

BALISER LE CHEMIN :

LÉGIFÉRER NOS OBJECTIFS

CLIMATIQUES EN ROUTE VERS 2050

JUIN 2020



CANADIAN INSTITUTE FOR
CLIMATE CHOICES



INSTITUT CANADIEN POUR DES
CHOIX CLIMATIQUES

À propos de l'Institut

L'Institut canadien pour des choix climatiques résulte d'un travail de collaboration sans précédent entre spécialistes issus d'un grand éventail de disciplines et d'organismes à travers le pays. Nous menons des recherches rigoureuses et indépendantes et effectuons des analyses approfondies afin de fournir des avis éclairés concernant les défis climatiques et les choix politiques que le Canada devra faire à l'avenir.

Pour plus d'information: choixclimatiques.ca

Remerciements

Auteurs issus du personnel

Dale Beugin, Vice Président Recherche, Institut canadien pour des choix climatiques
Jason Dion, Directeur de recherche - Mitigation, Institut canadien pour des choix climatiques
Anna Kanduth, Associé de recherche, Institut canadien pour des choix climatiques,
Caroline Lee, Associé de recherche principale, Institut canadien pour des choix climatiques
Dave Sawyer, Économiste en chef, Institut canadien pour des choix climatiques
Jonathan Arnold, Associé de recherche principale, Institut canadien pour des choix climatiques

Avis d'expert

Catherine Abreu, directrice exécutive, Climate Action Network
Alan Andrews, directeur de programme - climat, Ecojustice
Julia Croome, avocate, Ecojustice
Andrew Gage, avocat, West Coast Environmental Law
Graeme Reed, conseiller autochtone
Tracy Snoddon, professeure agrégée d'économie, École de commerce et d'économie Lazaridis, Université Wilfrid Laurier

Membres du comité d'atténuation

Louis Beaumier, Directeur exécutif, Institut de l'énergie Trottier
Kathryn Harrison, professeure de science politique, Université de la Colombie-Britannique
Mark Jaccard, directeur et professeur émérite, École de gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser
Melina Laboucan-Massimo, directrice de campagne à Indigenous Climate Action et membre de la Fondation David Suzuki
David Layzell, directeur, Canadian Energy Systems Analysis Research (CESAR), Université de Calgary
Justin Leroux, professeur agrégé d'économie, HEC Montréal
Nancy Olewiler, professeure, École de politique publique, Université Simon Fraser
Catherine Potvin, Chaire de recherche du Canada, Atténuation des changements climatiques et forêts tropicales, Université McGill
Nicholas Rivers, chaire de recherche du Canada, Politique climatique et énergétique, Université d'Ottawa
Jennifer Winter, professeure adjointe, Département d'économie et directrice scientifique, Division de la recherche sur les politiques énergétiques et environnementales, Université de Calgary

Support de production

Conception et mise en page | Laurie Barnett, graphiste
Relecture | Julie Stauffer, Cadmium Red Communications (anglais); Laurence Jutras (français)
Traduction | Edgar
Illustrations | Alex Wittholz, Helios Design Labs

Copyright © 2020 Institut canadien pour les choix climatiques.

Tous les droits sont réservés. La permission est accordée de reproduire la totalité ou une partie de cette publication à des fins non commerciales, tant que vous citez la source.

Citation recommandée:

Beugin, D., J. Dion, A. Kanduth, C. Lee, D. Sawyer, and J. Arnold. 2020. BALISER LE CHEMIN: LÉGIFÉRER NOS OBJECTIFS CLIMATIQUES EN ROUTE VERS 2050, Institut canadien pour des choix climatiques, [Merci d'insérer l'URL ici]

Ce projet a été réalisé grâce au support financier de:



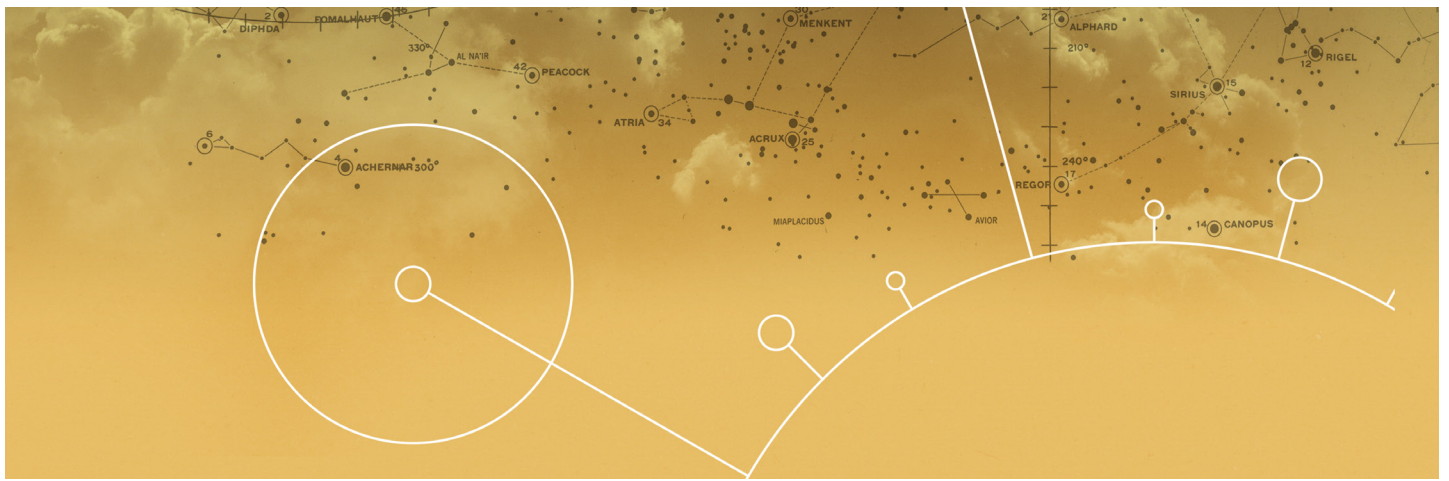
Environment and
Climate Change Canada

Environnement et
Changement climatique Canada



Table des matières

Sommaire	iv
Introduction	1
La responsabilisation climatique en pratique.....	3
Définir le problème: atteindre ses objectifs.....	3
Tirer des leçons de l'expérience internationale	4
La responsabilisation climatique dans le contexte canadien	16
Défis et possibilités propres au Canada	16
Questions centrales pour la conception et la mise en œuvre de cadres de responsabilisation climatique au Canada	20
Conclusions.....	30
Recommandations	32
Questions pour poursuivre la réflexion.....	36
Références.....	39



Sommaire

Un cadre de responsabilisation climatique peut aider un gouvernement à combler l'écart entre ses objectifs à moyen et à long terme et les politiques nécessaires pour les atteindre. En effet, en plus de décomposer les cibles à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en cibles intermédiaires, un tel cadre définit clairement des structures et des processus de gouvernance qui font le lien entre ces cibles intermédiaires et les politiques adoptées. En outre, il responsabilise le gouvernement quant à l'application de ces politiques en exigeant des bilans réguliers et transparents, des rapports d'étape et, si nécessaire, des plans d'action pour corriger le tir.

Au Canada, l'atteinte des objectifs climatiques est d'autant plus complexe puisque les compétences et l'influence en matière de climat sont partagées entre les différents ordres de gouvernement: provinces, territoires, municipalités, collectivités autochtones et gouvernement fédéral. Dans ce contexte, l'adoption de cadres de responsabilisation climatique pourrait aussi créer des forums et des processus où prendre à bras-le-corps les défis et les possibilités associés au partage des compétences dans la fédération.

Mais les cadres de responsabilisation ne sont pas une panacée. Comme ils ne peuvent régir les actions de futurs gouvernements démocratiquement élus, ils ne peuvent garantir qu'un État atteindra ses objectifs

climatiques à long terme. Ils ne permettent pas non plus de faire fi de la complexité de l'application de politiques climatiques dans un contexte où se côtoient plusieurs ordres de gouvernement.

Néanmoins, un cadre de responsabilisation pourrait aider le Canada à atteindre ses cibles climatiques pour 2030 et 2050. L'expérience nationale et internationale montre que la transparence et la responsabilisation qui leur sont associées peuvent donner un coup de pouce significatif au gouvernement pour garder le cap. Bien conçu, un cadre de responsabilisation climatique peut créer des incitatifs institutionnels encourageant la coordination et l'harmonie entre les différents ordres de gouvernement.

Dans le présent rapport, nous passerons en revue différentes expériences de mise en œuvre de cadres de responsabilisation climatique, et nous explorerons leurs possibles modalités d'application dans le contexte canadien. Le rapport ne porte pas

sur la nature des cibles intermédiaires qui devraient mener à l'atteinte des cibles à long terme du Canada, mais plutôt sur le processus d'établissement de ces cibles intermédiaires, et sur les moyens de les atteindre.

Tirer des leçons des études de cas

De l'Allemagne à la Aotearoa/Nouvelle-Zélande en passant par le Royaume-Uni, plusieurs gouvernements ont utilisé des cadres de responsabilisation pour s'obliger à respecter leurs engagements climatiques à long terme. Deux provinces canadiennes, le Manitoba et la Colombie-Britannique, ont fait de même. Ce sont des exemples précieux pour les autres gouvernements qui cherchent à mettre en

œuvre des cadres de responsabilisation au Canada.

On peut dégager de ces études de cas six éléments communs qui, ensemble, établissent les processus de gouvernance, les protocoles d'élaboration de politiques et les mesures de transparence qui forcent les gouvernements à mettre en œuvre des politiques conformes à leurs cibles à long terme.

Voici ces six éléments :

- ▶ Officialisation des structures et processus de gouvernance climatique
- ▶ Définition claire des rôles et des responsabilités
- ▶ Établissement de cibles intermédiaires de réduction des émissions
- ▶ Production de plans d'action pour faire respecter les cibles intermédiaires
- ▶ Exigences de surveillance et de reddition de comptes
- ▶ Élargissement de la portée du cadre au-delà de la réduction des émissions

En comparant la façon dont divers États ont mis en œuvre ces éléments communs des cadres de responsabilisation climatique, on voit émerger un ensemble de pratiques exemplaires. Par « pratique exemplaire », nous entendons ici un élément de la conception des politiques qui augmente la responsabilité du gouvernement quant à l'atteinte des cibles à long terme et

des cibles intermédiaires – et à l'application des politiques qu'elles commandent – tout en préservant la robustesse du cadre face aux changements de gouvernement ou d'orientations politiques et à l'évolution des besoins stratégiques. La tableau 1 résume les éléments communs et pratiques exemplaires qui se dégagent des études de cas.

Tableau 1. Éléments des cadres de responsabilisation climatique et pratiques exemplaires pour leur application

ÉLÉMENTS	PRATIQUES EXEMPLAIRES
<p>Officialisation des structures et processus de gouvernance climatique</p> <p>Création d'un ensemble de structures de gouvernance et de processus officiels visant l'établissement et l'atteinte de cibles à long terme de réduction d'émissions et le suivi des progrès accomplis.</p>	<p>Inscrire dans la loi les structures et processus de gouvernance et les cibles à long terme</p> <p>L'inscription dans la loi d'une cible de réduction des émissions à long terme, de même que l'élargissement du cadre de gouvernance, augmente la responsabilité d'un gouvernement quant à l'atteinte de cette cible tout en favorisant la transparence, la crédibilité et la prévisibilité.</p>
<p>Définition claire des rôles et des responsabilités</p> <p>Description des devoirs des institutions en ce qui touche l'atteinte des cibles à long terme.</p>	<p>Garantir l'indépendance des conseils et des évaluations</p> <p>Le fait que les gouvernements disposent de conseils et d'évaluations indépendants, fiables et basés sur les données probantes contribue à dépolitiser les orientations climatiques.</p> <p>Favoriser une approche pangouvernementale</p> <p>La répartition entre divers acteurs gouvernementaux des responsabilités en matière de politiques climatiques et d'atteinte des cibles favorise la collaboration et la concertation entre les secteurs de dépenses, pour ainsi accroître l'efficacité des politiques climatiques globales.</p>
<p>Établissement de cibles intermédiaires de réduction des émissions</p> <p>Définition de cibles intermédiaires de réduction des émissions pour établir une trajectoire vers les cibles à long terme.</p>	<p>Préciser la façon dont les cibles intermédiaires sont établies et évoluent.</p> <p>La planification de cibles intermédiaires au moins 10 ou 15 ans à l'avance, tout comme l'adoption de règles et de processus clairs et codifiés régissant leur établissement et leur modification, améliorent la prévisibilité et la reddition de comptes.</p> <p>Définir les cibles intermédiaires de réductions des émissions sous la forme de budgets carbone cumulatifs.</p> <p>La définition des cibles intermédiaires de réduction des émissions sous la forme de budgets carbone donne une mesure plus représentative de la contribution d'un territoire à l'atténuation des changements climatiques à l'échelle mondiale. Elle rend également les compromis à faire entre les régions, les secteurs ou les périodes plus clairs pour les décideurs.</p>

ÉLÉMENTS

PRATIQUES EXEMPLAIRES

Production de plans d'action pour faire respecter les cibles intermédiaires

Obligation pour les gouvernements de prévoir, en collaboration avec les experts et parties prenantes, des mesures stratégiques pour atteindre les cibles intermédiaires.

