

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

La tarification du carbone – Environnement et Changement climatique Canada

Rapport 5



Rapport de l'auditeur
indépendant | 2022



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapports d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

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

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par la vérificatrice générale du Canada, 2022.

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

N° de catalogue FA1-26/2022-1-5F-PDF

ISBN 978-0-660-42753-9

ISSN 2561-1828

Photos des pages de couverture et de titre : Olivier Le Moal/Shutterstock.com

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	3
Constatations, recommandations et réponses	4
Critères du modèle fédéral	5
Environnement et Changement climatique Canada a mis en œuvre un système de tarification du carbone	5
La tarification du carbone en place dans chaque province et territoire	7
La couverture non uniforme des émissions	9
Le resserrement des critères du modèle	11
Grands émetteurs de gaz à effet de serre	12
Les exigences peu contraignantes des programmes à l'intention des grands émetteurs ont réduit l'efficacité de la tarification du carbone	12
L'évaluation des risques liés à la compétitivité	15
Les exigences peu contraignantes des programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs	16
Soutien offert aux groupes portant le fardeau de la tarification	19
Certains groupes continuaient d'être touchés de façon disproportionnée par la tarification du carbone	19
Les efforts déployés en vue de réduire le fardeau disproportionné	21
Les groupes autochtones et les petites entreprises sont toujours disproportionnellement accablés	23
L'absence de critère fédéral du modèle pour tenir compte du fardeau disproportionné de la tarification du carbone	24

Établissement de rapports	26
Les systèmes de tarification du carbone manquaient de transparence	26
Les rapports ministériels publiés	28
La faiblesse des critères relatifs à l'établissement de rapports dans le modèle fédéral	30
Le manque de transparence	30
Conclusion	33
À propos de l'audit	34
Tableau des recommandations	38

Introduction

Information générale

Tarification du carbone

5.1 La Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Paris, a réuni le Canada et 194 autres pays pour signer l'Accord de Paris, dans le cadre d'une mobilisation internationale sans précédent afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les signataires se sont engagés à renforcer leurs efforts en vue de limiter la hausse de la température moyenne mondiale bien au-dessous de 2 °C, préférablement à 1,5 °C.

5.2 En décembre 2016, le gouvernement du Canada a adopté le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques visant à donner suite aux engagements internationaux pris par le Canada aux termes de l'Accord de Paris. Ce cadre inclut la cible de réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre du pays par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030. En juillet 2021, le gouvernement fédéral a revu sa cible afin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 à 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030.

5.3 Les organismes internationaux de spécialistes, comme la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Fonds monétaire international, s'entendent pour dire que la tarification du carbone est indispensable pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. La tarification du carbone chiffre le prix des émissions, afin d'inciter des personnes et des entreprises à acheter et à consommer des produits qui sont plus respectueux de l'environnement, à redéployer leurs investissements financiers et à réduire leurs émissions en remplaçant des biens à fortes émissions de carbone par des alternatives moins polluantes.

5.4 La tarification du carbone est également fondée sur le principe du « pollueur payeur » en faisant porter la responsabilité aux « pollueurs », soit ceux qui produisent des émissions de carbone ou achètent des produits polluants, comme du pétrole ou du gaz. Toutefois, les coûts supplémentaires qui s'appliquent aux installations produisant des émissions de carbone sont souvent refilés aux consommateurs.

5.5 La *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, qui est entrée en vigueur en juin 2018, exige que toutes les provinces et tous les territoires mettent en œuvre des systèmes de tarification du carbone conformes aux critères du modèle fédéral ou adoptent le système fédéral de tarification. À la suite de contestations judiciaires par certaines provinces, la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de la loi en mars 2021. La Cour suprême a en effet déterminé que l'établissement de normes nationales minimales de tarification du carbone, visant à réduire les émissions, était une question d'intérêt national pour l'ensemble du Canada. Dans sa décision, la Cour suprême a indiqué qu'« [i]l s'agit d'une question cruciale pour nous permettre de répondre à une menace existentielle à la vie humaine au Canada et dans le monde entier ».

5.6 La tarification du carbone est l'une des nombreuses mesures que le Canada utilise pour réduire les émissions. Les autres mesures comprennent :

- des règlements, comme celui visant à accélérer l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon;
- des incitations, comme les remises à l'achat de véhicules électriques;
- des programmes d'innovation, comme le financement de projets de démonstration de technologies propres.

5.7 Le plan du Canada lancé en 2020, intitulé *Un environnement sain et une économie saine*, s'inscrit dans le prolongement du Cadre pancanadien et il contient des politiques, des programmes et des investissements fédéraux nouveaux et renforcés en vue de réduire les émissions. En 2022, le Plan de réduction des émissions présentait le plan établi par le gouvernement fédéral pour atteindre sa plus récente cible pour 2030.

Rôles et responsabilités

5.8 Environnement et Changement climatique Canada est le ministère qui est le principal responsable du dossier des changements climatiques et qui pilote la mise en œuvre du Cadre pancanadien. Le Ministère est chargé d'instaurer des mesures de réduction des émissions, notamment la tarification du carbone, de faire rapport sur les émissions actuelles de gaz à effet de serre, d'estimer les émissions futures et de diriger la coordination des

mesures de lutte contre les changements climatiques avec les responsables des provinces et des territoires.

5.9 Le Ministère pilote aussi la mise en œuvre de la stratégie pancanadienne de tarification de la pollution par le carbone, notamment des éléments clés du régime fédéral de tarification du carbone. Le Ministère a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre le modèle fédéral de tarification du carbone, et il collabore avec les provinces et les territoires à l'élaboration de leurs propres systèmes de tarification du carbone. Il a aussi établi, en collaboration avec le ministère des Finances Canada et l'Agence du revenu du Canada, un filet de sécurité qui s'applique dans les provinces ou territoires qui ne disposent pas d'un système de tarification du carbone aligné sur la norme fédérale. Enfin, le Ministère administre le système de tarification fondé sur le rendement pour les émetteurs industriels.

Objet de l'audit

5.10 Cet audit visait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait veillé à ce que les systèmes de tarification du carbone instaurés au Canada soient appliqués de façon efficace, équitable et transparente.

5.11 Cet audit est important parce que la tarification du carbone est généralement reconnue comme l'une des stratégies les plus efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. La réduction des émissions repose donc en grande partie sur la capacité de veiller à la mise en œuvre efficace de l'approche pancanadienne en matière de tarification du carbone, et cette mise en œuvre doit être réalisée de façon générale et rapide et devenir de plus en plus rigoureuse. La mise en œuvre transparente aide à faire ressortir les mesures les plus efficaces au fil du temps, ce qui peut orienter les modifications à apporter ultérieurement. Enfin, la notion d'équité vise à montrer aux provinces, aux territoires et à la population de l'ensemble du Canada qu'ils ne sont pas disproportionnellement pénalisés par la tarification du carbone.

5.12 Nous n'avons pas examiné l'efficacité de l'approche fédérale en matière de tarification du carbone pour ce qui est de la quantité d'émissions réduite, car il était encore trop tôt pour que les résultats puissent être mesurés.

5.13 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général

5.14 Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait veillé à l'établissement de systèmes de tarification du carbone dans toutes les provinces et tous les territoires. Ces systèmes présentaient toutefois des faiblesses qui pouvaient limiter la capacité du Canada d'atteindre ses cibles de réduction des émissions. Par exemple, en raison de la norme nationale peu contraignante pour les grands émetteurs, le Ministère a recommandé que des programmes de tarification du carbone moins efficaces soient mis au point par certaines provinces. Ces programmes ont été approuvés par le ministre de l'Environnement et du changement climatique.

5.15 Le gouvernement s'est efforcé d'alléger le fardeau de la tarification du carbone sur certains groupes de personnes et d'industries, mais les groupes autochtones et les petites entreprises sont restés touchés de manière disproportionnée. De plus, le Ministère n'avait pas exigé des provinces et des territoires qu'ils évaluent et déterminent des mesures permettant d'alléger le fardeau de leurs systèmes de tarification du carbone sur ces groupes.

5.16 Bien que le Ministère ait publié des rapports publics sur la tarification du carbone, nous avons relevé plusieurs lacunes dans l'information requise pour prouver l'efficacité des systèmes en vigueur et guider les changements à apporter à la tarification du carbone. En particulier, il y avait un manque de transparence sur la façon dont les systèmes provinciaux et territoriaux se comparent aux références fédérales. De plus, il n'y avait pas suffisamment d'information accessible au public sur les divers programmes de grands émetteurs pour comprendre l'efficacité des systèmes.

5.17 En 2021, le Ministère a actualisé les exigences fédérales relatives aux systèmes de tarification du carbone, ce qui comblera plusieurs lacunes. Cette mise à jour sera appliquée de 2023 à 2030. Par exemple, elle entraînera une augmentation de la tarification du carbone et empêchera les administrations d'accorder des rabais qui atténuent l'incidence de la tarification du carbone. Cependant, cette mise à jour n'a pas permis de corriger tout à fait les lacunes liées aux programmes pour grands émetteurs. Par exemple, il n'y aura toujours pas d'exigences en ce qui a trait au resserrement des normes de performances industrielles au fil du temps, ce qui pourrait affecter l'efficacité des

systèmes de tarification du carbone. En outre, même si les provinces et les territoires devront rendre compte de la façon dont ils utilisent les revenus tirés de la tarification du carbone, il y aura toujours une incertitude sur la manière dont les revenus seront utilisés pour alléger le fardeau disproportionné imposé à certains groupes à travers le Canada.

