounder.pdf ["CANRac Fair Share Technical Backgrounder"]

11 Utiliser les « équivalents de dioxyde de carbone », (CO2 eq.), nous permet de compiler tous les GES dans une seule action telle que le budget de carbone. CO2 eq. est une mesure métrique utilisée pour comparer les émissions d'une variété de GES selon leur potentiel de réchauffement planétaire (PRP), en convertissant des quantités des autres types de gaz aux montants équivalents de CO2 avec le même PRP.

12 Voir Grantham CCA 2019, p. 9 et The "S" Factors, p. 119. Plusieurs juridictions utilisent des cibles annuelles, telles que l'Écosse - voir *Climate Change (Scotland) Act, 2009*, s. 3. En plus des budgets de carbone sur cinq ans qui nécessitent des « étendues annuelles indicatives » pour chaque année de la période du bilan, comme le RU. Ces étendues annuelles maintiennent une certaine prévisibilité dans les budgets de carbone sur cinq ans plus flexibles.

13 En vertu du reporting des émissions du Canada dans le rapport annuel d'inventaire et la CCNUCC, les émissions de GES approximatives provenant des provinces et des territoires sont basées sur le montant quantitatif d'activité humaine qui se traduisent par des émissions pendant une période donnée et dans un endroit à l'intérieur des frontières géographiques de cette province ou territoire. Voir le Quatrième rapport biennal du Canada à la CCNUCC [« **Le 4ème rapport biennal** »].

14 Chalifour, N, « Canadian Climate Federalism: Parliament's Ample Constitutional Authority to Legislate GHG Emissions through Regulations, a National Cap and Trade Program, or a National Carbon Tax », Nat J Con Law (2016) 36: 331 ["Chalifour 2016"]

15 Casado-Asensio, Juan et al, "Mitigating climate change in a federal country committed to the Kyoto Protocol: how Swiss federalism further complicated an already complex challenge", Policy Sci (2016) 49: 257-279 ["**Casado-Asensio 2016**"] et Steurer, Reinhard et al, "Is decentralisation always good for climate change mitigation? How federalism has complicated the greening of

building policies in Austria", Policy Sci (2015) 48: 85-107 ["**Steurer 2015**"]. Les auteurs de l'étude concluent que le fédéralisme peut mener à des résultats dilués. Leur recommandation s'aligne avec la nôtre : c-à-d, centraliser les responsabilités au sein du gouvernement fédéral lorsque possible et s'assurer que les cibles sous-nationales sont significatives.

16 Voir à titre d'exemple le CCC Fourth Carbon Budget Report: Reducing emissions through the 2020s

17 Voir à titre d'exemple l'article 56 de la CCA du RU.

18 Rivers, N. et al, Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation, Cnd J Econ (2015) 48 (4): 1350-1380 at p. 1351 ["**Rivers 2015**"]

19 Voir Grantham CCA 2019, pp. 3 et 26

20 Le NZ Climate Act et la CCA au Royaume-Uni ne précisent pas un calendrier exact pour déposer un plan pour atteindre un budget de carbone donné. Voir le paragraphe 5ZG(o) du NZ Climate Act et les articles 13 et 14 de la CCA. Ces calendriers non-précis ont été critiqués - voir Grantham CCA 2019, p. 32 – et nous recommandons un calendrier plus normatif.

21 Voir l'exemple du paragraphe 5ZG(3)(b) et (c) de la NZ Climate Act et le paragraphe 13(2)-(4) de la CCA.

22 Voir l'article 58 de la CCA du RU.

23 Voir l'article 20 de la CCA du RU.

24 Le CCME travaille sur des indicateurs similaires sous le Cadre pancanadien, selon le deuxième rapport annuel de synthèse sur le statut de l'implantation du CPC; voir p. iii. Ces indicateurs devraient apparaître dans le troisième rapport annuel de synthèse sur le statut de l'implantation (on s'attendait recevoir ce rapport à la fin de 2019, mais il demeurait non-publié à la mi-mars 2020).

25 Voir par exemple les données de l'Agence sur le rapport environnemental : https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2017_dzu-bericht_wf_en.pdf et voir le compte rendu de 2016 du Commissaire à l'environnement et au développement durable concernant le rapport d'étape de 2015 sur la Stratégie fédérale de développement durable .

26 Grantham CCA 2019

27 La CCA du Royaume-Uni donne un mandat à un sous-comité du CCC. Nous proposons une approche similaire pour le Canada et notons que la CICC a déjà effectivement un sous-comité d'adaptation, car son travail est organisé selon trois domaines clés, soit l'atténuation, l'adaptation et la croissance propre.

28 Nous recommandons que le comité consultatif d'experts, comme le CCC sous la CCA au Royaume-Uni ait l'obligation de conseiller les ministres responsables selon chaque période budgétaire sur (a) le niveau des budgets nationaux et sous-nationaux, (b) le degré auquel les budgets devrait être complétés avec des réductions d'émissions domestiques par rapport à l'utilisation de crédits de carbone internationaux et d'autres enjeux mentionnés ci-haut avec les « bilans de carbone net » et (c) les secteurs de l'économie qui présentent des occasion particulières de contribuer aux réductions. Voir 5H de la NZ Climate Act et l'Annexe 1 de la CCA du RU.

29 Voir les articles 36 et 59 de la CCA. Le besoin de donner de la rétroaction sur le plan d'adaptation est biennal sous la CCA.

30 Cette représentation diverse serait atteinte en établissant un comité de candidatures pour identifier les candidats suffisamment qualifiés pour servir sur le comité consultatif d'experts. La législation devrait établir les qualifications qui façonnent le processus de sélection des membres du comité. Nous proposons que le comité de candidatures inclue une représentation régionale et Autochtone. Si la CICC allait reprendre le rôle du comité consultatif d'experts, le comité de candidatures serait responsable de confirmer quels membres additionnels (s'il y en a) auront besoin d'être nommés et/ou remplacés à la fin de leurs termes.

31 Voir 5H de la NZ Climate Act et l'Annexe 1 de la CCA du RU.

32 Voir par exemple l'article 4 de la CCA.

33 Article 4 CCA. Nouvelle-Zélande a adopté une approche selon laquelle elle établit une date limite pour chaque budget d'ici 2050 dans sa législation – voir l'article 5X(3) du NZ Climate Act.

34 Voir comme exemple le paragraphe 5ZC(2)(b) du NZ Climate Act.

35 Voir Rivers 2015, p. 1351

36 Nos recommandations sont une combinaison des approches au RU et en Nouvelle-Zélande. Voir les articles 5N(1)-(2), 5ZB(1)-(2) et 5ZB(4) du NZ Climate Act et le paragraphe 22(4) du CCA du RU. Voir également Elcano 2019, p. 28 et p. 74, qui énumère les leçons tirées des expériences vécues en France, au Chile et en Allemagne en particulier.

37 Chalifour 2016, p. 8 & 20

38 Une modification à la législation au Mexique en 2018 a spécifié que davantage d'ambition sera nécessaire, ou autrement dit, que la cible à long terme ne pourrait qu'être augmentée. Voir Elcano 2019, p. 76.