Associer des mesures de rectification des politiques à l'atteinte des cibles intermédiaires.

L'obligation pour un gouvernement, en cas d'échec dans l'atteinte d'une cible intermédiaire, de réviser ses plans et politiques pour compenser les excès d'émissions peut l'aider à garder le cap sur ses cibles à long terme.

Exigences de surveillance et de reddition de comptes

Obligation officielle de rendre des comptes avec transparence quant aux plans et aux progrès accomplis, pour permettre au public de mieux comprendre et évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le respect de ses engagements.

Exiger que le gouvernement réponde officiellement aux rapports du comité consultatif indépendant.

L'obligation pour un gouvernement de répondre aux rapports d'étape et aux recommandations de politiques tournées vers l'avenir du conseil consultatif d'experts renforce sa responsabilité dans l'atteinte des cibles intermédiaires.

Élargissement de la portée au-delà de la réduction des émissions

Obligation pour les gouvernements d'aller au-delà de la réduction des émissions pour réfléchir à l'adaptation aux changements climatiques ou aux répercussions sociales, économiques et culturelles plus générales des politiques climatiques.

Intégrer de multiples objectifs aux politiques et aux trajectoires.

L'extension officielle de la portée d'un cadre de responsabilisation climatique pour tenir compte de l'adaptation et de la croissance propre peut mener à une politique améliorée et mieux intégrée, et aider les acteurs à dépasser la réduction des émissions de GES pour réfléchir au développement économique et à la résilience.

* Par « pratique exemplaire », nous entendons ici un élément de conception qui augmente la responsabilité du gouvernement quant à l'atteinte des cibles à long terme et des cibles intermédiaires – et à l'application des politiques qu'elles commandent – tout en préservant la robustesse du cadre face aux changements de gouvernement ou d'orientations politiques et à l'évolution des besoins stratégiques. Les pratiques exemplaires sont basées sur des études de cas portant sur des exemples d'application de cadres de responsabilisation climatique à l'échelle nationale et internationale, notamment en Colombie-Britannique, en France, en Allemagne, au Manitoba, à Aotearoa/Nouvelle Zélande, à Oslo, au Royaume-Uni et dans les gouvernements régionaux de l'Écosse et du pays de Galles.

Responsabilisation climatique dans le contexte canadien

Bien que les éléments communs et les pratiques exemplaires tirés de nos études de cas puissent constituer des leçons précieuses pour les décideurs canadiens, les cadres de responsabilisation seront d'autant plus efficaces s'ils sont adaptés au contexte unique au Canada. Or si la conception d'un cadre de responsabilisation canadien est particulièrement complexe ici, c'est en raison du partage des compétences en matière d'élaboration et d'application des politiques climatiques. Et c'est sans compter deux volets essentiels au Canada, la reconnaissance des droits autochtones et la

promotion de la réconciliation, qui rendent cette tâche encore plus complexe.

Nous explorons ici trois questions centrales qui se présenteront aux décideurs dans la conception d'un cadre de responsabilisation climatique national pour une fédération décentralisée comme le Canada. Les réponses à ces questions auront des répercussions importantes sur la démarche fondamentale adoptée par le pays, sur son application dans la fédération et, par extension, sur son succès à long terme.

1. À quelle échelle les cibles intermédiaires sont-elles contraignantes?

À quel niveau les cibles intermédiaires s'appliquent-elles? Sont-elles établies exclusivement à l'échelle nationale? Sont-elles plutôt subdivisées de façon à être juridiquement contraignantes à l'échelle provinciale et territoriale, ou à l'échelle sectorielle?

2. Comment se définit la trajectoire menant aux cibles intermédiaires?

Où résidera concrètement le pouvoir décisionnel? Les provinces et territoires définiront-ils leurs propres trajectoires qui, ensemble, formeront la trajectoire nationale? Cette dernière sera-t-elle plutôt établie par le gouvernement fédéral, qui se basera sur le dialogue et la consultation? Sera-t-elle définie en concertation par les différents ordres de gouvernement? Ou alors la décision sera-t-elle prise par un conseil consultatif indépendant?

3. À quel ordre de gouvernement revient-il d'élaborer les politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires?

Sans égard au niveau d'application des cibles intermédiaires et à la façon dont elles seront définies, qui sera chargé d'appliquer les politiques visant leur atteinte? Le gouvernement fédéral agira-t-il unilatéralement, utilisant ses leviers politiques pour combler tout écart entre les cibles intermédiaires et les projections d'émissions associées aux mesures fédérales, provinciales ou territoriales? Reviendra-t-il aux gouvernements provinciaux et territoriaux de trouver le moyen de combler ces écarts? Ou alors les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral collaboreront-ils pour combler les écarts, les politiques fédérales agissant comme un filet de sécurité?

Chacune de ces trois questions donne lieu à plusieurs options, toutes assorties de compromis et de défis (résumés au tableau 1). Soulignons en particulier qu'un cadre de responsabilisation climatique adapté au contexte canadien devra inévitablement tenir compte de la complexité inhérente à la coordination intergouvernementale des

politiques et aux priorités parfois contradictoires des différents ordres de gouvernement. Certaines options, en créant un forum permettant d'aborder de manière constructive ces difficultés, sont cependant susceptibles de donner lieu à de meilleures politiques, comme le reflètent nos recommandations.

Conclusions et recommandations

Les cadres de responsabilisation climatique, tout en étant des outils précieux, présentent aussi certaines limites.

Tout d'abord, la « responsabilisation » renvoie surtout aux conséquences sur la réputation. Bien qu'une surveillance et une production de rapports transparentes puissent aider les individus et les parties prenantes à demander des comptes au gouvernement, un cadre de responsabilisation climatique inscrit dans la loi ne peut pas *obliger* un gouvernement à atteindre ses cibles à long terme, puisque même une législation contraignante peut être abrogée. Cela constitue un obstacle intrinsèque au degré d'assurance que peuvent fournir ces cadres quant aux politiques futures et à la réduction des émissions.

Ensuite, un cadre de responsabilisation climatique ne peut pas résoudre véritablement les difficultés associées aux politiques climatiques dans une fédération décentralisée. Pour lutter vigoureusement et efficacement contre les changements climatiques, le Canada doit adopter des politiques relevant de tous les ordres de gouvernement. Un cadre de responsabilisation climatique fédéral ne peut

cependant pas obliger les municipalités, les provinces, les territoires et les collectivités autochtones à appliquer des politiques contraignantes. Peu importe ses modalités d'application, un cadre de responsabilisation climatique canadien devra tenir compte de la complexité de la coordination intergouvernementale des politiques.

En dépit de ces limites, un cadre de responsabilisation climatique a le réel potentiel d'aider les gouvernements à garder le cap. Il peut en effet créer des conditions et des processus institutionnels permettant au gouvernement fédéral et aux gouvernements infranationaux d'agir d'une façon de plus en plus coordonnée et concertée. La répétition – et la transparence – du cycle d'élaboration de politiques, de vérification des progrès et de rectification (le cas échéant) peut inciter tous les ordres de gouvernement à mettre en œuvre des politiques cohérentes correspondant aux cibles nationales.

Nous formulons les recommandations suivantes à l'intention des décideurs canadiens qui envisagent l'adoption d'un cadre de responsabilisation climatique.

1. Le gouvernement fédéral devrait inscrire dans la loi un cadre de responsabilisation climatique conforme aux pratiques exemplaires; les autres ordres de gouvernement devraient envisager de faire de même.

Un cadre de responsabilisation climatique conforme aux pratiques exemplaires dégagées ici pourrait s'avérer utile pour tous les ordres de gouvernement au Canada. Il ne s'agit pas simplement d'inscrire un tel cadre dans la loi, mais également d'officialiser la responsabilité légale des gouvernements quant à l'atteinte des cibles intermédiaires. Nous recommandons au gouvernement fédéral d'adopter un cadre de responsabilisation climatique national, et aux provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités d'envisager de faire de même. Un cadre de responsabilisation climatique national peut fonctionner dans le respect du partage des compétences actuel, c'est-à-dire sans imposer des politiques climatiques provinciales ni étendre les champs de compétences fédéraux.

Ce cadre national pourrait être complété par des cadres de responsabilisation infranationaux précisant les plans des provinces, des territoires, des collectivités autochtones et des municipalités, pour dresser un portrait précis des ambitions infranationales et, le cas échéant, des écarts à combler (par des politiques plus contraignantes) pour atteindre les cibles intermédiaires nationales. De plus, l'existence de nombreux cadres de responsabilisation permettrait de repérer les divergences entre les ambitions climatiques des différents gouvernements, de préciser les tensions régionales freinant les progrès accomplis en

vertu du cadre fédéral, et de créer les conditions nécessaires à la convergence à long terme des ambitions et des politiques.

2. Le gouvernement fédéral ne devrait établir des cibles intermédiaires juridiquement contraignantes de réduction des émissions qu'à l'échelle nationale.

Les cibles intermédiaires de réduction des émissions sont surtout pertinentes à l'échelle nationale, étant donné les engagements pris dans le cadre d'accords internationaux. À l'échelle sectorielle, provinciale ou territoriale, l'adoption de cibles intermédiaires juridiquement contraignantes risque d'engendrer une rigidité qui ferait grimper le coût global de réduction des émissions. Par ailleurs, l'adoption de telles cibles dans les provinces et territoires obligerait les gouvernements à affronter directement des décisions difficiles quant au partage du fardeau entre les régions, pour voir resurgir les mêmes problèmes au moment de discuter des détails d'application des politiques (une répartition sectorielle aurait le même effet, bien qu'indirectement). Le fait de forcer le débat dès l'établissement des cibles intermédiaires susciterait vraisemblablement des divisions, lesquelles risqueraient de rendre encore plus difficile l'évolution vers une meilleure coordination et une meilleure convergence des ambitions à l'échelle nationale et infranationale. Les répercussions potentielles à l'échelle provinciale ou sectorielle des budgets carbone nationaux ne devraient être fournies qu'à titre d'information, pour éclairer les discussions sur les contributions des divers secteurs et régions.

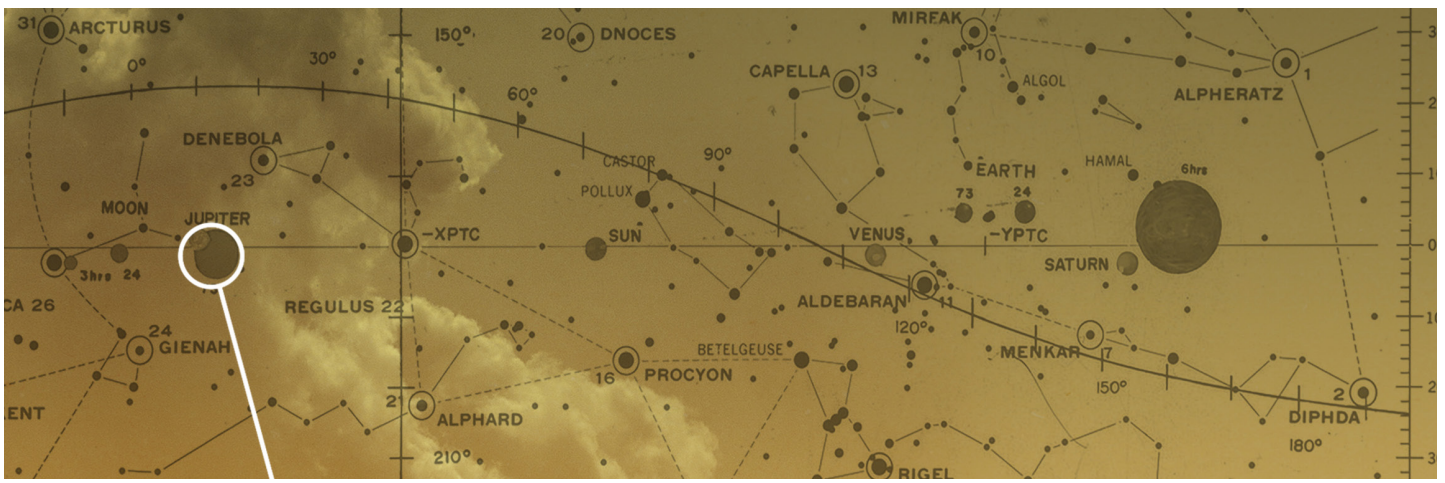
En ce qui concerne le processus d'établissement des cibles intermédiaires, nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse une trajectoire nationale en consultation avec les autres ordres de gouvernement, les parties prenantes (y compris les organisations environnementales et le secteur privé), les peuples autochtones et un conseil consultatif d'experts. En remettant au gouvernement fédéral la décision finale tout en exigeant qu'il mène des consultations élargies, on garantit que les cibles intermédiaires tiennent compte des situations régionales et sectorielles et des points de vue divers, mais sans paralyser le processus.