Critères du modèle fédéral

Environnement et Changement climatique Canada a mis en œuvre un système de tarification du carbone

Ce que nous avons constaté

5.18 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait veillé à ce que toutes les provinces et tous les territoires du Canada (les administrations) aient instauré des systèmes de tarification du carbone au plus tard en 2019. Le modèle fédéral présentait initialement des lacunes, mais le Ministère en a resserré les critères en août 2021.

5.19 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- la tarification du carbone en place dans chaque province et territoire;
- la couverture non uniforme des émissions;
- le resserrement des critères du modèle.

Importance de cette constatation

5.20 Cette constatation est importante parce que des systèmes de tarification du carbone peu contraignants ou inexistant dans certaines provinces ou territoires pourraient avoir des effets nocifs importants sur l'environnement, la santé et la sécurité humaines et la prospérité économique. L'établissement de normes nationales minimales pour la tarification de la pollution par le carbone est une préoccupation pour l'ensemble du Canada.

Contexte

5.21 La réponse à la crise des changements climatiques nécessite l'exercice d'un leadership et la collaboration entre les

nombreuses parties prenantes du secteur public, c'est-à-dire les organisations fédérales, mais aussi les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales. Certaines responsabilités se rapportant aux changements climatiques sont de compétence provinciale et territoriale, et les mesures de lutte contre les changements climatiques doivent souvent concilier les intérêts divergents des diverses régions.

5.22 Le Cadre pancanadien, signé par le gouvernement fédéral et la plupart des provinces et des territoires, prévoit un engagement à l'égard de la tarification des émissions de carbone dans toutes les administrations, à un prix débutant à 10 \$ par tonne en 2018. Certaines provinces avaient déjà des systèmes de tarification du carbone en place au moment où le gouvernement fédéral a annoncé l'entrée en vigueur d'un programme fédéral de tarification du carbone. Environnement et Changement climatique Canada a établi des normes nationales minimales, à savoir le « modèle de tarification du carbone », auxquelles les systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone devaient satisfaire. Les lignes directrices sur l'évaluation des systèmes instaurés dans les autres administrations par rapport au modèle comprenaient des critères relatifs :

- au type de systèmes;
- au niveau de couverture des émissions;
- à l'accroissement de la rigueur.

La rigueur détermine la capacité d'une politique de réduire les émissions.

5.23 Pour mettre en œuvre la tarification du carbone dans toutes les administrations de façon efficace, équitable et transparente, le cadre indique que la tarification du carbone doit respecter les principes proposés par le Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone. La tarification devait notamment :

- être souple et reconnaître les politiques sur la tarification déjà mises en œuvre ou en cours d'élaboration dans les provinces et les territoires;
- être appliquée à un vaste ensemble de sources d'émissions;
- être instaurée en temps opportun;
- entraîner une augmentation du prix du carbone qui soit prévisible et progressive;

- faire l'objet de rapports uniformes, réguliers, transparents et vérifiables;
- réduire au minimum les répercussions sur la compétitivité et les fuites de carbone, particulièrement pour les industries rejetant de grandes quantités d'émissions et tributaires du commerce;
- inclure le recyclage des revenus afin d'éviter l'imposition d'un fardeau démesuré aux groupes vulnérables et aux peuples autochtones.

5.24 Comme nous l'avons constaté dans notre rapport intitulé *Leçons tirées de la performance du Canada dans le dossier des changements climatiques*, le système de tarification du carbone est un exemple d'une occasion où le gouvernement fédéral a été en mesure d'établir une politique climatique qui pourrait être appliquée au niveau provincial et au niveau territorial, compte tenu de la souplesse accordée aux provinces et aux territoires pour gérer leurs propres systèmes, dans la mesure où ils respectent les critères du modèle fédéral. La décision confirmant la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* rendue par la Cour suprême du Canada en mars 2021 a apporté une certaine certitude quant à la compétence et à la responsabilité du gouvernement fédéral.

Recommandation

5.25 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

La tarification du carbone en place dans chaque province et territoire

5.26 Environnement et Changement climatique Canada évalue si les systèmes de tarification du carbone des provinces et des territoires répondent aux normes nationales minimales en matière de rigueur. En fonction des résultats de cette évaluation, le ministre de l'Environnement et du changement climatique adresse une recommandation au **gouverneur en conseil**¹, qui décide s'il

¹ **Gouverneur en conseil** — Le gouverneur général, sur recommandation du Cabinet, agit à titre d'organe exécutif officiel conférant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

faut appliquer le filet de sécurité fédéral sur la tarification. Environnement et Changement climatique Canada avait établi des normes minimales, qui sont les critères du modèle fédéral, pour la période initiale de 2018 à 2022. Les provinces et les territoires devaient présenter leurs systèmes au gouvernement fédéral avant septembre 2018. Nous avons constaté que le Ministère a depuis effectué quatre évaluations annuelles de l'ensemble des systèmes provinciaux et territoriaux, et mené des évaluations en raison de changements importants dans le système, pour vérifier si les systèmes étaient conformes aux critères du modèle fédéral.

5.27 Les critères du modèle ont accordé de la souplesse à chaque province et territoire pour ce qui est du type de système de tarification à mettre en œuvre. Ils pouvaient ainsi adopter :

- un système de redevance sur le carbone (une taxe ou des droits imposés en fonction de la quantité de gaz à effet de serre émis par la combustion de combustibles fossiles);
- un système hybride combinant une redevance sur le carbone et un programme pour les grands émetteurs (qui applique le même prix par tonne à une faible proportion d'émissions produites par certaines installations qui seraient autrement exposées à des problèmes de concurrence posés par d'autres administrations);
- un système de plafonnement et d'échange (qui fixe, dans un marché défini, un plafond à la quantité d'émissions de gaz à effet de serre et prévoit des quotas d'émissions pouvant faire l'objet d'un échange au sein de ce marché).

En 2017, la Colombie-Britannique imposait déjà une taxe sur le carbone, l'Alberta disposait d'un système hybride qui combinait la tarification sur le carbone et un programme pour les grands émetteurs, et le Québec utilisait un système de plafonnement et d'échange. Le Ministère a conclu que ces systèmes en place respectaient les critères du modèle fédéral.

5.28 Le Cadre pancanadien prévoyait que la tarification du carbone serait en vigueur dans toutes les administrations en 2018. Nous avons constaté que c'est plutôt en avril 2019 que toutes les provinces ont eu des systèmes en place, et en septembre 2019 pour l'ensemble des territoires (voir la pièce 5.1). Les retards dans la mise en œuvre des systèmes de tarification étaient attribuables à des détails de conception et à la mise au point du cadre législatif connexe plus longue que prévu, ainsi qu'à la situation particulière des territoires, comme le style de gouvernement consensuel dans les Territoires du Nord-Ouest.

Pièce 5.1 — Les provinces et les territoires ont mis en œuvre divers systèmes de tarification du carbone ou utilisé le système fédéral

Type de système	Administration	Système
Système provincial/ territorial appliqué	Colombie-Britannique	Taxe provinciale sur le carbone
	Territoires du Nord-Ouest	Taxe territoriale sur le carbone
	Québec	Plafonnement et échange
	Nouveau-Brunswick	Redevance provinciale sur les combustibles et programme des grands émetteurs
	Nouvelle-Écosse	Plafonnement et échange
	Terre-Neuve-et-Labrador	Taxe provinciale sur le carbone et programme des grands émetteurs
Filet de soutien fédéral appliqué en partie	Alberta	Redevance fédérale sur les combustibles et programme provincial des grands émetteurs
	Saskatchewan	Redevance fédérale sur les combustibles et programme provincial des grands émetteurs dans certains secteurs, programme fédéral des grands émetteurs dans d'autres
	Ontario	Redevance fédérale sur les combustibles et programme provincial des grands émetteurs
	Île-du-Prince-Édouard	Redevance provinciale sur les combustibles et programme fédéral des grands émetteurs
Filet de soutien fédéral appliqué dans son intégralité	Yukon	Programme des grands émetteurs et redevance sur les combustibles
	Nunavut	
	Manitoba	

Source : Renseignements adaptés d'Environnement et Changement climatique Canada

La couverture non uniforme des émissions

5.29 Pour que la tarification du carbone soit efficace, elle doit être appliquée à une proportion importante des émissions. Le modèle fédéral exige que la tarification s'applique à un ensemble vaste et commun de sources d'émissions.

5.30 Environnement et Changement climatique Canada a fait réaliser par un tiers une évaluation indépendante des systèmes de tarification du carbone. Cette évaluation de spécialistes, publiée en 2021, montrait que la couverture des sources d'émissions variait selon les provinces et les territoires (voir la pièce 5.2). La situation pourrait s'expliquer en partie par les différences considérables entre les provinces et les territoires en ce qui a trait aux structures économiques et aux sources d'émissions. Des provinces ont des sources d'émissions plus importantes provenant de diverses activités qui ne sont pas assujetties à la tarification du carbone dans d'autres administrations, comme les émissions agricoles non liées à l'énergie et certaines émissions liées aux procédés industriels.