3. Le gouvernement fédéral devrait continuer à mettre en place des mesures incitatives pour pousser les provinces, les territoires, les collectivités autochtones et les municipalités à mettre en place des politiques climatiques contraignantes.

Nous recommandons au gouvernement fédéral d'adopter une démarche fédérale-provinciale pour l'application des politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires nationales de réduction des émissions. Les différents ordres de gouvernement disposent de différents instruments de politique, et la lutte aux

changements climatiques sera d'autant plus efficace qu'on mettra à profit toute la gamme de ces instruments. Le gouvernement fédéral devrait continuer à encourager tous les ordres de gouvernement à se donner des ambitions climatiques et à adopter des politiques coordonnées en mettant en place un filet de sécurité et des incitatifs financiers.

L'adoption d'une approche collaborative et intergouvernementale exigera une mobilisation, une évaluation et un dialogue complexes et parfois difficiles, mais elle constituera également la meilleure chance que le Canada aura d'adopter des politiques résilientes à la scène politique. C'est en évitant de se reposer entièrement sur les politiques d'un seul ordre de gouvernement qu'on a les meilleures chances d'éviter un retour en arrière si un gouvernement futur cherche à annuler des politiques climatiques. D'un côté, encourager les provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités à poser des gestes significatifs – et leur donner la latitude nécessaire pour le faire – garantit une base solide pour le maintien des politiques climatiques, indépendamment des ambitions des gouvernements fédéraux à venir. De l'autre, l'existence de programmes et de politiques fédéraux formant un filet de sécurité assure le maintien de politiques climatiques fortes dans tout le pays si, par exemple, des provinces ou territoires élisent des gouvernements cherchant à abroger des politiques climatiques contraignantes.



Introduction

Les gouvernements du monde entier doivent relever un éternel défi dans leur lutte contre les changements climatiques : atteindre l'adéquation entre les politiques à court terme et les objectifs à long terme. Le Canada ne fait pas exception. La planification à long terme des politiques est d'autant plus difficile que les échéanciers associés aux cibles s'étendent bien au-delà des cycles électoraux.

Les cadres de responsabilisation climatique – comme ceux mis en œuvre du Manitoba à Aotearoa/Nouvelle-Zélande, en passant par le Royaume-Uni – leur offrent une solution. En effet, en plus de décomposer les cibles à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en cibles intermédiaires, un tel cadre définit clairement des structures et des processus de gouvernance qui font le lien entre ces cibles intermédiaires et les politiques adoptées. En outre, il responsabilise le gouvernement quant à l'application de ces politiques en exigeant des bilans réguliers et transparents, des rapports d'étape et, si nécessaire, des plans d'action pour corriger le tir.

Actuellement, le Canada n'a pas de cadre fédéral de responsabilisation climatique mis en place. Cependant, la lettre de mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique de 2019 engage le ministre à créer un plan fixant des cibles

juridiquement contraignantes de cinq ans, fondées sur l'avis des experts et des consultations menées auprès des Canadiens. À noter, qu'à ce jour, des cadres provinciaux de responsabilisation climatique ont été légiférés en Colombie-Britannique et au Manitoba.

Le présent rapport explore les modalités possibles d'application des cadres de responsabilisation climatique au Canada. Dans le contexte canadien, un cadre de responsabilisation climatique doit absolument tenir compte du partage des compétences entre les différents ordres de gouvernement.

Certaines provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités se sont également donné des cibles climatiques, des politiques et même, dans certains cas, des cadres de responsabilisation. Le tout est d'autant plus complexe que souvent, les pouvoirs et les compétences des gouvernements fédéral et provinciaux

ne tiennent pas compte du droit des Autochtones à l'autodétermination. La lutte contre les changements climatiques exigera une collaboration et une concertation sans précédent entre tous les ordres de gouvernement du pays. Les individus, les entreprises et le secteur privé s'attendent à ce que les gouvernements travaillent de concert pour aiguiller le Canada vers l'atteinte de ses cibles à long terme.

Le Canada peut compter sur des bases solides : des processus existants – l'établissement de cibles, la production de rapports et leur divulgation, la consultation et l'élaboration de politiques – font partie intégrante d'une responsabilisation climatique efficace. Certaines provinces donnent également un exemple précieux : le Manitoba, par exemple, a mis en place une législation sur la responsabilisation climatique, la *Loi sur la mise en œuvre du plan vert et climatique*, et la Colombie-Britannique a fait de même en modifiant sa loi sur la responsabilisation quant aux changements climatiques (*Climate Change Accountability Act*).

La conception de cadres de responsabilisation dans la fédération canadienne pose quand même des questions uniques. À quel niveau les cibles intermédiaires doivent-elles être définies : à l'échelle nationale, infranationale ou sectorielle? Comment les cibles intermédiaires pour l'atteinte des cibles à long terme doivent-elles être définies? Qui doit être responsable de la mise en œuvre des politiques nécessaires à leur atteinte : le gouvernement fédéral, les autres ordres de gouvernement, ou une combinaison des deux?

Selon notre analyse, les cadres de responsabilisation climatique peuvent constituer un outil majeur pour les gouvernements. Ils peuvent en effet favoriser une responsabilisation accrue et une cohérence des politiques en établissant des liens explicites entre les cibles à long terme et les plans et mesures à court terme, en constituant un forum pour les débats politiques difficiles, et en donnant un pouvoir accru aux citoyens engagés et aux parties prenantes grâce à la production de rapports clairs et accessibles.

Mais attention, les cadres de responsabilisation climatique ne sont pas une panacée, même si on les conçoit selon les pratiques exemplaires et en les adaptant au contexte canadien. Ils ne peuvent garantir ni la stabilité des politiques, ni l'adoption par les gouvernements de politiques conformes aux cibles à long terme. En d'autres mots, les cadres de responsabilisation ne remplacent pas les politiques climatiques elles-mêmes, mais servent plutôt de processus pour élaborer ces politiques et corriger le tir.

L'adoption d'un cadre de responsabilisation climatique au Canada pourrait créer des *conditions favorables* à l'adoption de bonnes politiques. En favorisant la transparence et la reddition de comptes, un tel cadre pourrait constituer une étape cruciale sur la voie de l'adoption par de multiples ordres de gouvernement de politiques rigoureuses, bien conçues et coordonnées. Il pourrait donner lieu à des incitatifs institutionnels poussant les gouvernements à rendre leurs politiques plus cohérentes – et plus audacieuses – avec le temps.

La responsabilisation climatique en pratique

Un cadre de responsabilisation climatique est un ensemble de structures et de processus de gouvernance qui fait le lien entre les cibles et les engagements climatiques à long terme, d'une part, et la planification et l'application de politiques à court terme, d'autre part, grâce à des bilans et à des rapports d'étape réguliers et transparents. Pourquoi les gouvernements se donnent-ils des cadres de responsabilisation climatique? Comment les mettent-ils en œuvre, au Canada et ailleurs? Quelles pratiques exemplaires émergent de ces expériences?

Définir le problème : atteindre ses objectifs

La transition vers une économie sobre en carbone demandera du temps : s'il importe de se donner des cibles audacieuses à long terme, elles ne sont pas toujours utiles pour éclairer les politiques et stimuler l'action à court terme.

Il ne suffit pas de définir des cibles à long terme assorties d'échéanciers beaucoup plus étendus que les cycles électoraux. L'expérience canadienne le montre bien : l'un après l'autre, les gouvernements du pays ont fixé d'audacieuses cibles de réduction des émissions de GES plusieurs décennies à l'avance (entre autres pour 2000, 2005, 2010 et 2020) et ont chaque fois échoué à les atteindre.

Malheureusement, certains facteurs poussent les gouvernements à reporter l'adoption de politiques climatiques rigoureuses. Cependant, ces reports rendent l'atteinte des cibles à long terme plus difficile et plus coûteuse.

Lorsqu'on omet de faire correspondre la planification et l'application de politiques à court terme avec les cibles à long terme,

on introduit aussi risques et incertitudes.

L'absence d'un plan crédible pour l'atteinte de ces cibles prive les entreprises, les consommateurs et les investisseurs d'une vision claire des orientations climatiques futures, ce qui les rend plus vulnérables à des changements d'orientation soudains. Cela nuit aussi aux décisions d'investissement à moyen et à long terme. Cette incertitude peut étouffer l'innovation, pourtant nécessaire à l'atteinte des cibles à long terme.

Les cadres de responsabilisation climatique peuvent aider à relever ces défis. Comme nous le montrerons plus loin, ils peuvent préciser la trajectoire menant aux cibles de réduction des émissions. Ils peuvent pousser les gouvernements à adopter des politiques conformes à leurs engagements à long terme. Ils peuvent aussi, si nécessaire, rendre des correctifs possibles ou même obligatoires en prévoyant des rapports d'étape clairs et accessibles. Ils peuvent enfin favoriser une stabilité politique accrue, réduisant

ainsi les risques pour les entreprises, les consommateurs et les investisseurs.

Les cadres de responsabilisation climatique peuvent également stimuler les ambitions à l'échelle mondiale. Les processus nationaux d'établissement de cibles intermédiaires de réduction des émissions peuvent servir d'intrants au cycle quinquennal de surveillance,

de rapports et de définition des ambitions prévu par l'Accord de Paris. En harmonisant ainsi le processus canadien avec le processus international, on renforcerait la crédibilité et la transparence des deux systèmes, tout en réduisant le fardeau administratif des gouvernements.

Tirer des leçons de l'expérience internationale

Les gouvernements canadiens peuvent tirer de précieuses leçons des modalités d'application de cadres de responsabilisation climatique, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Le Royaume-Uni a été le premier État à inscrire un cadre de responsabilisation climatique dans sa loi de 2008 sur les changements climatiques (*Climate Change Act*). Depuis, des gouvernements du monde entier ont suivi son exemple en adoptant des cadres semblables pour mieux gérer leurs cibles à long terme de réduction des émissions. Au Canada, c'est le Manitoba qui a ouvert la voie en 2018 avec sa Loi sur la mise en œuvre du plan vert et climatique. La Colombie-Britannique lui a emboîté le pas peu après en modifiant, en 2019, le *Climate Change Accountability Act*.

Pour comprendre les fondements des cadres de responsabilisation climatique, nous avons étudié un certain nombre d'exemples d'application à l'échelle nationale et internationale, notamment en Colombie-Britannique, en France, en Allemagne, au Manitoba, à Aotearoa/Nouvelle-Zélande, à Oslo, au Royaume-Uni et dans les gouvernements régionaux de l'Écosse et du pays de Galles. Nous avons également préparé des études de cas détaillées pour le Royaume-Uni, Aotearoa/Nouvelle-Zélande, la Colombie-Britannique et le Manitoba. Les cadres analysés

varient quant aux types de processus et de structure de gouvernance qu'ils mettent en œuvre ainsi qu'à la flexibilité qu'ils offrent aux gouvernements dans l'établissement et l'atteinte des cibles à court et à long terme.

Notre étude nous a permis de faire ressortir **six éléments communs aux cadres de responsabilisation climatique**, ainsi que des pratiques exemplaires pour leur conception et leur application. Par « pratique exemplaire », nous entendons ici un élément de conception qui augmente la responsabilité du gouvernement quant à l'atteinte des cibles à long terme et des cibles intermédiaires – et à l'application des politiques qu'elles commandent – tout en préservant la robustesse du cadre face aux changements de gouvernement ou d'orientations politiques et à l'évolution des besoins stratégiques. Nous décrivons plus loin les éléments communs et les pratiques exemplaires.

Les pratiques exemplaires tirées des études de cas ne couvrent cependant pas toute la gamme des approches possibles. Elles proposent aux gouvernements canadiens des modèles utiles, auxquels ils ne devraient toutefois pas se limiter.

Officialiser les structures et processus de gouvernance climatique

Un premier élément commun aux cadres de responsabilisation climatique est la création d'un ensemble de structures de gouvernance et de processus officiels visant l'établissement et l'atteinte des cibles à long terme de réduction d'émissions et le suivi des progrès accomplis. Ces éléments de gouvernance comprennent plusieurs volets : définition claire des rôles et responsabilités, processus de définition de cibles intermédiaires de réduction des émissions, exigences entourant la préparation de plans d'action, détails des processus officiels de surveillance et de production de rapports, et élargissement de la portée au-delà de la stricte réduction des émissions. Nous décrivons ces volets en détail ci-dessous.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Inscrire dans la loi les structures et processus de gouvernance et les cibles à long terme

L'inscription dans la loi d'une cible de réduction des émissions à long terme augmente la responsabilité d'un gouvernement quant à l'atteinte de cette cible. Cela correspond à l'approche adoptée par la Colombie-Britannique, la France, l'Allemagne, Aotearoa/Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, de même que par les gouvernements régionaux de l'Écosse et du pays de Galles.

Un cadre de responsabilisation climatique juridiquement contraignant est plus résilient

face aux changements de gouvernement ou d'orientations politiques, car un gouvernement ne peut déroger aux exigences du cadre qu'en contestant ou en modifiant carrément la législation, ce qui est plus difficile que, par exemple, réviser simplement des règlements d'application. De plus, l'intégration des structures et processus de gouvernance dans la législation en favorise la transparence et la crédibilité et peut offrir davantage de prévisibilité et de stabilité au public, aux parties intéressées et aux autres gouvernements.

Si la trajectoire des émissions ou la planification des politiques d'un gouvernement contreviennent à la cible inscrite dans la loi, les citoyens et les groupes d'intérêts peuvent poursuivre ce gouvernement.¹ Lorsqu'il est utilisé, ce levier renforce la certitude et la prévisibilité qui entourent la trajectoire future des émissions.

Définir clairement les rôles et responsabilités

Les cadres de responsabilisation climatique définissent clairement le devoir des institutions en ce qui touche l'atteinte des cibles à long terme. Il s'agit notamment d'établir les responsabilités ministérielles et de définir le rôle des divers ministères et organismes gouvernementaux. Par exemple, au Royaume-Uni, c'est le ministre d'État de l'Énergie et de la Croissance propre qui est responsable de l'atteinte des cibles à long terme établies par la loi et de la surveillance des budgets carbone du pays. La législation du Royaume-Uni reconnaît également le rôle des gouvernements

1. À moins que la loi indique explicitement que les cibles et les budgets ne sont pas assujettis aux décisions d'un tribunal. Parmi tous les cas que nous avons étudiés, seul Aotearoa/Nouvelle-Zélande prévoit une disposition de ce genre dans sa loi sur la carboneutralité (Zero Carbon Act). Les observateurs y voient d'ailleurs une lacune.

régionaux de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord dans la définition des politiques climatiques².

Les cadres de responsabilisation climatique peuvent également donner lieu à la création de nouvelles institutions. Par exemple, la législation associée crée souvent un groupe d'experts indépendants, au financement public, pour surveiller et conseiller le gouvernement quant à l'élaboration, l'application et la surveillance des cibles à long terme et des cibles intermédiaires ou quant aux progrès accomplis. On peut donner comme exemple le Comité sur les changements climatiques au Royaume-Uni, la Commission des changements climatiques à Aotearoa/Nouvelle-Zélande, le Haut Conseil pour le climat en France et le Conseil consultatif d'experts au Manitoba.

La législation exige souvent que ces comités consultatifs tiennent compte de divers paramètres. Par exemple, dans l'exécution de ses tâches et fonctions, la Commission sur les changements climatiques d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande doit tenir compte des éléments suivants : les circonstances régionales et sectorielles; la répartition des avantages, des coûts et des risques sur les différentes générations; et la relation entre les Māori et la Couronne, les obligations établies par le traité de Waitangi (Te Tiriti o Waitangi) et les répercussions particulières sur les Māori et les iwis (tribus māori).

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Garantir l'indépendance des conseils et des évaluations

L'existence d'un organisme indépendant donnant au gouvernement des conseils officiels sur les politiques climatiques et évaluant ses progrès renforce la crédibilité d'un cadre de responsabilisation climatique. En agissant comme un conseiller fiable et non partisan auprès de toutes les parties et de tous les ordres de gouvernement, cet organisme contribue à dépolitiser les orientations climatiques et prodigue des conseils et des recommandations objectifs basés sur les données probantes quant aux aspects controversés des politiques climatiques. La pratique exemplaire veut que les fonctions de conseil et d'évaluation – distinctes ou combinées – soient exécutées de façon indépendante par des personnes dont le rôle est clair et qui disposent de ressources suffisantes et de l'autorité nécessaire pour exécuter leurs tâches.

Le Comité sur les changements climatiques (CCC) du Royaume-Uni constitue un exemple remarquable. Premier du genre, il donne des conseils indépendants, basés sur les faits et non partisans au gouvernement britannique depuis sa création, en 2008. Le CCC agit également comme chien de garde, analysant et évaluant les plans et les actions du gouvernement pour assurer à la fois la fonction de conseil et d'évaluation. Depuis plus de dix ans maintenant, la plupart des gouvernements britanniques successifs suivent les conseils du CCC et se reposent sur ses preuves et ses analyses impartiales. Cette réussite a mené d'autres pays à établir des organismes consultatifs indépendants semblables, notamment la Commission sur les changements climatiques d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande.

2. Il faut noter que les gouvernements régionaux ont leurs propres cibles de réduction des émissions et leurs propres politiques climatiques, mais contribuent également à l'atteinte des budgets carbone et des cibles à long terme du Royaume-Uni ainsi qu'à l'application de politiques nationales.

Conformément à cette pratique exemplaire, les connaissances et les expériences des membres de l'organisme expert indépendant sont diversifiées et représentatives. Par exemple, le CCC du Royaume-Uni se compose de huit membres indépendants, spécialistes des changements climatiques, des sciences, de l'économie, de la science du comportement et des affaires. Au Canada, un cadre de responsabilisation climatique devrait prévoir tout particulièrement la nomination de membres ayant une expertise et une expérience relatives aux droits et aux savoirs autochtones. L'encadré 2 explore la démarche adoptée par Aotearoa/Nouvelle-Zélande pour garantir la représentation des points de vue des Māori et des iwis à la Commission sur les changements

climatiques, et la section 6 explore de façon plus générale la façon dont le Canada pourrait garantir la représentation des connaissances et points de vue autochtones. Ce type de représentation élargie contribue à ce que les recommandations de l'organisme expert reflètent non seulement les mesures nécessaires à l'atteinte des cibles climatiques, mais aussi les considérations sociales et économiques.

Bien que ce ne soit pas le cas des gouvernements que nous avons étudiés, soulignons qu'il est aussi possible de donner un rôle de surveillance à un organisme indépendant ayant une certaine influence sur l'élaboration de politiques. Le California Air Resources Board (CARB), dont traite l'encadré 1, en est un exemple probant.

Encadré 1 : California Air Resources Board (CARB)

Créé en 1967, le California Air Resources Board (CARB) est le principal acteur étatique en matière de pollution atmosphérique et de changements climatiques. Son rôle est notamment d'établir des normes sur la qualité de l'air dans l'État, de mesurer les progrès de la Californie dans la réduction des polluants, de mener des recherches sur les causes et les effets de la pollution atmosphérique, d'encadrer les efforts de l'État en matière de réduction des GES et de dialoguer avec le public et les parties prenantes pour évaluer les progrès accomplis et envisager de nouvelles approches.

Le CARB est un organisme gouvernemental indépendant. Les douze membres de son conseil d'administration (nommés par le gouverneur de l'État) sont appuyés par un important personnel professionnel.

Parmi les organismes indépendants étudiés dans le présent rapport, le CARB est le seul à être chargé d'élaborer les programmes et politiques de lutte contre les changements climatiques de l'État (plutôt que de simplement conseiller le gouvernement et agir comme chien de garde). Selon la loi californienne de 2006 sur les solutions au réchauffement climatique (*Global Warming Solutions Act*), le CARB est le principal organisme d'application de cette loi. Il devait donc élaborer et appliquer des règlements et des politiques conformes à l'engagement de l'État, inscrit dans la loi, de ramener ses émissions de GES au niveau de 1990 pour 2020. La loi

charge donc le CARB de l'élaboration et de la surveillance des principaux programmes de réduction des émissions de l'État, comme son programme de bourse du carbone, sa norme sur le carburant à faible teneur en carbone et ses programmes de véhicules à émission zéro. De nouvelles lois adoptées en 2014 et en 2017 demandent au CARB de mettre en place des mesures pour ramener les émissions de GES à 40 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030 et à 80 % sous le niveau de 1990 d'ici 2050. La Californie avait atteint ses cibles de réduction des émissions pour 2020 quatre ans à l'avance, mais selon le 11^e *California Green Innovation Index*, l'État n'arrivera vraisemblablement pas à atteindre sa cible pour 2030.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Favoriser une approche pangouvernementale

Dans la plupart des cas, le cadre de responsabilisation désigne un seul ministre, le plus souvent le ministre responsable de l'environnement ou des changements climatiques, comme responsable de l'atteinte des cibles à long terme et des cibles intermédiaires de réduction des émissions. Cependant, une lutte efficace contre les changements climatiques nécessite la collaboration et la concertation de tous les secteurs de dépenses et de tous les ministères.

Un cadre de responsabilisation climatique conforme à cette pratique exemplaire répartit les responsabilités entre divers acteurs gouvernementaux pour favoriser une démarche pangouvernementale dans la poursuite des cibles à long terme et des cibles intermédiaires. Ce partage élargi des responsabilités favorise une démarche plus coordonnée et plus concertée qui peut améliorer l'efficacité globale des politiques climatiques.

Un certain nombre d'États ont privilégié une approche pangouvernementale pour leur cadre de responsabilisation climatique. Par

exemple, en Allemagne, où la loi de protection du climat établit des cibles annuelles de réduction des émissions sectorielles, c'est le principal ministre responsable d'un secteur qui est également responsable de l'atteinte de la réduction des émissions pour ce secteur. Si une cible sectorielle n'est pas atteinte, le ministre responsable doit présenter un plan stratégique révisé pour éliminer l'excès d'émissions et atteindre les cibles futures. Au Royaume-Uni, le gouvernement a récemment suivi l'avis du CCC et annoncé la création d'un comité ministériel sur les changements climatiques qui réunira les ministres responsables des politiques climatiques nationales et internationales, afin de stimuler l'action et de favoriser la concertation à l'échelle gouvernementale. Au Canada, une approche pangouvernementale à l'échelle fédérale pourrait répartir les responsabilités entre plusieurs membres du cabinet, par exemple le premier ministre, la vice-première ministre, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre des Finances.

Établir des cibles intermédiaires de réduction des émissions

Les pays qui ont mis en place un cadre de responsabilisation climatique ont pour la plupart adopté des cibles intermédiaires de

réduction des émissions pour l'atteinte des cibles à long terme. Une cible intermédiaire correspond soit à une quantité d'émissions nationales pour une année donnée, soit à un « budget » d'émissions cumulatives sur une période donnée. Habituellement, les cibles intermédiaires correspondent à un objectif final de GES, par exemple la carboneutralité en 2050. Cet objectif final est normalement basé sur une évaluation scientifique des mesures nécessaires pour éviter des changements climatiques dangereux.

Les États utilisent différentes méthodes pour fixer les cibles intermédiaires. Au Royaume-Uni, par exemple, une modélisation économique permet d'estimer la voie la plus rentable pour l'atteinte de la cible nationale pour 2050 et sert de base à l'établissement des cibles intermédiaires. En Allemagne, la cible nationale est répartie entre les différents secteurs économiques, puis en budgets annuels d'émissions qui diminuent de façon linéaire.³

Les périodes intermédiaires sont aussi plus ou moins longues et établies plus ou moins longtemps à l'avance. Par exemple, la loi sur les changements climatiques du Royaume-Uni (*Climate Change Act*, 2008) exige que les budgets soient établis 12 ans à l'avance. À Aotearoa/Nouvelle-Zélande, trois budgets quinquennaux consécutifs doivent être en vigueur en tout temps, alors que l'Écosse établit des cibles annuelles de réduction des émissions sur un horizon minimal de 12 ans. Au Manitoba, un compte d'épargne carbone établit des budgets quinquennaux, un à la fois.

Enfin, les cadres de responsabilisation climatique varient quant au niveau et au type

de flexibilité qu'ils accordent au gouvernement pour l'ajustement des cibles intermédiaires. Par exemple, au Manitoba, où les budgets carbone sont établis un à la fois, les gouvernements ont toute latitude quant à la trajectoire à long terme. Si la loi manitobaine prescrit que tout échec à l'atteinte d'une cible quinquennale doit être reporté au cycle suivant sous la forme d'une obligation accrue et que l'ampleur des réductions prévues doit augmenter avec chaque période, elle ne prévoit ni trajectoire globale pour les budgets carbone au-delà du budget actuel, ni cibles d'émission à long terme pour les établir. Par contraste, à Aotearoa/Nouvelle-Zélande, les cibles intermédiaires sont définies en fonction d'une cible à long terme établie scientifiquement, et le gouvernement ne peut réviser les cibles intermédiaires et à long terme que si le conseil consultatif indépendant le lui recommande.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Préciser la façon dont les cibles intermédiaires sont établies et évoluent

Le fait d'établir les cibles intermédiaires au cas par cas ou de se concentrer sur le court terme peut exacerber l'incertitude politique et augmenter les risques pour les entreprises, les clients et les investisseurs. Par conséquent, les pratiques exemplaires en matière de responsabilisation climatique préconisent la planification de cibles intermédiaires au moins 10 ou 15 ans à l'avance ainsi que l'adoption de règles et de processus clairs et codifiés régissant leur établissement.