Pièce 5.2 — Une couverture des émissions variable selon les systèmes de tarification du carbone provinciaux et territoriaux

Administration	Part des émissions couvertes par la tarification
Nouvelle-Écosse	87 %
Colombie-Britannique	84 %
Ontario	84 %
Yukon	84 %
Nouveau-Brunswick	80 %
Terre-Neuve-et-Labrador	80 %
Québec	80 %
Alberta	79 %
Territoires du Nord-Ouest	78 %
Nunavut	67 %
Saskatchewan	59 %
Manitoba	57 %
Île-du-Prince-Édouard	54 %

Source : Données adaptées de l'Institut climatique du Canada

5.31 Selon les critères du modèle fédéral pour la période de 2018 à 2022, les systèmes devraient s'appliquer essentiellement aux mêmes sources d'émissions que celles visées par la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique entrée en vigueur en 2008. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait recommandé les systèmes de certaines administrations comme étant suffisamment rigoureux même s'ils exemptaient des sources couvertes par le système de la Colombie-Britannique. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick avaient des exemptions relatives à certains combustibles de chauffage domestique, tandis que le modèle de la Colombie-Britannique n'en prévoyait pas. Selon nous, ces systèmes ne répondaient pas aux critères fédéraux, et le fait qu'Environnement et Changement climatique Canada les recommande réduisait l'efficacité de la tarification du carbone.

Le resserrement des critères du modèle

5.32 En août 2021, à la suite de la réalisation de l'évaluation de spécialistes indépendants, Environnement et Changement climatique Canada a publié un modèle mis à jour qui s'appliquera pour la période de 2023 à 2030. Nous avons constaté que la mise à jour corrigeait bon nombre des inquiétudes relevées, entre autres, dans l'évaluation de spécialistes en ce qui a trait aux critères du modèle original. Les mesures suivantes ont été prises en réponse à la demande d'accroître la prévisibilité :

- le gouvernement fédéral a confirmé dans le modèle mis à jour que le prix de la pollution par le carbone passerait de 65 \$ par tonne en 2023 à 170 \$ par tonne en 2030;
- le Ministère a précisé qu'il ferait désormais des évaluations pluriannuelles plutôt que des évaluations annuelles;
- dans les administrations où le filet de sécurité fédéral s'appliquera en 2023, il demeurera en place au moins jusqu'à la fin de 2026.

5.33 Un autre problème posé par le modèle initial était qu'il n'empêchait pas précisément les administrations d'offrir des rabais liés à la quantité de combustible consommée. Par exemple, certaines provinces, comme Terre-Neuve-et-Labrador, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, ont diminué une taxe provinciale existante sur l'essence lors de la mise en place de la taxe sur le carbone. Par conséquent, le prix de l'essence est demeuré pratiquement inchangé, ce qui a atténué l'effet d'incitation à changer de comportement pour les consommateurs. Le problème avait été soulevé par les spécialistes indépendants

et par d'autres parties prenantes. Nous avons constaté que cette pratique d'annuler le signal du prix du carbone serait proscrite dans le modèle à jour à compter de 2023.

5.34 De plus, selon la mise à jour du Ministère portant sur les critères relatifs à la couverture des émissions, le pourcentage d'émissions provenant de sources de combustion auquel le prix de la pollution par le carbone dans une administration donnée s'applique est équivalent à ce qui serait couvert par le système de filet de sécurité fédéral. Les critères mis à jour accordent la souplesse nécessaire aux provinces et aux territoires pour adapter la couverture des sources tout en maintenant une incitation à changer le comportement des consommateurs dans le cas d'un pourcentage d'émissions équivalent.

Grands émetteurs de gaz à effet de serre

Les exigences peu contraignantes des programmes à l'intention des grands émetteurs ont réduit l'efficacité de la tarification du carbone

Ce que nous avons constaté

5.35 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait imposé des exigences peu contraignantes pour les programmes provinciaux et territoriaux à l'intention des grands émetteurs. Nous avons aussi constaté que le Ministère avait recommandé ces programmes moins rigoureux, qui accordaient à certaines industries des allègements plus importants des coûts du carbone, réduisant ainsi l'efficacité de la tarification du carbone.

5.36 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- l'évaluation des risques liés à la compétitivité;
- les exigences peu contraignantes des programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs.

Importance de cette constatation

5.37 Cette constatation est importante parce que le secteur industriel du Canada constitue une grande source d'émissions de carbone. Par exemple, en 2019, le secteur pétrolier et gazier était à l'origine de 26 % des émissions du Canada, et le secteur de

l'industrie lourde (comme la production de ciment et de papier) avait engendré 11 % des émissions. Il s'agit dans bien des cas de « secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions et qui sont exposés au commerce »; ces secteurs sont importants pour le marché d'exportation canadien, et pour l'économie du Canada par le fait même. Toutefois, si la tarification du carbone imposée faisait augmenter les coûts de production dans ces secteurs, ceux-ci pourraient se tourner vers d'autres pays ou provinces où le système de tarification du carbone serait moins strict ou ne s'appliquerait pas. Un tel phénomène, qui porte le nom de « fuite de carbone », porterait un coup à l'économie sans toutefois s'accompagner d'une réduction globale des émissions.

5.38 Cette constatation est également importante parce que les programmes à l'intention des grands émetteurs constituent une exemption partielle au principe du « pollueur payeur ». Si les programmes ne sont pas suffisamment rigoureux, l'incitation à long terme de réduire les émissions de carbone sera amoindrie pour une importante quantité d'émissions de carbone au Canada. De plus, le fardeau global lié à la réduction des émissions de carbone au pays pourrait passer des producteurs aux consommateurs.

Contexte

5.39 Afin de réduire au minimum les effets nuisibles possibles sur la compétitivité et le risque associé aux fuites de carbone dans les secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions et qui sont exposés au commerce, la plupart des provinces et des territoires disposent de programmes à l'intention des grands émetteurs. Les programmes ne sont pas identiques, mais ils ont généralement en commun d'exempter de la tarification une proportion des émissions produites par une installation donnée (comme une raffinerie de produits chimiques ou une cimenterie) jusqu'à un seuil établi, au-delà duquel l'émetteur doit payer le plein prix par tonne. Les installations peuvent obtenir des crédits si leurs émissions sont inférieures au seuil, et elles peuvent vendre ces crédits à d'autres installations. Comme les crédits sont échangeables, les installations sont incitées à prendre toute mesure permettant de réduire les émissions.

5.40 Les provinces et les territoires mettent en œuvre des systèmes pour grands émetteurs, dont la conception varie, ce qui a une incidence sur la rigueur des politiques et complique les comparaisons. Certaines mesures de la rigueur sont le coût

marginal, le coût moyen et les réductions des émissions attendues :

- Le coût marginal est le coût de la réduction d'une tonne supplémentaire d'émissions. Pour les systèmes de prélèvement sur le carbone, le coût marginal est le prix du carbone, car une installation choisirait de payer le prix du carbone au lieu d'apporter d'autres changements progressifs pour réduire les émissions qui seraient plus coûteux que le prix du carbone.
- Le coût moyen est le coût global pour les installations, par tonne. On le calcule en divisant les coûts totaux engagés par les émetteurs par le total des émissions couvertes.
- Pour ce qui est des réductions des émissions attendues, on s'appuie sur la modélisation pour prévoir les émissions futures, ce qui permet de comparer les différentes politiques.

Les programmes pour grands émetteurs visent à favoriser les gains d'efficacité (en préservant le prix marginal), sans toutefois décourager les hausses de production, en diminuant le coût moyen payé par une installation.

5.41 Ces programmes sont conçus de manière à s'appliquer seulement aux installations qui peuvent démontrer les risques auxquels elles sont exposées par rapport à leurs concurrents qui ne sont pas soumis à une tarification du carbone équivalente.

5.42 Les installations peuvent se conformer autrement qu'en payant seulement le prix total du carbone sur les émissions supérieures au seuil. Elles peuvent aussi procéder à des échanges avec des installations qui ont obtenu un crédit ou utiliser les crédits qu'elles ont mis en réserve dans les années antérieures. Certaines provinces autorisent également les achats de crédits compensatoires. En outre, la conception des systèmes peut influencer sur la rigueur de la tarification du carbone

Recommandations

5.43 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 5.58 et 5.59.

L'évaluation des risques liés à la compétitivité

5.44 L'un des principes de la stratégie nationale de tarification du carbone consiste à réduire au minimum les effets sur la compétitivité et la fuite de carbone dans les secteurs qui rejettent de grandes quantités d'émissions et qui sont exposés au commerce. Dans cette optique, la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* inclut un programme pour les grands émetteurs, soit le système de tarification fondé sur le rendement, qui vise à créer un incitatif lié au prix pour les émetteurs admissibles en vue de réduire l'intensité d'émission découlant de leurs activités, tout en atténuant les risques de fuite de carbone et de diminution de la production nationale. Selon Environnement et Changement climatique Canada, si les secteurs étaient assujettis au programme fédéral à l'intention des grands émetteurs, les émissions cumulées du Canada de 2019 à 2030 devraient être de 22 mégatonnes plus élevées que si la redevance fédérale sur les combustibles de 50 \$ la tonne s'appliquait.