3. Au Royaume-Uni, au contraire, le Comité sur les changements climatiques utilise des trajectoires sectorielles uniquement pour mener des consultations avec les groupes d'intervenants des différents secteurs. L'idée est d'évaluer la faisabilité des cibles intermédiaires et d'établir un point de référence pour une trajectoire rentable vers la cible à long terme.

Pour des raisons de prévisibilité, les pratiques exemplaires prévoient aussi la définition de règles claires quant aux circonstances d'une éventuelle modification des cibles intermédiaires. Et pour des raisons de crédibilité, ces modifications doivent être conditionnelles aux recommandations du conseil consultatif. Par exemple, le *Zero Carbon Act* d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande prévoit que le gouvernement ne peut réviser les cibles intermédiaires que si le conseil consultatif le recommande – et ce dernier ne peut le faire que si certaines circonstances (décrites dans la loi) changent, par exemple si la science du climat évolue. Non seulement cette approche est un gage de prévisibilité, mais elle permet une certaine souplesse de réaction.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Définir les cibles intermédiaires de réduction des émissions sous la forme de budgets carbone cumulatifs

Cette pratique exemplaire préconise la définition de cibles intermédiaires de réduction des émissions sous la forme de budgets carbone cumulatifs, plutôt que d'une cible de réduction des émissions fixée pour la fin d'une période donnée. Par exemple, au lieu d'établir simplement une cible pour le niveau d'émissions de GES au Canada en 2030, on aurait des budgets d'émissions cumulatifs fixant une quantité maximale d'émissions sur une période donnée, par exemple de 2025 à 2030. L'approche par budget carbone a été adoptée dans certains des cas que nous étudions ici, notamment au Royaume-Uni, à Aotearoa/Nouvelle-Zélande, au pays de Galles, en France et au Manitoba.

L'approche par budget carbone oblige les

gouvernements à se concentrer sur les émissions *cumulatives*, une mesure plus représentative de la contribution d'un territoire à l'atténuation des changements climatiques à l'échelle mondiale. Un budget carbone préétabli rend également les compromis à faire entre les régions, les secteurs ou les périodes plus clairs pour les décideurs, ce qui les oblige à reconnaître que des émissions accrues maintenant entraîneront forcément des réductions accrues plus tard, et que des émissions accrues dans certains secteurs ou régions entraînent forcément des réductions accrues ailleurs.

Produire des plans d'action pour atteindre les cibles intermédiaires

Sous peine de rester purement théoriques, les cibles intermédiaires et les cibles à long terme de réduction des émissions doivent être accompagnées de plans et de politiques. C'est pourquoi les cadres de responsabilisation climatique obligent habituellement les gouvernements à prévoir des mesures stratégiques suffisantes à l'atteinte des cibles intermédiaires et à élaborer les politiques en étroite collaboration avec les experts et parties prenantes.

Aussi bien au Royaume-Uni qu'en Nouvelle-Zélande, le gouvernement doit déposer un plan d'action, accompagné de politiques et de mesures. Dans ni l'un ni l'autre des cas, la législation ne prescrit la façon dont le gouvernement doit atteindre ses cibles ou les politiques qui doivent s'appliquer, mais les deux États établissent un ensemble de considérations qui doivent être prises en compte par le gouvernement lorsqu'il établit les plans. Ailleurs, les cadres de responsabilisation sont plus contraignants. En France par exemple, la législation précise

une série de mesures à mettre en œuvre pour réduire les émissions et atteindre les cibles, notamment la rénovation de bâtiments, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables. À Oslo, une ville qui s'est donné un budget climatique annuel accompagné d'objectifs de réduction des émissions, le conseil municipal ne peut approuver un plan de dépenses que s'il est conforme aux objectifs de réduction des GES prévus dans ce budget climatique.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Associer des mesures de rectification des politiques à l'atteinte des cibles intermédiaires

L'une des pratiques exemplaires qui se dégagent des études de cas consiste à obliger un gouvernement, en cas d'échec dans l'atteinte d'une cible intermédiaire, à réviser ses politiques et à publier des propositions visant à ajuster les futures cibles intermédiaires afin de compenser les excès d'émissions. Les gouvernements doivent ainsi élaborer des politiques conformes à leurs engagements (particulièrement lorsque les cibles intermédiaires sont établies sous la forme de budgets carbone) et garder le cap sur leurs cibles à long terme.

Au Royaume-Uni, par exemple, si le dernier relevé d'une période donnée montre que les émissions de GES dépassent le budget prévu, le secrétaire d'État doit déposer au Parlement un rapport où sont revues les propositions et les politiques dans l'optique de compenser les excès d'émission pour les prochaines périodes.

Exiger surveillance et production de rapports

Tous les cadres de responsabilisation que nous avons étudiés comprennent des exigences quant à la surveillance et à la production de rapports. Ces éléments sont au cœur de la responsabilité gouvernementale dans l'atteinte des cibles intermédiaires, car ils permettent au public de mieux comprendre et évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le respect de ses engagements. Dans le cas des gouvernements qui prennent des mesures significatives pour atteindre les cibles intermédiaires et les cibles à long terme, une surveillance et une production de rapports périodiques peuvent démontrer de façon crédible qu'ils font des progrès et qu'ils mettent en place des politiques conformes à leurs cibles à court et à long terme.

Habituellement, les cadres de responsabilisation climatique confient à un organisme indépendant le mandat de déposer un rapport sur les progrès du gouvernement chaque année, puis un rapport d'évaluation final à la fin d'une période intermédiaire. Cette régularité et cette transparence permettent aux individus, aux experts et aux parties prenantes de comparer les objectifs annoncés aux plans d'application des politiques et aux résultats. En cas d'échec, la production de rapports peut créer une pression sur les décideurs pour les obliger à adapter leurs plans et à corriger le tir.

Les cadres de responsabilisation climatique obligent également les gouvernements à produire des rapports, souvent dans la foulée des exigences et activités existantes de production de rapports gouvernementaux.

Au Canada, cela inclurait les rapports d'étape produits en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Exiger que le gouvernement réponde officiellement aux rapports du comité consultatif indépendant

Certains des cadres de responsabilisation étudiés exigent que le gouvernement réponde aux rapports d'étape et aux recommandations de politiques tournées vers l'avenir du conseil consultatif d'experts. Ces exigences assurent la pertinence du conseil consultatif indépendant et renforcent la responsabilité du gouvernement dans l'atteinte des cibles intermédiaires. Si le gouvernement rejette des conseils indépendants, il doit justifier sa décision et expliquer clairement les plans stratégiques qu'il propose en lieu et place.

L'expérience du Royaume-Uni aide à démontrer le rôle que joue ce type d'exigence de production de rapports dans la gouvernance climatique. La législation sur la responsabilisation climatique du Royaume-Uni oblige le gouvernement à répondre publiquement aux rapports annuels du CCC pour expliquer en quoi les initiatives en place concordent avec les budgets intermédiaires et les cibles à long terme.

Bien que le Royaume-Uni ait respecté son premier (2008 à 2012) et son second (2013 à 2017) budget carbone et qu'il soit en bonne voie de respecter le troisième (2018 à 2022), on s'attend à ce qu'il n'arrive pas à respecter le quatrième et le cinquième, et encore moins la nouvelle cible de carboneutralité adoptée

pour 2050 (plus contraignante que la cible antérieure pour la même année, qui visait 80 % de réduction par rapport au niveau de 1990). Dans un rapport publié en 2019, le CCC signalait que le gouvernement du Royaume-Uni et tous les gouvernements régionaux devaient intensifier de façon importante et urgente leurs politiques pour viser la carboneutralité en 2050, et faisait un certain nombre de recommandations de politiques correspondantes. En signalant à l'avance que les plans stratégiques du pays ne lui permettraient pas d'atteindre sa nouvelle cible pour 2050, ce rapport périodique a poussé le gouvernement britannique à réévaluer sa démarche et à réviser ses plans. Dans l'éventualité où il choisirait d'ignorer les avertissements et les conseils du CCC, il devrait publier ses motifs et rendre des comptes au public.

Élargir la portée au-delà des réductions des émissions

Si les cadres de responsabilisation climatique sont habituellement axés sur l'atteinte des cibles à long terme de réduction des émissions, ils vont souvent au-delà de l'atténuation des changements climatiques pour inclure l'adaptation. Ils peuvent également tenir compte des répercussions sociales, économiques et culturelles globales des politiques climatiques. Cela peut comprendre des dimensions comme l'abordabilité, la santé, la compétitivité ainsi que la sécurité de l'approvisionnement en nourriture, en eau potable et en énergie, entre autres. Cette portée élargie des cadres de responsabilisation climatique est illustrée par l'approche d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande, qui oblige les décideurs à tenir compte de dimensions comme les circonstances régionales et

sectorielles, de même que des répercussions potentielles sur les iwis et les Māori.

PRATIQUE EXEMPLAIRE :

Intégrer de multiples objectifs aux politiques et aux trajectoires

Les cadres de responsabilisation climatique conformes aux pratiques exemplaires visent l'adoption de politiques climatiques intégrées, c'est-à-dire qui traitent non seulement de la réduction des émissions de GES, mais également de l'adaptation aux changements climatiques, de même que d'objectifs sociaux et économiques plus larges. Par exemple, les cadres de responsabilisation climatique d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni créent des comités d'adaptation qui évaluent les risques climatiques et conseillent les gouvernements sur les politiques d'adaptation. En France, la législation exige des décideurs qu'ils établissent des trajectoires de développement économique sobre en carbone.

L'extension officielle de la portée d'un cadre de responsabilisation climatique pour inclure d'autres dimensions des changements climatiques au-delà de la stricte réduction des émissions de GES peut mener à une politique améliorée et mieux intégrée. Elle limite également les divisions qui peuvent découler de l'absence de liens entre les cibles d'émissions de GES et des considérations plus larges liées au développement économique et à la résilience.

En Nouvelle-Zélande par exemple, la législation établit un vaste ensemble de considérations qui doivent être prises en compte lors de l'élaboration des politiques : les connaissances scientifiques disponibles; les technologies actuelles et prévues; les circonstances sociales, culturelles, environnementales, écologiques et économiques; la répartition des avantages, des coûts et des risques entre les générations; et les droits et savoirs autochtones. De plus, le plan d'action du gouvernement pour la réduction des émissions doit inclure des stratégies de réduction des répercussions sur les travailleurs, les employeurs, les régions et les communautés.

Cependant, si les cas étudiés font de l'intégration une pratique exemplaire, tous les États n'y arrivent pas, et même ceux qui y arrivent se heurtent à certaines limites. Au Royaume-Uni par exemple, les évaluations des risques climatiques menées en vertu du cadre de responsabilisation ont été critiquées parce qu'elles ne faisaient pas le lien entre l'évaluation des risques et les processus et responsabilités dans l'élaboration de politiques d'adaptation, c'est-à-dire entre la définition des priorités et l'élaboration des politiques, comme pour les mesures d'atténuation. Ces lacunes soulignent l'importance de tirer des leçons des expériences rapportées dans nos études de cas, mais sans s'y limiter (nous reviendrons sur cette question à la section 5).

Tableau 1. Éléments des cadres de responsabilisation climatique et pratiques exemplaires pour leur application

ÉLÉMENTS	PRATIQUES EXEMPLAIRES
<p>Officialisation des structures et processus de gouvernance climatique</p> <p>Création d'un ensemble de structures de gouvernance et de processus officiels visant l'établissement et l'atteinte de cibles à long terme de réduction d'émissions et le suivi des progrès accomplis.</p>	<p>Inscrire dans la loi les structures et processus de gouvernance et les cibles à long terme</p> <p>L'inscription dans la loi d'une cible de réduction des émissions à long terme, de même que l'élargissement du cadre de gouvernance, augmente la responsabilité d'un gouvernement quant à l'atteinte de cette cible tout en favorisant la transparence, la crédibilité et la prévisibilité.</p>
<p>Définition claire des rôles et des responsabilités</p> <p>Description des devoirs des institutions en ce qui touche l'atteinte des cibles à long terme.</p>	<p>Garantir l'indépendance des conseils et des évaluations</p> <p>Le fait que les gouvernements disposent de conseils et d'évaluations indépendants, fiables et basés sur les données probantes contribue à dépolitiser les orientations climatiques.</p> <p>Favoriser une approche pangouvernementale</p> <p>La répartition entre divers acteurs gouvernementaux des responsabilités en matière de politiques climatiques et d'atteinte des cibles favorise la collaboration et la concertation entre les secteurs de dépenses, pour ainsi accroître l'efficacité des politiques climatiques globales.</p>
<p>Établissement de cibles intermédiaires de réduction des émissions</p> <p>Définition de cibles intermédiaires de réduction des émissions pour établir une trajectoire vers les cibles à long terme.</p>	<p>Préciser la façon dont les cibles intermédiaires sont établies et évoluent.</p> <p>La planification de cibles intermédiaires au moins 10 ou 15 ans à l'avance, tout comme l'adoption de règles et de processus clairs et codifiés régissant leur établissement et leur modification, améliorent la prévisibilité et la reddition de comptes.</p> <p>Définir les cibles intermédiaires de réductions des émissions sous la forme de budgets carbone cumulatifs.</p> <p>La définition des cibles intermédiaires de réduction des émissions sous la forme de budgets carbone donne une mesure plus représentative de la contribution d'un territoire à l'atténuation des changements climatiques à l'échelle mondiale. Elle rend également les compromis à faire entre les régions, les secteurs ou les périodes plus clairs pour les décideurs.</p>

Production de plans d'action pour faire respecter les cibles intermédiaires

Obligation pour les gouvernements de prévoir, en collaboration avec les experts et parties prenantes, des mesures stratégiques pour atteindre les cibles intermédiaires.

Associer des mesures de rectification des politiques à l'atteinte des cibles intermédiaires.

L'obligation pour un gouvernement, en cas d'échec dans l'atteinte d'une cible intermédiaire, de réviser ses plans et politiques pour compenser les excès d'émissions peut l'aider à garder le cap sur ses cibles à long terme.

Exigences de surveillance et de reddition de comptes

Obligation officielle de rendre des comptes avec transparence quant aux plans et aux progrès accomplis, pour permettre au public de mieux comprendre et évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le respect de ses engagements.

Exiger que le gouvernement réponde officiellement aux rapports du comité consultatif indépendant.

L'obligation pour un gouvernement de répondre aux rapports d'étape et aux recommandations de politiques tournées vers l'avenir du conseil consultatif d'experts renforce sa responsabilité dans l'atteinte des cibles intermédiaires.

Élargissement de la portée au-delà de la réduction des émissions

Obligation pour les gouvernements d'aller au-delà de la réduction des émissions pour réfléchir à l'adaptation aux changements climatiques ou aux répercussions sociales, économiques et culturelles plus générales des politiques climatiques.

Intégrer de multiples objectifs aux politiques et aux trajectoires.

L'extension officielle de la portée d'un cadre de responsabilisation climatique pour tenir compte de l'adaptation et de la croissance propre peut mener à une politique améliorée et mieux intégrée, et aider les acteurs à dépasser la réduction des émissions de GES pour réfléchir au développement économique et à la résilience.

La responsabilisation climatique dans le contexte canadien

Les décideurs canadiens peuvent tirer des leçons et des pratiques exemplaires de l'expérience des autres États (voir la section 2) dans l'élaboration de leur propre cadre de responsabilisation climatique. Mais les pratiques exemplaires doivent être adaptées au contexte canadien, et refléter les problèmes et les possibilités qui lui sont propres dans l'application des cadres de responsabilisation climatique.

Les provinces, les territoires, le gouvernement fédéral, les municipalités et les collectivités autochtones ainsi que les différentes réalités et la division des pouvoirs entre-eux ajoutent notamment à la complexité de la conception d'un cadre de responsabilisation climatique au Canada.^a Soulignons également qu'un tel cadre devrait nécessairement reconnaître les droits inhérents des peuples autochtones, conformément à l'article 35 de la Constitution canadienne, et refléter les principes de la

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le Canada est signataire.

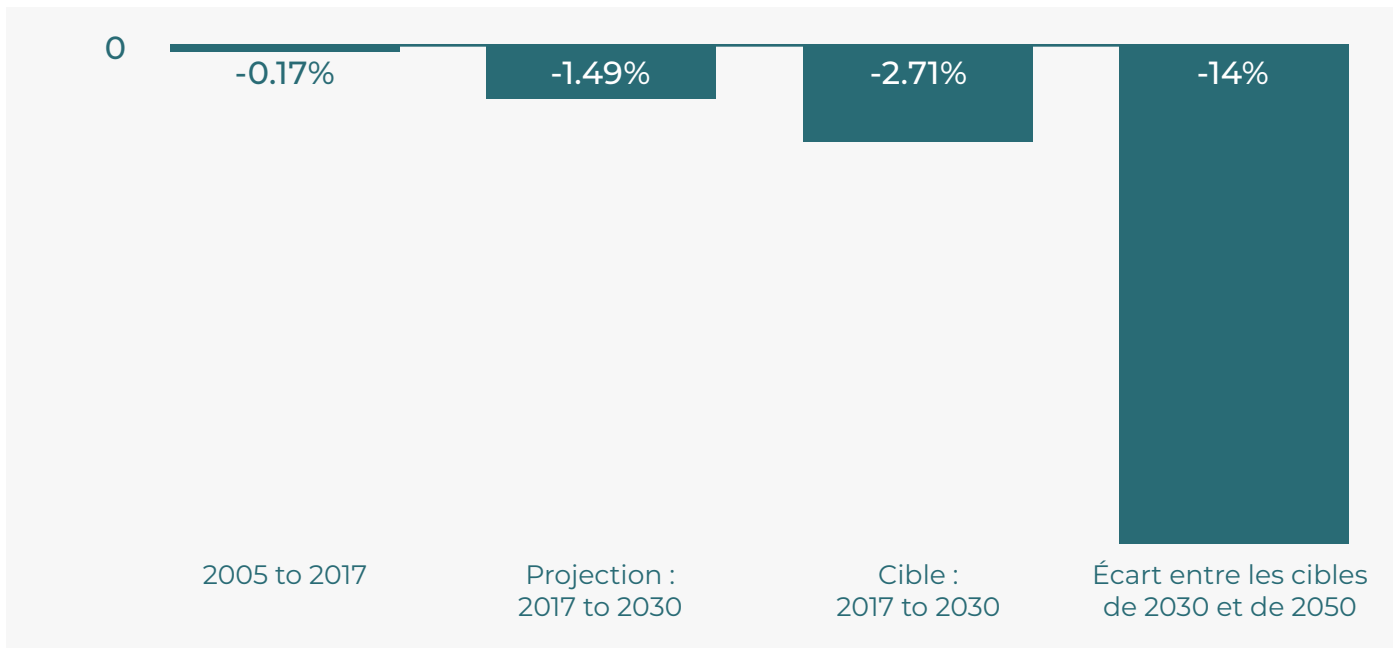
La présente section analyse les défis et les possibilités qui se présentent au Canada et expose trois questions essentielles pour déterminer la façon dont la responsabilisation climatique pourrait fonctionner dans le contexte de la fédération canadienne.

Défis et possibilités propres au Canada

Plusieurs facteurs caractérisent le contexte canadien. Soulignons d'abord que pour aligner la trajectoire des émissions avec la carboneutralité ciblée par le gouvernement fédéral, il faudra une ambition et une rigueur politiques sans précédent. La figure 1 illustre l'ampleur du défi. De 2005 à 2017, les émissions de GES du Canada ont diminué d'environ 0,2 % par année, passant de 730 à 715 Mt. Environnement et Changement climatique Canada prévoit que d'ici 2030, les émissions de GES diminueront de 1,5 % par année, une

accélération qui reflète la hausse récente des ambitions climatiques des gouvernements canadiens. Toutefois, pour atteindre la cible de 511 Mt en 2030, il faudrait que le Canada porte ce taux de réduction à 2,7 % par année, soit presque le double de ce qui est prévu. Et pour qu'il arrive à la carboneutralité en 2050, il faudrait que le taux annuel de réduction des émissions de GES atteigne (si on suppose une diminution linéaire) une moyenne de 14 % à partir de 2030, du jamais vu.

Figure 1. De 2005 à la carboneutralité : variation annuelle moyenne des émissions de carbone⁴



Il importe de souligner que les décideurs n'ont pas à partir de zéro pour relever le défi de la réduction des GES au Canada. Ils peuvent en effet tabler sur des politiques, processus et structures de gouvernance existants. Les cibles et politiques de réduction des émissions ne sont pas des concepts nouveaux au pays, et les cadres de responsabilisation climatique non plus. En 2018, le Manitoba a été la première province à adopter des cibles intermédiaires de réduction des émissions dans sa *Loi sur la mise en œuvre du plan vert et climatique*. Son compte d'épargne carbone, qui s'appuie sur les travaux d'un conseil consultatif d'experts indépendants, établit des budgets carbone quinquennaux cumulatifs. En Colombie-

Britannique, un cadre de responsabilisation climatique institué par la modification du Climate Change Accountability Act établit des cibles de réduction des émissions, y compris des cibles sectorielles, en plus de créer un conseil consultatif externe.

Les gouvernements canadiens ont également déjà mis en œuvre des systèmes et des politiques semblables à certains éléments d'un cadre de responsabilisation climatique. On peut penser aux bourses du carbone du Québec et de la Nouvelle-Écosse, qui fixent des plafonds d'émission – semblables aux cibles intermédiaires – établissant le niveau total d'émissions permises pour une période donnée. Quant au plafond annuel de 100 Mt d'émissions

4. "L'historique de: 2005 à 2017" et "la projection de 2017 à 2030" des taux de diminution annuels proviennent du: Environment and Climate Change Canada, 2019. Canada's 4th Biennial Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Consulté le 12 avril 2020 à partir de <https://unfccc.int/documents/209928>.

Pour la "Cible: 2017 à 2030", le taux est simplement le taux de déclin linéaire nécessaire pour aligner les GES de 2017 avec l'objectif de GES de 2030 du Canada de 511 mégatonnes d'équivalent CO₂ (Mt CO₂-e)

La cible de "carboneutralité en 2050" est calculée comme le taux de déclin linéaire de l'objectif 2030 de 511 Mt CO₂-e à "la carboneutralité en 2050".

Nous définissons, à titre hypothétique et à des fins d'illustration uniquement, une carboneutralité en 2050, soit 28 Mt CO₂-e. Cette valeur correspond simplement aux «réductions» actuellement présentées dans le "Canada's 2030 emission inventory in Environment and Climate Change Canada, 2019" (page 27). Les 28 Mt de CO₂-e sont composés de 13 Mt de CO₂-e 'Western Climate Initiative Credits' et de 15 Mt CO₂-e de crédits pour l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie.

pour les sables bitumineux de l'Alberta, il correspondrait à un plafond sectoriel s'il était inscrit dans la réglementation, et son groupe consultatif (aujourd'hui disparu) constituerait un exemple d'organisme indépendant se prononçant sur l'établissement des plafonds.

Mais transformer ces capacités et cette expérience en un cadre de responsabilisation climatique complet pose quand même certains défis. Une bourse du carbone comme celle du Québec ne correspond qu'à l'une des nombreuses caractéristiques d'un cadre de responsabilisation décrites à la section 2. L'établissement d'un cadre de responsabilisation à l'échelle nationale présenterait des difficultés particulières.

Dans un paysage intergouvernemental sensible où la structure de gouvernance est décentralisée et où les compétences en matière de politiques climatiques sont partagées, il faudra faire preuve de beaucoup de doigté pour trouver un équilibre entre la coordination nationale des processus d'établissement de politiques climatiques, l'autonomie provinciale et territoriale, et le droit autochtone à l'autodétermination. Il faudra également tenir compte de la grande diversité des régions du Canada en matière d'économie, de profils d'émissions et d'avenues pour réduire ces dernières.

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, la plus récente démarche fédérale-provinciale visant l'élaboration d'un plan national sur les changements climatiques, comporte des réussites, mais aussi des défis persistants. Les tensions entraînées par la mise en œuvre du Cadre pancanadien risquent fort de s'accroître (au moins à court terme), car l'atteinte des cibles intermédiaires correspondant à un objectif de carboneutralité exigera une augmentation rapide et permanente des ambitions politiques,

avec en toile de fond des divergences importantes entre les ambitions climatiques des différents ordres de gouvernement, dont certains remettent même en question la légalité des politiques climatiques fédérales. La décision que doit rendre prochainement la Cour suprême du Canada sur la validité constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* adoptée par le gouvernement fédéral contribuera à lever cette incertitude et aura des répercussions importantes sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration de politiques climatiques au Canada.

Soulignons un dernier défi, qui peut être vu comme une occasion à saisir : la nécessité pour les cadres de responsabilisation climatique canadiens de reconnaître, de respecter et de protéger les droits autochtones et d'intégrer l'expertise autochtone, y compris dans les postes décisionnels, à toutes les étapes du processus. À cet égard, le Canada peut tirer des leçons de l'expérience d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande (voir l'encadré 2), même s'il faut garder en tête que celle-ci est propre au contexte néo-zélandais et qu'elle ne peut pas être reprise telle quelle. L'expérience des peuples autochtones des deux pays et de leurs diverses régions est profondément différente – notamment quant au contexte historique, aux droits constitutionnels et issus de traités, à la culture, à la langue et à la diversité –, et ces différences doivent être prises en compte. On peut penser au traité de Waitangi (signé en 1840 par la Couronne et les chefs māori), un document constitutionnel largement reconnu à Aotearoa/Nouvelle-Zélande qui définit et encadre la relation entre la Couronne et les Māori. Cependant, les droits issus de ce traité ne sont exécutoires que lorsqu'une loi renvoie explicitement au traité, comme c'est le cas pour le *Zero Carbon Act*.