5.45 Nous avons constaté que, pour simplifier les processus administratifs, le Ministère avait utilisé un seuil d'émissions annuelles afin de déterminer quels secteurs seraient assujettis à la réglementation. Or, certaines petites installations dont la compétitivité risquait fortement d'être compromise, comme les petits producteurs de pétrole et de gaz, n'atteignaient pas le seuil. Ces installations pouvaient choisir de participer au programme fédéral à l'intention des grands émetteurs au lieu d'être assujetties au régime plus rigoureux de redevance sur les combustibles. Les petites installations qui ne pouvaient participer au programme fédéral, mais qui risquaient d'avoir des répercussions sur la compétitivité, pourraient devoir composer avec le fardeau disproportionné que représente la tarification du carbone (dont il est question aux paragraphes 5.73 et 5.74).

5.46 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait ensuite évalué les effets de la tarification du carbone sur la compétitivité dans les secteurs industriels assujettis au programme. La méthode employée par le Ministère s'inspirait des conseils de spécialistes externes et s'apparentait aux méthodes utilisées par d'autres administrations, comme l'Alberta. Le Ministère a utilisé les résultats de son évaluation pour orienter l'établissement des normes de rendement pour chaque secteur, exprimées en intensité d'émission découlant des activités.

5.47 D'après le modèle mis à jour en 2021, les programmes provinciaux et territoriaux à l'intention des grands émetteurs ne devront s'appliquer, à compter de 2023, qu'aux secteurs que les gouvernements provinciaux ou territoriaux ont évalués comme étant à risque de perdre en compétitivité en raison de la tarification du carbone. Cependant, les résultats des évaluations n'auront pas nécessairement d'incidence sur les normes de rendement pour chaque secteur. Nous sommes d'avis que les approches distinctes pour la conception des programmes à l'intention des grands secteurs entraîneront probablement des incohérences et une divergence des coûts du carbone à l'échelle du Canada.

Les exigences peu contraignantes des programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs

5.48 Certaines provinces – l'Alberta, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario – ont choisi de mettre en œuvre leurs propres programmes à l'intention des grands émetteurs dans le cadre de leurs systèmes de tarification du carbone. Le gouvernement fédéral a réalisé des évaluations comparatives pour déterminer si les systèmes provinciaux répondaient aux normes nationales minimales en matière de rigueur.

5.49 Nous avons constaté que les critères du modèle fédéral et les lignes directrices des programmes provinciaux et territoriaux pour les grands émetteurs étaient peu contraignants. Par exemple, il n'y avait pas d'exigences ou de niveaux minimaux à respecter afin d'établir les normes de rendement pour les grands émetteurs. Les lignes directrices suggéraient plutôt de fixer des normes à des niveaux propres à encourager une réduction des émissions par quantité de produit (comme des tonnes de ciment).

5.50 Nous avons également constaté que les tests utilisés par le Ministère dans ses évaluations des programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs étaient peu contraignants. Par exemple, Environnement et Changement climatique Canada a déterminé que les programmes provinciaux étaient suffisamment rigoureux dans la mesure où les évaluations laissaient clairement présager que la mise en œuvre des programmes n'entraînerait pas plus d'émissions qu'un scénario sans système de tarification.

5.51 L'évaluation de spécialistes avait révélé que les coûts moyens pour les grands émetteurs variaient considérablement au sein des secteurs industriels et des administrations (voir la pièce 5.3). Cette variation s'explique surtout par le fait que les provinces qui ont des programmes pour les grands émetteurs

appliquent la tarification du carbone uniquement à une petite partie des émissions d'une installation. Le coût moyen est important, car il influe sur les décisions liées aux investissements à long terme, et les écarts de coûts pourraient inciter les installations à déménager. De plus, si les coûts moyens restent faibles, ils pourraient réduire l'efficacité de la tarification du carbone.

Pièce 5.3 — Les coûts moyens varient considérablement au sein des secteurs et des administrations

Secteur industriel	Coût par tonne d'émissions dans les provinces et territoires		
	Faible	Moyen	Élevé
Pâtes et papiers	1,82	13,31	34,04
Électricité	1,82	8,80	40,00
Ciment	0,54	7,28	17,94
Exploitation minière	0,07	6,88	11,36
Raffinage du pétrole	1,55	4,59	32,34
Fer et acier	3,00	3,75	30,00
Métaux non ferreux	1,86	3,66	10,27
Pétrole et gaz	0,68	3,15	30,92
Produits chimiques	1,03	2,33	32,77

Source : Données adaptées de l'Institut climatique du Canada

5.52 De plus, nous avons constaté que les critères du modèle n'exigeaient pas que les programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs donnent lieu à des réductions d'émissions équivalentes à celles attendues du système de tarification fondé sur le rendement. Le Ministère a réalisé une analyse de modélisation afin de comparer certains des programmes provinciaux à l'intention des grands émetteurs au programme fédéral. Vu que les critères du modèle n'exigeaient pas des résultats équivalents, le Ministère a recommandé les systèmes moins rigoureux de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

5.53 Cette démarche diffère des autres mesures clés de réduction des émissions prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, selon lesquelles certains règlements ne s'appliquent pas dans des juridictions où il y en a des équivalents en place. Ainsi, le gouvernement fédéral a permis à certaines provinces, comme l'Alberta et la Nouvelle-Écosse, de remplacer les règlements fédéraux par leurs propres systèmes,

adaptés à leur propre situation, mais qui devraient générer des réductions équivalentes.

5.54 À la suite de l'examen de 2021, le Ministère a élaboré des directives et des critères supplémentaires se rapportant aux programmes à l'intention des grands émetteurs. Plus précisément, les nouvelles directives exigeront que les programmes provinciaux et territoriaux à l'intention des grands émetteurs établissent les normes de rendement à des niveaux qui devraient entraîner une demande de crédits supérieure à l'offre. Elles auront aussi pour exigence que les programmes à l'intention des grands émetteurs couvrent les émissions issues des procédés industriels.

5.55 Nous sommes toutefois d'avis que ces mises à jour ne sont pas suffisantes pour corriger les problèmes susmentionnés. Les provinces et territoires continueront de pouvoir adapter les normes de rendement à leur propre situation, sans être tenues d'égaliser le niveau d'efficacité du programme fédéral ou de répondre à une norme de rendement minimale. Les spécialistes ont aussi souligné le fait que la mise à jour du modèle fédéral n'avait pas traité adéquatement la question des normes de rendement faibles.

5.56 En outre, la mise à jour n'impose pas que ces normes de rendement industriel soient resserrées au fil du temps. Plus les pays seront nombreux à instaurer des politiques comme celle de la tarification du carbone, plus le risque de fuite de carbone devrait diminuer. En conséquence, les programmes qui atténuent les coûts pour les secteurs devraient devenir de plus en plus rigoureux ou être progressivement éliminés.

5.57 Le prochain examen intermédiaire des critères n'est pas prévu avant 2026. Dans le cadre de cet examen, le Ministère prévoit examiner les répercussions sur la concurrence nationale de la tarification du carbone et déterminer si des critères supplémentaires sont nécessaires pour tenir compte des différences importantes dans les coûts moyens pour l'industrie entre provinces et territoires. À notre avis, il s'agit d'une longue période d'attente pour régler un problème connu lié à l'efficacité et à l'équité lors d'une urgence climatique.

5.58 Recommandation. Environnement et Changement climatique Canada devrait travailler avec les provinces et les territoires afin de déterminer une approche visant à minimiser les

risques de compétitivité nationale, tout en améliorant l'efficacité. Ce travail devrait viser à :

- évaluer l'établissement de normes de rendement de performance minimales;
- évaluer l'alignement des coûts moyens;
- embaucher des spécialistes pour évaluer de façon indépendante les risques pour l'efficacité et la compétitivité nationale des systèmes de tarification fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.*

Le **Tableau des recommandations** à la fin du rapport contient les réponses détaillées du Ministère.

5.59 Recommandation. Pour améliorer l'efficacité de la tarification du carbone et la rigueur des programmes provinciaux ou territoriaux pour les grands émetteurs, Environnement et Changement climatique Canada devrait évaluer, en se fondant sur la modélisation fédérale, si les systèmes provinciaux ou territoriaux sont suffisamment rigoureux pour entraîner des réductions correspondant, au minimum, aux réductions d'émissions projetées qui résulteraient de l'application du système de filet de sécurité fédéral, et rendent compte publiquement des résultats de leur analyse.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.*

Le **Tableau des recommandations** à la fin du rapport contient les réponses détaillées du Ministère.