Encadré 2 : Le rôle des Māori dans l'élaboration et l'application du Zero Carbon Act en Nouvelle-Zélande

À Aotearoa (Nouvelle-Zélande), le gouvernement a travaillé en étroite collaboration avec les iwis et les Māori tout au long de la préparation du Zero Carbon Act, qui s'est caractérisée par des consultations fréquentes et un dialogue soutenu avec les représentants des Māori et des iwis, la prise en compte des savoirs autochtones et la reconnaissance du traité de Waitangi. Cette loi exige notamment :

- ▶ que les plans gouvernementaux de réduction des émissions prévoient une stratégie de reconnaissance et d'atténuation des répercussions des mesures de réduction des émissions sur les iwis et les Māori, et que ces derniers soient adéquatement consultés;
- ▶ que le plan d'adaptation national tienne compte des répercussions économiques, sociales, sanitaires, environnementales, écologiques et culturelles des changements climatiques sur les iwis et les Māori;
- ▶ qu'une attention particulière soit portée à la nomination de membres d'organisations représentant les iwis et les Māori à la Commission sur les changements climatiques;
- ▶ que le ministre, avant de recommander la nomination d'un membre de la Commission, tienne compte des besoins en compétences techniques et professionnelles, en expérience et en expertise relatives au traité de Waitangi et aux coutumes, à la langue, aux connaissances et à l'univers des Māori.

Bien que la loi exige que les membres de la Commission connaissent et comprennent les droits et connaissances des Māori, elle n'exige pas explicitement qu'ils y soient représentés. Cependant, à la suite des pressions qu'ont exercées les chefs māori sur le gouvernement pour avoir voix au chapitre, un représentant māori a été nommé à la vice-présidence de la Commission. Le Conseil māori d'Aotearoa/Nouvelle Zélande a exprimé son appui au Zero Carbon Act avant son adoption.

Malgré l'ampleur des défis, l'établissement d'un cadre de responsabilisation climatique au Canada pourrait aider le pays à mettre en place des politiques climatiques pertinentes et à sortir de ses ornières : disparités, inaction et revirements périodiques dans les ambitions climatiques des gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéraux. Les processus de gouvernance prévus par un cadre de responsabilisation constituent une plateforme utile pour tenir les débats politiques difficiles. Ils favorisent la concertation intergouvernementale et permettent aux citoyens et aux parties prenantes de mieux demander des comptes au gouvernement. Ainsi, ils peuvent renforcer la stabilité politique et garantir une mobilisation cohérente et robuste du Canada, qui pourra ainsi atteindre ses objectifs climatiques, notamment la carboneutralité en 2050. Par ailleurs, ce type de cadre peut aider le Canada à relever d'autres défis stratégiques à long terme, comme la stimulation de l'innovation, la diversification économique et la croissance inclusive.

Questions centrales pour la conception et la mise en œuvre de cadres de responsabilisation climatique au Canada

La mise en œuvre de cadres de responsabilisation climatique au Canada obligera les décideurs à faire des choix difficiles. Si les gouvernements peuvent tirer d'importantes leçons des éléments communs et des pratiques exemplaires décrits à la section 2, nos études de cas ne décrivent qu'imparfaitement la façon de concevoir des cadres de responsabilisation climatique efficaces pour la fédération canadienne.

Nous explorons ici trois questions à poser dans la conception d'un cadre de responsabilisation climatique, des questions dont les réponses orienteront fortement la démarche fondamentale adoptée par le pays, le rôle de la responsabilisation climatique dans la fédération et, par extension, son efficacité à long terme pour l'atteinte des cibles canadiennes :

1) À quelle échelle les cibles intermédiaires sont-elles contraignantes? 2) Comment définir la trajectoire menant aux cibles intermédiaires? et 3) À quel ordre de gouvernement revient-il d'élaborer les politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires? Pour chacune de ces questions, nous présentons diverses options et analysons les compromis associés.

À quelle échelle les cibles intermédiaires sont-elles contraignantes?

Au Canada, on peut regrouper sous trois grandes options la gamme des possibilités quant au caractère juridiquement contraignant des cibles intermédiaires d'un cadre de responsabilisation climatique.

1. Cibles intermédiaires contraignantes uniquement à l'échelle nationale.

Étant donné le partage des compétences générales et infranationales en matière de politiques climatiques, cette option pourrait permettre de contourner des décisions controversées sur la répartition du fardeau de la lutte contre les changements climatiques entre les provinces et territoires. Cependant, il est probable que les décisions et les débats difficiles seraient simplement reportés, pour resurgir inévitablement au moment d'élaborer les politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires nationales. Cette option centralise également la responsabilité de respecter un jalon national pour le gouvernement fédéral, minimisant ainsi le rôle des autres ordres de gouvernement.

2. Répartition des cibles intermédiaires entre les provinces et territoires.

En établissant des cibles intermédiaires juridiquement contraignantes à l'échelle infranationale, les décideurs pourraient tenir compte des caractéristiques régionales en matière d'économie, de profils d'émissions de GES et d'avenues de réduction de ces émissions, tout en établissant clairement le niveau de réduction à atteindre. Cette approche, plus spécifique, offrirait

davantage de stabilité politique aux clients, aux entreprises, aux investisseurs et aux autres ordres de gouvernement. Il faut souligner que malgré la répartition des cibles intermédiaires entre les provinces et territoires, le gouvernement fédéral en resterait responsable⁵. Par ailleurs, l'établissement de budgets carbone à l'échelle infranationale réduirait la flexibilité dans l'atteinte du budget national⁶. En effet, cela pourrait avoir comme conséquence d'augmenter le coût économique associé à un niveau donné de réduction des émissions en forçant des réductions dans des régions données alors que des mesures plus économiques seraient possibles ailleurs. Plus important encore, cette option obligerait à définir dès le départ la répartition du fardeau entre les régions. Il deviendrait d'autant plus important de prendre une décision difficile, mais essentielle : établir à qui il revient de fixer les cibles intermédiaires elles-mêmes; nous y reviendrons plus loin.

3. Répartition sectorielle des cibles intermédiaires.

L'établissement de cibles intermédiaires sectorielles enverrait un signal concret aux décideurs, au secteur privé et à la société quant aux modalités de réduction des émissions. Il existe déjà des cibles sectorielles au Canada. À l'échelle provinciale, le *Climate Change Accountability Amendment Act* adopté en 2019 en Colombie-Britannique prescrit l'établissement de cibles sectorielles d'ici 2021, et leur révision tous les cinq ans. Quant au plafond de 100 Mt pour les émissions des sables bitumineux en Alberta, il s'agit en quelque sorte d'un budget carbone sectoriel. Malgré ces forces et ces précédents, les cibles intermédiaires sectorielles contraignantes risquent fort de manquer de souplesse : leur imposition à certains secteurs économiques et le verrouillage des trajectoires de réduction des émissions risqueraient de créer des rigidités qui feraient grimper le coût global de l'atténuation. D'abord, des trajectoires sectorielles fixes résisteraient à l'évolution – résultant de l'innovation ou de l'évolution de la technologie – de la faisabilité et du coût des avenues de réduction des émissions dans les différents secteurs. Ensuite, le degré de contrainte associé aux cibles intermédiaires sectorielles dépendrait en partie de la production sectorielle globale, elle-même tributaire de forces économiques plus larges. Des cibles sectorielles fixes ne pourraient donc s'adapter à l'évolution des avenues de réduction des émissions et des coûts dans les différents secteurs et risqueraient de forcer des réductions coûteuses dans certains secteurs économiques alors que d'autres options, plus rentables, seraient possibles ailleurs. L'établissement de cibles sectorielles pourrait aussi nécessiter l'utilisation de leviers stratégiques sectoriels⁷.

5. Un cadre de responsabilisation climatique fédéral pourrait pousser les provinces à agir, mais ne pourrait pas les obliger à adopter les cibles intermédiaires qui leur seraient assignées par le processus fédéral. La responsabilité reposerait donc entièrement sur le gouvernement fédéral.

6. Un mécanisme d'échange pourrait résoudre ce problème. Cependant, même s'il apportait de la souplesse, il entraînerait aussi vraisemblablement des désaccords importants entre les provinces et territoires. Les modalités de répartition d'un budget national entre les provinces et territoires auraient une forte incidence sur l'existence et l'importance des surplus à vendre. Les provinces et territoires seraient donc fortement encouragés à tenter d'obtenir l'allocation la plus importante possible, exactement comme si le mécanisme d'échange n'existait pas. Par conséquent, même si un tel mécanisme est susceptible d'aider à réduire les coûts globaux, il faudrait quand même, dans les faits, définir la répartition régionale du fardeau dans le cadre de responsabilisation.

7. Au moment de publier ce rapport, le plafond de 100 Mt avait été inscrit dans la loi, mais sans être encore appuyé par des règlements contraignants.

Comment sera définie la trajectoire menant aux cibles intermédiaires?

Les pratiques exemplaires préconisent la mobilisation de toute une gamme de parties prenantes, d'experts et d'ordres de gouvernement dans le processus d'établissement des trajectoires. Au Canada, un conseil consultatif d'experts indépendants devrait y jouer un rôle central, aux côtés des

collectivités et organismes représentatifs autochtones. Néanmoins, l'élaboration de la trajectoire et la répartition des responsabilités peuvent prendre des formes diverses. Nous définissons ici quatre grandes options quant au processus de définition des cibles intermédiaires et des trajectoires au Canada.

1. Les provinces et territoires définissent leur propre trajectoire.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux définiraient de façon indépendante des cibles intermédiaires infranationales (le cas échéant), qui formeraient ensemble les cibles intermédiaires nationales. Selon le degré de contrainte défini dans le cadre de responsabilisation, ces cibles seraient établies pour l'ensemble d'un territoire infranational ou pour des secteurs précis. C'est l'option la plus susceptible d'emporter l'adhésion des provinces et territoires, parce qu'elle permet aux gouvernements infranationaux d'établir leurs propres cibles et ambitions, de façon à refléter les caractéristiques économiques, les profils d'émissions et les avenues de réduction des émissions propres aux différentes régions. Cependant, elle ne réduit en rien le risque que la somme des ambitions de réduction provinciales et territoriales ne suffise pas à atteindre la cible nationale à long terme. Elle soulève également d'importantes questions sur le rôle des collectivités autochtones dans la définition de leur propre trajectoire.

2. Les provinces, les territoires, les collectivités autochtones et le gouvernement fédéral déterminent collectivement la trajectoire.

Les divers ordres de gouvernement, avec l'aide du conseil consultatif d'experts, conviennent collectivement des cibles intermédiaires et, le cas échéant, de leur répartition à l'échelle infranationale ou sectorielle. Ils mènent également un dialogue et des consultations avec les municipalités et les principales parties prenantes (y compris les représentants du secteur privé et de la société civile) pour éclairer leurs décisions. Ce type de démarche inclusive et collaborative présente à la fois des avantages et des risques. D'un côté, elle pourrait entraîner une meilleure adhésion des différents ordres de gouvernement et jeter les bases d'une concertation stratégique accrue, ce qui constitue un avantage indéniable étant donné que la collaboration deviendra de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que les politiques seront plus rigoureuses. D'un autre côté, il est probable que ce type d'approche prolongerait ou même stopperait les négociations, et que la recherche de consensus deviendrait difficile, voire impossible.

3. Le gouvernement fédéral établit la trajectoire en se basant sur la consultation et le dialogue.

La décision finale quant à l'établissement des cibles intermédiaires reviendrait au gouvernement fédéral, dont les décisions seraient éclairées par un dialogue et des consultations avec le conseil consultatif d'experts, les autres ordres de gouvernement, les principales parties prenantes – notamment le secteur privé et les organisations environnementales –, et les peuples autochtones. C'est une approche connue, qui correspond à l'expérience du Canada dans l'établissement direct de cibles de réduction des émissions à l'échelle nationale – notamment la cible de 2030 telle que décrite dans la contribution déterminée au niveau national, après des consultations plus ou moins étendues. Une consultation approfondie peut demander du temps et des ressources; elle favorise cependant l'adhésion des parties prenantes concernées et permet de soulever et de prendre en compte des points de vue importants et des situations particulières. L'établissement de cibles intermédiaires selon cette option est relativement simple comparativement aux deux précédentes, mais les défis en matière de coordination des politiques risquent d'être importants, car les gouvernements infranationaux pourraient ne pas se sentir liés par les trajectoires établies (peu importe comment elles sont définies ou réparties).