Soutien offert aux groupes portant le fardeau de la tarification

Certains groupes continuaient d'être touchés de façon disproportionnée par la tarification du carbone

Ce que nous avons constaté

5.60 Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin d'alléger le fardeau imposé par le filet de sécurité fédéral à certains groupes à risque d'être touchés de façon disproportionnée par la

tarification du carbone. Nous avons toutefois constaté que, malgré ces mesures, le fardeau pour les groupes autochtones et les petites et moyennes entreprises demeurait disproportionné. Nous avons également constaté que, dans le modèle fédéral, Environnement et Changement climatique Canada n'avait établi aucun critère pour son évaluation des systèmes provinciaux et territoriaux qui aurait permis de tenir compte du fardeau excessif que pouvait potentiellement représenter la tarification du carbone au sein de toutes les administrations.

5.61 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- les efforts déployés en vue de réduire le fardeau disproportionné;
- le fardeau disproportionné toujours imposé aux groupes autochtones et aux petites entreprises;
- l'absence de critère fédéral du modèle pour tenir compte du fardeau disproportionné de la tarification du carbone.

Importance de cette constatation

5.62 Cette constatation est importante parce que les systèmes de tarification du carbone sont susceptibles d'accabler de façon disproportionnée certains groupes, tels que les ménages à faible revenu, les collectivités nordiques et éloignées, et les peuples autochtones. Par exemple, la vie dans des collectivités éloignées exige généralement un nombre accru de déplacements, et les options de déplacement à faible teneur en carbone tel que l'autobus ou les véhicules électriques y sont moins disponibles. Des mesures, comme les exemptions ciblées ou la redistribution du produit généré par la tarification du carbone, pourraient atténuer les effets négatifs et favoriser l'équité.

Contexte

5.63 Selon l'un des principes ayant orienté l'approche pancanadienne en matière de tarification de la pollution par le carbone, les politiques sur la tarification du carbone devraient utiliser une partie des revenus tirés de la tarification du carbone afin d'éviter qu'un fardeau disproportionné ne soit imposé à certains groupes, comme les peuples autochtones. Le gouvernement fédéral a reconnu que la mise en œuvre de la tarification du carbone pouvait toucher certains groupes de manière disproportionnée. Le mode d'application retenu des mesures visant à alléger le fardeau de la tarification du carbone a

une grande incidence sur l'équité. Aux termes de la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes*, le gouvernement fédéral doit tenir compte des répercussions des nouvelles mesures budgétaires sur les divers groupes démographiques. Selon le modèle fédéral en vigueur, les produits de la tarification du carbone doivent être remis à l'administration concernée. Si une administration a instauré son propre système de tarification du carbone ou choisi d'appliquer le système de tarification fédéral, elle doit décider comment elle veut réinvestir les produits.

Recommandation

5.64 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.79.

Analyse à l'appui de la constatation

Les efforts déployés en vue de réduire le fardeau disproportionné

5.65 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait déployé des efforts pour recenser les groupes qui pourraient être touchés de façon disproportionnée par la tarification du carbone. Le Ministère a mené de nombreuses **analyses comparatives entre les sexes plus**² pour l'approche pancanadienne de la tarification de la pollution par le carbone. Afin de reconnaître les circonstances uniques de certains groupes, un soutien a été accordé à ce qui suit :

- les ménages à faible revenu;
- les peuples autochtones;
- les collectivités nordiques et éloignées;
- les industries à forte intensité d'émissions et exposées au commerce;
- les petites et moyennes entreprises.

² **Analyse comparative entre les sexes plus** — Processus analytique qui fournit une méthode rigoureuse pour évaluer les inégalités systémiques, ainsi qu'un moyen de déterminer les répercussions potentielles des politiques, des programmes et des initiatives sur divers groupes de personnes, dont les femmes, les hommes et les personnes de diverses identités de genre. L'indication « plus » dans la désignation reconnaît que l'analyse comparative entre les sexes ne se limite pas aux différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre) et prend en compte de nombreux autres facteurs identitaires comme la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et les habiletés physiques ou mentales.

Source : Adaptation d'une définition tirée de Femmes et Égalité des genres Canada

En l'absence de mesures d'atténuation, ces charges pourraient inclure une augmentation du coût de la vie, des pertes d'emplois et des augmentations des coûts d'exploitation pour certaines industries exposées au commerce (examinées aux paragraphes 5.48 à 5.57).

5.66 Nous avons aussi constaté que le Ministère avait mené des études supplémentaires pour mieux comprendre les incidences de la tarification du carbone sur les collectivités nordiques et éloignées. À la suite de ces études, le Ministère a accordé des exemptions au titre des redevances sur les combustibles pour le carburant d'aviation dans les territoires et aux centrales électriques dans les collectivités éloignées.

5.67 Nous avons en outre constaté que le Ministère n'avait pas évalué l'incidence des hausses prévues dans le barème qui feront augmenter le prix par tonne au-delà de 50 \$ à compter de 2022 (la majoration dans le barème actualisé indique que le prix passera à 170 \$ par tonne en 2030). Les incidences relatives des systèmes de tarification du carbone sur les groupes et les peuples autochtones touchés par le fardeau ne seront pas évaluées avant le prochain examen provisoire du modèle fédéral en 2026. Étant donné la mise à jour du barème de prix applicable aux systèmes de tarification du carbone, il nous semble que l'évaluation devrait avoir lieu plus tôt pour que le Ministère soit à même de comprendre les répercussions et de procéder aux ajustements nécessaires en temps voulu.

5.68 Pour l'exercice 2019-2020, le produit de la redevance fédérale sur les combustibles provenant des administrations qui ne respectaient pas les critères de référence fédéraux — l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan — totalisait 2,63 milliards de dollars. Nous avons constaté que 90 % du produit de la redevance fédérale sur les combustibles devait servir à alléger le fardeau excessif imposé aux particuliers et aux ménages à faible revenu en accordant un crédit d'impôt aux contribuables en fonction de la taille du ménage et de la province de résidence. Environ 2,4 milliards de dollars du produit devaient être retournés à la population canadienne dans ces administrations par le biais du paiement de l'incitatif à agir pour le climat, un crédit d'impôt remboursable, en 2020 et en 2021. À compter de juillet 2022, le paiement de l'incitatif à agir pour le climat sera versé sous forme de prestation trimestrielle.

5.69 Les 10 % restants du produit de la redevance sur les combustibles devaient être versés pour certains groupes et organisations qui pourraient être disproportionnellement accablés par la tarification du carbone dans le cadre de programmes

fédéraux dont Environnement et Changement climatique Canada, Ressources naturelles Canada, Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada sont responsables. Nous avons constaté qu'environ 228 millions de dollars du produit de la redevance fédérale de 2019-2020 sur les combustibles avaient été alloués :

- au Fonds d'incitation à l'action pour le climat (218 millions de \$);
- au Programme à l'intention des gestionnaires de l'énergie (3,1 millions de \$);
- en financement additionnel à des programmes de soutien aux peuples autochtones (7,3 millions de \$).

Les groupes autochtones et les petites entreprises sont toujours disproportionnellement accablés

5.70 Dans les administrations où le filet de sécurité fédéral s'applique, les personnes qui ne produisent pas de déclaration de revenus ne peuvent pas bénéficier de l'incitatif à agir pour le climat. Les taux de production de déclarations de revenus sont plus faibles dans certains groupes, comme les ménages à faible revenu et les Autochtones vivant dans une réserve, que dans la population générale. Selon des rapports de ces administrations, la tarification du carbone continue d'imposer un fardeau disproportionné aux groupes autochtones. La production de déclarations de revenus constitue un enjeu plus vaste qui touche l'ensemble du gouvernement et des mesures sont mises en œuvre par d'autres ministères en vue d'augmenter la production de déclarations de revenus.

5.71 Pour l'exercice 2019-2020, le Ministère nous a fait savoir que 7 millions de dollars des produits de la redevance sur les combustibles avaient été redistribués par l'entremise de programmes fédéraux existants exécutés par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Services aux Autochtones Canada et Ressources naturelles Canada pour soutenir les collectivités autochtones. Ce montant représentait 0,33 % du produit total de la redevance sur les combustibles (ou environ 3 % du total des fonds alloués à des programmes fédéraux). Pour les produits de 2020-2021, le Ministère prévoyait augmenter la portion du produit destinée aux programmes visant à soutenir les collectivités autochtones, la faisant passer de 0,33 % à 1 % du produit de la redevance sur les combustibles.

5.72 Le Ministère s'était engagé à consulter des partenaires autochtones pour élaborer conjointement des solutions afin de redistribuer une portion du produit de la redevance sur les combustibles aux administrations respectives où le filet de sécurité fédéral était appliqué. Cependant, tandis que le Ministère continue de travailler à l'élaboration conjointe de mécanismes pour offrir cette programmation, nous avons constaté que la mise en place de tels mécanismes devrait retarder l'application des mesures visant à remédier au fardeau de la tarification du carbone que portent les groupes autochtones.

5.73 Pour soutenir certaines organisations, 218 millions de dollars du produit de la redevance sur les combustibles ont été alloués à Environnement et Changement climatique Canada pour être versés par l'intermédiaire du Fonds d'incitation à l'action pour le climat sur 2 ans. Le fonds a été créé pour aider les organisations à apporter des améliorations et des rénovations pour améliorer l'efficacité énergétique afin de réduire la consommation d'énergie, les coûts et la pollution par le carbone, par un financement versé au moyen de 3 flux distincts. Les bénéficiaires admissibles comprenaient les petites et moyennes entreprises, ainsi que les municipalités, les universités, les écoles et les hôpitaux.

5.74 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas versé tous les fonds alloués pour ces 3 volets de financement, en raison de difficultés de prestation, comme la faible participation au programme en raison de la pandémie, et de l'échec des partenariats. En 2019-2020, aucun des fonds alloués au Fonds d'incitation à l'action pour le climat n'avait été dépensé. En 2020-2021, environ 95 millions de dollars (44 %) du financement alloué avaient été dépensés. Le Ministère nous a dit que les modifications visant à résoudre ces problèmes n'ont pas été mises en œuvre parce que le Fonds d'incitation à l'action pour le climat arrivait à expiration. Le Ministère envisageait d'autres options pour verser ces fonds. À notre avis, en raison des problèmes rencontrés dans l'octroi du financement, le Ministère n'a pas réglé le fardeau de la tarification du carbone auquel sont confrontées les petites et moyennes entreprises.

L'absence de critère fédéral du modèle pour tenir compte du fardeau disproportionné de la tarification du carbone

5.75 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas défini de critères dans le modèle fédéral qui obligerait les administrations à évaluer et à recenser des mesures pour atténuer le fardeau disproportionné de la tarification du carbone sur les groupes vulnérables. Il y a un risque

que les systèmes des provinces et des territoires n'identifient pas de façon systématique les mesures d'aide pour les groupes vulnérables, ce qui pourrait être perçu comme inéquitable.

5.76 D'après les lignes directrices relatives au modèle fédéral, les revenus devaient demeurer dans l'administration d'origine et celle-ci pouvait les utiliser en fonction de ses besoins, y compris pour apporter un soutien aux populations vulnérables. Le Ministère nous a affirmé que le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir d'imposer aux autres administrations une utilisation particulière du produit de la tarification du carbone.

5.77 Le recours à des exemptions constitue un autre moyen de fournir un soutien. Nous avons constaté que les exemptions variaient elles aussi d'un système de tarification du carbone à un autre. Selon l'évaluation des spécialistes, ces différences pourraient poser des problèmes d'équité et de réconciliation, en particulier pour les groupes autochtones. Par exemple, en Colombie-Britannique, une taxe sur le carbone est en vigueur et les personnes ou les bandes admissibles des Premières Nations en sont exemptées lors de l'achat de carburant sur les terres des Premières Nations, aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, dans les provinces ayant adopté le filet de sécurité fédéral, la mesure en vigueur est une redevance sur les combustibles, de laquelle les peuples autochtones ne sont pas exemptés.

5.78 Le Ministère n'avait pas exigé l'établissement de rapports sur le recyclage des revenus auprès des provinces et des territoires appliquant leurs propres systèmes de tarification. Le Ministère n'avait pas non plus obligé ces administrations à faire rapport sur l'utilisation qu'elles feraient de ces revenus pour remédier à d'éventuels fardeaux disproportionnés. Selon les critères du modèle mis à jour, qui ont été publiés en 2021, les provinces et les territoires doivent publier des rapports sur la manière dont ces revenus sont utilisés. Le Ministère a fourni de l'orientation sur les approches à adopter pour remédier aux fardeaux disproportionnés; or, en ce qui concerne les administrations dotées de leurs propres systèmes de tarification du carbone, le gouvernement fédéral ne peut pas garantir que les revenus seront utilisés pour prévenir de tels fardeaux.

5.79 Recommandation. Pour tenir compte du fardeau disproportionné de la tarification du carbone sur certains groupes et les peuples autochtones, Environnement et Changement

climatique Canada devrait travailler avec les provinces et territoires pour :

- évaluer le fardeau des systèmes de tarification du carbone imposé à certains groupes, comme les peuples autochtones;
- publier des rapports sur les mesures mises en œuvre dans les administrations pour atténuer le fardeau de la tarification du carbone imposé à ces groupes.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.*

Le **Tableau des recommandations** à la fin du rapport contient les réponses détaillées du Ministère.

Établissement de rapports

Les systèmes de tarification du carbone manquaient de transparence

Ce que nous avons constaté

5.80 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait publié des rapports sur la mise en œuvre de la tarification du carbone. Cependant, le manque de rapport sur les évaluations du modèle fédéral, sur les mesures de soutien aux secteurs, ou sur la modélisation des réductions d'émissions attendues signifiait que les systèmes de tarification du carbone manquaient de transparence. Nous avons aussi constaté une absence de regroupement des données ou renseignements nécessaires pour évaluer les progrès réalisés grâce à la tarification du carbone.

5.81 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- les rapports ministériels publiés;
- la faiblesse des critères relatifs à l'établissement de rapports dans le modèle fédéral;
- le manque de transparence.

Importance de cette constatation

5.82 Cette constatation est importante parce que l'établissement de rapports réguliers, uniformes, vérifiables et faisant preuve de transparence sur les principaux résultats et les principales caractéristiques de la tarification du carbone est un outil qui appuie les évaluations continues permettant d'améliorer l'efficacité des systèmes de tarification du carbone. Elle est également importante parce qu'une production de rapports transparents contribue à la reddition de comptes du gouvernement à l'intention de la population canadienne.

Contexte

5.83 Selon l'un des principes de l'approche du Cadre pancanadien pour une tarification du carbone, les rapports connexes devraient être uniformes, réguliers, vérifiables et faire preuve de transparence.

5.84 Conformément à la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, Environnement et Changement climatique Canada a la responsabilité de publier les plans établis en vue d'atteindre les cibles quinquennales de réduction d'émissions, des rapports d'étape provisoires et des rapports définitifs portant sur l'évaluation de la façon dont les mesures et les stratégies décrites dans les plans, incluant la tarification du carbone, ont contribué à l'atteinte des cibles de réduction des émissions pertinentes.

5.85 De plus, en 2015, le Canada s'est engagé à atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. L'objectif n° 13 (lutte contre les changements climatiques) invite les pays à prendre des mesures de toute urgence pour lutter contre les changements climatiques et leurs effets. Le plan fédéral renforcé de 2020 sur le climat, Un environnement sain et une économie saine, comprenait un engagement visant à prendre des mesures concrètes pour faire progresser la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030. La tarification du carbone, à titre de mesure de réduction des gaz à effet de serre, contribue à l'objectif n° 13. L'établissement de rapports sur les progrès accomplis est un élément central du Programme à l'horizon 2030 et l'accès à des données détaillées permettrait aux organisations d'adapter leurs politiques et programmes pour soutenir les populations vulnérables du Canada.



Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions

Source : Nations Unies

Recommandation

5.86 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 5.101.

Analyse à l'appui de la constatation

Les rapports ministériels publiés

5.87 Environnement et Changement climatique Canada s'est engagé à publier des rapports sur la tarification du carbone. Nous avons constaté que le Ministère avait publié des rapports sur la mise en œuvre de la tarification du carbone. Il est toutefois trop tôt pour savoir si ces rapports seront réguliers, uniformes et vérifiables.

5.88 Le Ministère doit également produire un rapport annuel sur l'application de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*. En 2020, le Ministère a publié son premier rapport annuel (2019). Le rapport annuel sur 2020, qui devait être publié au plus tard à la fin de 2021, a été reporté et publié en mars 2022.

5.89 Le rapport annuel sur 2019 ne portait que sur les administrations assujetties à au moins une composante du système de tarification fédéral. Le rapport fournissait de l'information sur le montant du produit de la redevance sur les combustibles reçu par les particuliers, par province, par l'entremise de leurs déclarations de revenus. En raison de la pandémie, le Ministère a prolongé la date butoir pour la présentation par les installations réglementées de leurs rapports de conformité et de vérification de 2019. C'est pourquoi le Ministère n'a pas pu rendre compte du programme fédéral pour les grands émetteurs. Le Ministère avait prévu examiner les rapports de conformité et les rapports de vérification présentés par les installations réglementées pour le rapport de 2020, mais a de nouveau reporté cette échéance. Selon le rapport de 2020, les résultats relativement à la façon dont les installations avaient compensé pour les émissions qui dépassaient leur limite annuelle seront présentés dans le rapport annuel de 2021.

5.90 Le Cadre pancanadien prévoit que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent ensemble afin de planifier un examen de la tarification du carbone. Dans le cadre du premier examen préliminaire de la tarification du carbone, le gouvernement fédéral s'est engagé à publier plusieurs rapports.

Nous avons constaté que le Ministère avait collaboré avec les gouvernements provinciaux et territoriaux par l'entremise d'un comité directeur afin de guider la publication des rapports suivants :

- Un rapport préliminaire — Publié en 2021, le rapport fournissait une mise à jour sur la situation des systèmes de tarification du carbone dans l'ensemble du Canada. Il décrivait les systèmes de tarification du carbone dans chaque administration, comment les revenus devaient être recyclés, et des estimations du pourcentage d'émissions couvertes dans chacune des administrations, mais ne rendait pas compte des résultats, comme les réductions d'émissions ou les montants réels des revenus recyclés.
- Un examen de 2019 des mesures de soutien aux secteurs — Ce rapport, publié en annexe au rapport préliminaire de 2021, concluait que le risque de fuite de carbone avait été atténué avec succès grâce aux approches mises en œuvre, comme les programmes à l'intention des grands émetteurs. Toutefois, nous avons constaté que les éléments probants sur lesquels se fondait cette conclusion ne concernaient pas le système fédéral à l'intention des grands émetteurs, puisqu'il n'avait été mis en œuvre que récemment.
- Une évaluation de spécialistes des systèmes de tarification du carbone effectuée par une tierce partie — Cette évaluation a été publiée en 2021. Selon nous, la réalisation d'évaluations indépendantes régulières peut aider le gouvernement à faire le point sur les résultats, favoriser la transparence et améliorer l'efficacité.

5.91 Nous avons constaté que pour ce qui est de l'objectif de développement durable n° 13, le gouvernement fédéral avait utilisé la cible de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. L'indicateur utilisé pour mesurer les progrès réalisés est le total des émissions de gaz à effet de serre rejetées par année. Ce total est publié en avril de chaque année dans le Rapport d'inventaire national. Notre rapport *Leçons tirées de la performance du Canada dans le dossier des changements climatiques* et notre récent audit sur le Fonds de réduction des émissions ont montré que les émissions du Canada avaient augmenté de 21 % de 1990 à 2019.

La faiblesse des critères relatifs à l'établissement de rapports dans le modèle fédéral

5.92 Dans les critères initiaux applicables aux systèmes provinciaux et territoriaux, il était stipulé que ces systèmes devaient permettre la production de rapports périodiques qui font preuve de transparence et qui sont vérifiables sur les résultats de leurs politiques de tarification du carbone. Nous avons constaté que le modèle à suivre établi par le Ministère pour évaluer le système d'une administration contenait une liste de tous les éléments que le système devrait comprendre, comme les revenus générés et les émissions annuelles produites par les installations réglementées assujetties à un système pour les grands émetteurs. Cependant, des fonctionnaires du Ministère nous ont affirmé que sans norme minimale d'établissement de rapports, une administration satisferait aux exigences du modèle à cet égard dans la mesure où elle aurait élaboré ou était en voie d'élaborer un système pour l'établissement de rapports destinés au public.

5.93 Toutes les administrations dotées de leurs propres systèmes de tarification du carbone avaient mis en place des mécanismes d'établissement de rapports. Dans notre revue de l'information disponible publiquement, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune uniformité en ce qui a trait au moment de produire les rapports existants ou prévus, à l'emplacement visé et au contenu de ces rapports. Par exemple, les provinces et les territoires présentaient ou prévoyaient présenter des renseignements en utilisant divers mécanismes comme les rapports d'étape relativement à leurs plans liés aux changements climatiques, les documents budgétaires annuels et d'autres rapports exigés par des lois ou des règlements.

5.94 Selon le modèle de tarification du carbone mis à jour en 2021, les provinces et les territoires devront, dès 2023, publier des rapports réguliers et transparents sur les résultats de leurs politiques de tarification du carbone. Le Ministère nous a expliqué qu'il s'affairait à définir sa méthode d'évaluation de la conformité des systèmes provinciaux et territoriaux en fonction des exigences de rapports publics mises à jour.

Le manque de transparence

5.95 Nous avons constaté plusieurs faiblesses au chapitre de la transparence de l'information requise pour démontrer l'efficacité des systèmes existants et pour orienter les changements à apporter à la tarification du carbone.

5.96 Nous avons constaté que l'information publique nécessaire à la comparaison des systèmes provinciaux ou territoriaux au modèle fédéral était limitée. Par exemple, le Ministère n'avait pas publié les résultats de sa modélisation des réductions d'émissions attendues des systèmes. Il n'avait rien publié non plus sur la couverture des émissions des administrations par rapport aux exigences du modèle. Sans cette information, il est difficile pour le public de déterminer si les systèmes de tarification provinciaux ou territoriaux sont suffisamment rigoureux.

5.97 Nous avons constaté que l'information expliquant comment et pourquoi certains secteurs profitaient d'un allègement des coûts du carbone n'était pas rendue publique. Le manque de transparence caractérisant les programmes à l'intention des grands émetteurs avait déjà été signalé au cours de l'évaluation de spécialistes commandée par le Ministère. Les spécialistes avaient souligné que l'information insuffisante sur les programmes à l'intention des grands émetteurs nuisait à leur capacité d'évaluer les risques possibles pour l'efficacité de la politique. Ils avaient ainsi recommandé d'accroître la transparence à l'égard des méthodes employées pour établir les normes applicables aux secteurs, et de recueillir et de publier davantage de données au sujet du rendement de ces systèmes et des coûts imposés aux secteurs dans l'ensemble des administrations.

5.98 Le Ministère s'était engagé à faire régulièrement le point sur les progrès réalisés grâce à la tarification du carbone, afin de faire rapport à la population canadienne et d'orienter les engagements futurs du Canada en matière de cibles de réduction des émissions. Cependant, nous avons constaté que l'information sur la contribution attendue de la tarification du carbone à l'atteinte des cibles du Canada était limitée. Par exemple :

- la comparaison de l'effet des systèmes provinciaux ou territoriaux et de l'effet du système fédéral n'a pas été rendue publique;
- les réductions d'émissions attendues du nouveau barème de prix, annoncées en décembre 2020, n'ont pas été rendues publiques;
- le Ministère a rendu compte des réductions d'émissions attendues de la tarification du carbone pour la dernière fois dans les rapports biennaux de 2019 présentés au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cette information n'est toutefois plus à jour.

5.99 Dans leur revue de 2021, les spécialistes ont aussi souligné l'importance de la modélisation des émissions en vue de pouvoir comparer l'efficacité du système de tarification de chaque administration. Selon eux, la modélisation devrait refléter les détails des conceptions et la façon dont les systèmes ont été mis en œuvre dans chaque administration. Les spécialistes ont également précisé que la modélisation devrait faire en sorte de distinguer l'incidence de la tarification par administration des politiques et des facteurs du marché, comme le prix du pétrole.

5.100 Enfin, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de regroupement des données ou de l'information nécessaires pour évaluer les progrès réalisés grâce à la tarification du carbone. Même si toutes les provinces et tous les territoires disposaient de leurs systèmes d'établissement de rapports, il n'existait pas de tel système centralisé qui aurait facilité la mise en commun et la comparaison des caractéristiques et des résultats attendus et réels de chaque système.

5.101 Recommandation. Pour accroître la transparence des systèmes de tarification du carbone dans l'ensemble du Canada, Environnement et Changement climatique Canada devrait recueillir les données clés sur les systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone, les rendre publiquement accessibles en un endroit central et faire régulièrement rapport sur les résultats obtenus. L'information devrait faire état de ce qui suit :

- la couverture des émissions du système de chaque administration par rapport au filet de sécurité fédéral;
- les données sur la conformité et sur les marchés d'échange de droits d'émission;
- le coût moyen imposé aux grands émetteurs;
- les réductions d'émissions attendues.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.*

Le **Tableau des recommandations** à la fin du rapport contient les réponses détaillées du Ministère.

Conclusion

5.102 Nous avons conclu qu'il existait certaines faiblesses dans les normes initiales d'Environnement et Changement climatique Canada, en raison desquelles quelques systèmes provinciaux de tarification du carbone moins efficaces avaient été acceptés. Le Ministère a, depuis, renforcé son approche en vue d'améliorer l'efficacité, le caractère équitable et la transparence des systèmes de tarification du carbone instaurés au Canada. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour veiller à ce que les grands émetteurs contribuent à l'atteinte de la cible nationale de réduction des émissions du Canada, pour alléger la charge disproportionnée ressentie par certains groupes et pour améliorer la transparence des rapports.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la tarification du carbone a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes, et d'exprimer une conclusion à savoir si Environnement et Changement climatique Canada se conformait, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait veillé à ce que les systèmes de tarification du carbone instaurés au Canada soient appliqués de façon efficace, équitable et transparente (selon les définitions énoncées dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques).

Étendue et méthode

Le présent audit portait sur Environnement et Changement climatique Canada. Il comprenait un examen visant à déterminer si le Ministère mettait en œuvre un système de tarification du carbone qui est conforme aux principes décrits dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques.

Nous n'avons pas examiné si la tarification du carbone avait une incidence sur les investissements et les droits d'actifs délaissés, causait des problèmes liés à la compétitivité, entraînait des fuites de carbone ou avait permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre depuis les premières années de mise en œuvre. Nous n'avons pas non plus examiné la mise en œuvre du paiement de l'incitatif à agir pour le climat ou du Fonds d'incitation à l'action pour le climat, administrés par le ministère des Finances Canada et par l'Agence du revenu du Canada.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait veillé à ce que les systèmes de tarification du carbone instaurés au Canada soient appliqués de façon efficace, équitable et transparente, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Environnement et Changement climatique Canada veille à ce que le régime de tarification du carbone soit efficace en définissant et en mettant en œuvre une approche qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • est flexible et tient compte des politiques de tarification déjà instaurées par les provinces et les territoires; • est appliquée à l'ensemble des sources d'émissions à l'échelle de l'économie; • est opportune; • est de plus en plus rigoureuse au fil des ans. 	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement et Changement climatique Canada, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, 2016 • Environnement et Changement climatique Canada, Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : rapport final, 2016 • Premiers ministres du Canada, Déclaration de Vancouver sur la croissance propre et les changements climatiques, 2016 • <i>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i> • Environnement et Changement climatique Canada, Réaliser un avenir durable : stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2019 à 2022, 2019 • Environnement et Changement climatique Canada, Approche pancanadienne pour une tarification de la pollution par le carbone : Document d'information, 2016 • Environnement et Changement climatique Canada, Un environnement sain et une économie saine, 2020

Critères	Sources
<p>Environnement et Changement climatique Canada évalue l'incidence sur la compétitivité et les possibilités de fuite de carbone et, le cas échéant, définit des mesures de soutien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement et Changement climatique Canada, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, 2016 • Environnement et Changement climatique Canada, Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : rapport final, 2016
<p>Environnement et Changement climatique Canada, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, définit des mesures de soutien, au besoin, pour atténuer toute incidence disproportionnée du système fédéral de tarification du carbone sur les peuples autochtones et les groupes vulnérables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement et Changement climatique Canada, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, 2016 • Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter, 2011 • Environnement et Changement climatique Canada, Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : rapport final, 2016 • Rapports du Bureau du vérificateur général (automne 2015), rapport 1, « La mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes » • Femmes et Égalité des genres, L'ACS+ étape par étape
<p>Environnement et Changement climatique Canada publie des rapports sur les politiques de tarification du carbone et sur leurs résultats qui sont uniformes, réguliers, transparents et vérifiables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement et Changement climatique Canada, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, 2016 • <i>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i> • Environnement et Changement climatique Canada, Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone : rapport final, 2016 • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats, 2016

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de janvier 2018 à septembre 2021. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 11 mars 2022, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada dirigée par Kimberley Leach, directrice principale. La directrice principale est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; elle doit s'assurer notamment que les audits sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de contrôle de la qualité du Bureau.

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>5.58 Environnement et Changement climatique Canada devrait travailler avec les provinces et les territoires afin de déterminer une approche visant à minimiser les risques de compétitivité nationale, tout en améliorant l'efficacité. Ce travail devrait viser à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer l'établissement de normes de rendement de performance minimales; • évaluer l'alignement des coûts moyens; • embaucher des spécialistes pour évaluer de façon indépendante les risques pour l'efficacité et la compétitivité nationale des systèmes de tarification fédéraux, provinciaux et territoriaux. 	<p>Recommandation acceptée. Comme il s'y est engagé dans les nouvelles exigences du modèle publiées le 5 août 2021, le gouvernement fédéral fera participer les provinces, les territoires et les organismes autochtones à un examen provisoire du modèle d'ici 2026 afin de confirmer que les exigences du modèle sont suffisantes pour continuer à garantir la rigueur de la tarification du carbone au Canada. Dans le modèle, le gouvernement s'engage spécifiquement à prendre en compte les conséquences de la tarification du carbone sur la compétitivité entre les provinces et les territoires ainsi qu'à l'échelle internationale. Il vise également à déterminer si des exigences supplémentaires sont nécessaires pour tenir compte des différences entre les administrations (c.-à-d. les différences de coût moyen) et à demander une évaluation par un expert.</p> <p>Plus précisément, Environnement et Changement climatique Canada va :</p> <ul style="list-style-type: none"> • commencer les travaux à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale sur l'examen provisoire d'ici le début de 2023, avec l'objectif de le terminer d'ici la fin de 2024 ou le début de 2025 afin de laisser du temps pour toute modification ultérieure des exigences du modèle (cela inclurait l'évaluation par un expert); • créer un groupe de travail fédéral-provincial-territorial dédié à l'évaluation de l'alignement des coûts moyens et des normes de rendement industriel dans le cadre de l'examen; • inclure dans le mandat de l'expertise indépendante une évaluation des risques pour l'efficacité, la compétitivité nationale et la fuite de carbone des systèmes de tarification fédéral, provinciaux et territoriaux.

Recommandation	Réponse
<p>5.59 Pour améliorer l'efficacité de la tarification du carbone et la rigueur des programmes provinciaux ou territoriaux pour les grands émetteurs, Environnement et Changement climatique Canada devrait évaluer, en se fondant sur la modélisation fédérale, si les systèmes provinciaux ou territoriaux sont suffisamment rigoureux pour entraîner des réductions correspondant, au minimum, aux réductions d'émissions projetées qui résulteraient de l'application du système de filet de sécurité fédéral, et rendent compte publiquement des résultats de leur analyse.</p>	<p>Recommandation acceptée. Les évaluations par rapport au modèle de tarification du carbone effectuées plus tard cette année incluront une estimation des réductions d'émissions qui en résulteraient par rapport au filet de sécurité fédéral s'il était appliqué dans une province ou un territoire donné. Toutefois, les réductions modélisées dans un système provincial qui s'aligne sur le modèle n'ont pas besoin de « correspondre » ou d'être exactement égales à ce qui serait obtenu par l'application du système fédéral, par exemple en raison de différences dans les sources exactes couvertes et les normes de rendement exactes pour l'industrie. Néanmoins, les nouvelles exigences du modèle sur les sources d'émissions couvertes et les systèmes de tarification industrielle rapprocheront les systèmes et devront donc produire des niveaux de réduction des émissions largement similaires.</p> <p>Une fois que tous les systèmes pour 2023-2030 seront finalisés, Environnement et Changement climatique Canada modélisera les réductions d'émissions attendues et rendra compte publiquement des résultats de cette analyse. Il est à noter que le rapport public sera probablement publié à la fin de 2023 ou en 2024, car des aspects de certains systèmes peuvent être finalisés plus tard en 2023 et être appliqués rétroactivement.</p>
<p>5.79 Pour tenir compte du fardeau disproportionné de la tarification du carbone sur certains groupes et les peuples autochtones, Environnement et Changement climatique Canada devrait travailler avec les provinces et territoires pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer le fardeau des systèmes de tarification du carbone imposé à certains groupes, comme les peuples autochtones • publier des rapports sur les mesures mises en œuvre dans les administrations pour atténuer le fardeau de la tarification du carbone imposé à ces groupes. 	<p>Recommandation acceptée. Comme le souligne l'Approche pancanadienne de la tarification de la pollution par le carbone, le Canada appuie le principe selon lequel les politiques de tarification du carbone devraient inclure le recyclage des recettes afin d'éviter un fardeau disproportionné sur les groupes vulnérables et les peuples autochtones. Un principe similaire a été élaboré par le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les mécanismes de la tarification du carbone : les politiques de tarification du carbone, y compris leurs composantes de recyclage des recettes, devraient établir un équilibre entre le principe du pollueur payeur et le fait d'éviter un fardeau disproportionné pour les groupes vulnérables.</p> <p>Dans le cadre des travaux sur l'examen provisoire de la tarification du carbone, d'ici la fin de 2022 ou le début de 2023, Environnement et Changement climatique</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Canada s'engagera auprès des provinces et des territoires pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer une approche dans le but d'évaluer les répercussions de la tarification du carbone sur les groupes à risques disproportionnés, y compris les peuples autochtones; • entreprendre des recherches sur les répercussions de la tarification du carbone sur ces groupes; • préparer une approche pour rendre compte publiquement des mesures d'atténuation de ces répercussions.
<p>5.101 Pour accroître la transparence des systèmes de tarification du carbone dans l'ensemble du Canada, Environnement et Changement climatique Canada devrait recueillir les données clés sur les systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone, les rendre publiquement accessibles en un endroit central et faire régulièrement rapport sur les résultats obtenus. L'information devrait faire état de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la couverture des émissions du système de chaque administration par rapport au filet de sécurité fédéral; • les données sur la conformité et sur les marchés d'échange de droits d'émission; • le coût moyen imposé aux grands émetteurs; • les réductions d'émissions attendues. 	<p>Recommandation acceptée. Afin de soutenir la rigueur et l'efficacité, le modèle mis à jour pour 2023-2030 comprend de nouvelles exigences en matière de rapports qui obligent les provinces et les territoires à publier des rapports réguliers et transparents et/ou des données sur les principaux résultats, caractéristiques et répercussions de leurs systèmes de tarification du carbone, ainsi que sur des renseignements relatifs à la conformité et les données du marché du carbone lorsque la publication pourrait renforcer la responsabilité, ainsi que le fonctionnement et la surveillance du marché du carbone. On s'attend à ce que les rapports sur d'autres aspects des systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone évoluent avec le temps.</p> <p>Bien que chaque province et territoire soit responsable de la publication de ces informations sur leur système respectif, Environnement et Changement climatique Canada est d'accord avec le mérite de rendre toutes ces informations publiquement disponibles en un seul endroit.</p> <p>Pour ce faire, le Ministère va collaborer avec les provinces et les territoires à discuter d'une approche visant à recueillir et à publier toutes les données sur les systèmes de tarification du carbone en un seul endroit.</p>