4. La trajectoire est établie par le conseil consultatif d'experts.

Un conseil consultatif indépendant aurait toute l'autorité nécessaire pour établir la trajectoire, et pour répartir les cibles intermédiaires le cas échéant. Bien que basées sur la consultation et le dialogue avec les gouvernements, les peuples autochtones et les parties prenantes, ses décisions seraient irrévocables. D'un côté, cette option garantirait une trajectoire basée sur les recherches scientifiques et les conseils d'experts, ce qui en accroîtrait la crédibilité en éliminant l'influence politique – réelle ou perçue – du processus décisionnel. Elle éviterait également la prolongation ou l'enlisement des négociations intergouvernementales, accélérant ainsi la prise de décisions. D'un autre côté, à défaut d'encourager directement l'adhésion des gouvernements national et infranationaux, elle risquerait de limiter l'appropriation des trajectoires par les différents gouvernements.

À quel ordre de gouvernement revient-il d'élaborer les politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires?

Peu importe comment elles sont établies, les cibles intermédiaires et les trajectoires ne sont efficaces que si les gouvernements adoptent des politiques qui visent à les atteindre. Un cadre de responsabilisation climatique peut définir de diverses façons le rôle respectif

des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans l'élaboration de politiques visant à atteindre les cibles intermédiaires établies. Nous décrivons ici trois grandes options.

1. Les politiques sont définies par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral adopterait ou renforcerait des politiques visant à compléter les engagements provinciaux, territoriaux, autochtones, municipaux et fédéraux. Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait augmenter la rigueur de la tarification du carbone ou de la Norme sur les combustibles propres, ou adopter des politiques entièrement nouvelles. Le fait qu'un seul gouvernement soit responsable de l'élaboration de politiques pour atteindre les cibles intermédiaires peut simplifier les choses. Cela limite cependant les leviers disponibles pour réduire les émissions, puisque les outils d'intervention et les pouvoirs du gouvernement fédéral diffèrent de ceux des provinces et territoires. En donnant un rôle moins important et plus réactif aux gouvernements provinciaux et territoriaux, cette option risque de réduire leur capacité de participer proactivement à l'élaboration des politiques climatiques tout en écartant la possibilité que les politiques puissent être adaptées aux contextes et aux défis régionaux.

2. Les politiques sont définies par les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, avec un filet de sécurité fédéral.

Le gouvernement fédéral travaillerait avec ses vis-à-vis des provinces et territoires, d'égal à égal, à l'élaboration de politiques dans leurs champs de compétences respectifs de façon à atteindre les cibles intermédiaires. Le gouvernement fédéral peut encourager les ambitions provinciales et territoriales de diverses façons, notamment par des dépenses de programmes ou des transferts financiers directs (voir l'encadré 3).

La menace d'application d'un « filet de sécurité » fédéral en cas d'insuffisance des politiques provinciales et territoriales pousserait également les provinces et territoires à mettre en place des politiques rigoureuses. Ce filet de sécurité fédéral, qui pourrait par exemple prévoir la hausse de la tarification du carbone ou des normes d'efficacité énergétique, n'entrerait pas en jeu si le gouvernement fédéral déterminait que les politiques provinciales territoriales sont suffisantes. Les provinces et territoires pourraient adapter les politiques à leur contexte, lorsque possible.

Cette approche, dans les faits, rendrait le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux conjointement responsables de la mise en place de politiques contribuant à l'atteinte des cibles intermédiaires nationales. Elle tablerait sur le paysage actuel

du Canada, où les politiques de ces ordres de gouvernement contribuent déjà à la réduction des émissions de GES. Cependant, l'élaboration collaborative de politiques nécessite temps et ressources, et son succès repose sur la volonté de tous les gouvernements d'agir de bonne foi en élaborant, en révisant et probablement en renforçant leurs propres politiques, en fonction non seulement de leurs propres objectifs, mais aussi de ceux des autres gouvernements. Cette approche laisse aussi des questions en suspens quant au rôle des collectivités autochtones dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques.

3. Les politiques sont élaborés par les provinces et les territoires.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux élaboreraient des politiques visant l'atteinte des cibles intermédiaires, et le gouvernement fédéral aurait un rôle de rassembleur ou soutiendrait les ambitions politiques provinciales par des incitatifs financiers. Un peu comme dans l'approche ascendante adoptée par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le gouvernement fédéral pourrait inviter les provinces à établir leur propre plan en se basant sur leur propre évaluation de ce qui est ambitieux et équitable. Dans le contexte canadien, en cas d'écart entre les contributions provinciales et territoriales et les cibles intermédiaires nationales, le gouvernement fédéral pourrait faciliter les négociations entre les provinces et territoires pour augmenter la rigueur des politiques adoptées. Il pourrait également utiliser son pouvoir de dépenser pour stimuler les ambitions provinciales et territoriales. Dans le cadre de cette option, les provinces et territoires consulteraient les collectivités autochtones autonomes sur les politiques adoptées.

Cette option pourrait éviter de possibles tensions et réduire le temps et les ressources associés à une meilleure coordination des politiques dans la fédération. Elle ne garantit cependant pas que les politiques provinciales et territoriales, prises dans leur ensemble, seront suffisamment ambitieuses pour permettre l'atteinte des cibles intermédiaires nationales; cela a d'ailleurs été un problème jusqu'à maintenant. Il n'est donc pas évident que cette option conviendrait à l'adoption d'un cadre de responsabilisation climatique comprenant des cibles intermédiaires nationales juridiquement contraignantes.

Encadré 3 : Mesures incitatives et dissuasives favorisant l'élaboration de politiques correspondant aux cibles intermédiaires.

Le gouvernement fédéral dispose de toute une gamme d'outils pour encourager les provinces et territoires à élaborer des politiques correspondant aux cibles intermédiaires nationales ou infranationales.

Mesures incitatives

Le gouvernement fédéral peut utiliser son pouvoir de dépenser de plusieurs façons pour encourager les provinces et territoires à mettre en place des mesures correspondant aux cibles intermédiaires de réduction des émissions. Les dépenses de programmes fédérales peuvent par exemple soutenir les priorités de réduction des émissions des provinces, des territoires, des collectivités autochtones et des municipalités au moyen du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone prévu par le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Ces dépenses pourraient appuyer un large éventail d'objectifs climatiques, y compris en matière d'adaptation et de croissance propre, ou même des priorités provinciales ou territoriales sans rapport avec le climat.

Mesures dissuasives

Le gouvernement fédéral peut envisager un certain nombre de conséquences pour décourager les autres ordres de gouvernement de réduire leurs ambitions climatiques:

- ▶ **Filet de sécurité :** Le gouvernement fédéral pourrait choisir d'adopter des politiques capables de combler un éventuel écart entre celles proposées par les provinces et les cibles intermédiaires fédérales. Cette intervention pourrait se traduire par le resserrement d'une seule politique (comme une hausse de la tarification du carbone) ou par l'adoption d'un ensemble de politiques. Le filet de sécurité pourrait également prendre la forme d'une obligation d'acheter, pour combler l'écart, des crédits de compensation carbone nationaux ou internationaux (selon l'issue des négociations internationales sur l'article 6 de l'Accord de Paris). Par exemple, l'Allemagne doit acheter des crédits du système d'échange de quotas d'émission de l'UE si elle n'atteint pas la cible établie dans sa législation pour 2030.
- ▶ **Consideration of milestones in government decisions :** Prise en compte des cibles intermédiaires dans les décisions gouvernementales : Le gouvernement fédéral pourrait inscrire dans la législation ou dans la réglementation des règles obligeant les décideurs à prendre en compte les cibles intermédiaires et les cibles à long terme dans d'autres secteurs politiques ou législatifs, par exemple en lien avec l'évaluation de projets de compétence fédérale. La prise en compte des engagements climatiques dans l'approbation des projets fait déjà partie de la portée de la future évaluation stratégique des changements climatiques, qui vise à encadrer la façon dont les évaluations fédérales tiennent compte des répercussions d'un projet sur les émissions de GES à l'échelle nationale. En inscrivant les cibles à long terme et les cibles intermédiaires dans un cadre de responsabilisation climatique, on s'assurerait donc que l'harmonisation avec ces engagements est prise en compte dans l'évaluation d'un projet.

Pour conclure cette section, nous résumons dans le tableau 2 les compromis associés aux différentes options répondant aux trois grandes questions énoncées plus haut.

Tableau 2. Résumé des avantages et inconvénients des différentes options

QUESTION : À QUELLE ÉCHELLE LES CIBLES INTERMÉDIAIRES SONT-ELLES CONTRAIGNANTES?		
OPTIONS	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Exclusivement à l'échelle nationale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Donne une orientation générale et nationale à la poursuite des objectifs climatiques. ▶ Permet de contourner des décisions controversées sur la répartition régionale ou sectorielle du fardeau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centralise la responsabilité de l'atteinte d'un jalon national au gouvernement fédéral, minimisant ainsi le rôle des autres ordres de gouvernement.
À l'échelle provinciale et territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Produit des cibles intermédiaires qui reflètent les caractéristiques économiques, les profils d'émission de GES et les avenues de réduction des émissions propres aux différentes régions. ▶ Précise le niveau d'ambition nécessaire à l'échelle provinciale et territoriale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Oblige à affronter d'emblée les difficiles questions de répartition du fardeau. ▶ Sacrifie la souplesse dans la poursuite des cibles nationales (à moins qu'il existe un mécanisme d'échange régional).
À l'échelle sectorielle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Précise les attentes pour les secteurs, où d'importantes politiques sont décidées. ▶ Permet d'éviter d'affronter directement la difficulté de la répartition régionale du fardeau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Risque de faire monter le coût global de l'atténuation, puisque les cibles sectorielles fixes ne sont pas adaptables à l'évolution des avenues de réduction des émissions et des coûts dans les différents secteurs.

QUESTION: COMMENT SERA DÉFINIE LA TRAJECTOIRE MENANT AUX CIBLES INTERMÉDIAIRES?

OPTIONS	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<p>Les provinces et territoires définissent leurs propres cibles intermédiaires, qui constituent ensemble la trajectoire nationale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favorise une adhésion maximale des provinces et territoires. ▶ Permet de refléter dans les ambitions les caractéristiques économiques, les profils d'émission de GES et les avenues de réduction des émissions propres aux différentes régions. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Crée le risque que la somme des ambitions de réduction provinciales et territoriales ne suffise pas à l'atteinte de la cible nationale à long terme.
<p>Tous les ordres de gouvernement déterminent collectivement la trajectoire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favorise une meilleure adhésion de tous les ordres de gouvernement. ▶ Augmente les chances que la trajectoire suffise à l'atteinte des cibles à long terme. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entraîne un risque de prolongation (voire d'enlisement) des négociations.
<p>Le gouvernement fédéral établit la trajectoire en se basant sur le dialogue et la consultation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Table sur les précédents historiques (ex. définition de la cible pour 2030). ▶ Admet des points de vue divers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nécessite plus de temps et de ressources étant donné les consultations. ▶ Risque de ne pas favoriser l'adhésion des autres ordres de gouvernement.
<p>La trajectoire est établie par un conseil consultatif d'experts.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Établit une trajectoire fondée sur la science, les conseils d'experts et les savoirs autochtones. ▶ Permet d'éviter la prolongation (ou l'enlisement) des négociations. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Risque de ne pas favoriser l'adhésion des gouvernements.

QUESTION: À QUEL ORDRE DE GOUVERNEMENT REVIENT-IL D'ÉLABORER LES POLITIQUES VISANT L'ATTEINTE DES

OPTIONS

AVANTAGES

INCONVÉNIENTS

Les politiques sont définies par le gouvernement fédéral.

- ▶ Favorise la stabilité politique en établissant une trajectoire politique claire pour l'atteinte des cibles intermédiaires.

- ▶ Relègue les autres gouvernements à un rôle moins important et plus réactif, et les encourage moins à participer à l'élaboration des politiques.
- ▶ Limite l'adaptation des politiques aux contextes régionaux.

Les politiques sont définies par les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, avec un filet de sécurité fédéral.

- ▶ Table sur le paysage actuel des politiques climatiques fédérales, provinciales et territoriales.
- ▶ Accroît le potentiel de coordination politique intergouvernementale.
- ▶ Accroît la probabilité que les cibles intermédiaires soient atteintes grâce au filet de sécurité fédéral.

- ▶ Exige temps et ressources pour faciliter la collaboration.
- ▶ Repose sur la volonté des gouvernements d'agir de bonne foi en entreprenant un processus d'élaboration de politiques.

Les politiques sont élaborées par les provinces et les territoires.

- ▶ Évite de possibles tensions dans la coordination intergouvernementale des politiques, et économise temps et ressources.

- ▶ Entraîne le risque que les politiques infranationales combinées ne soient pas suffisamment ambitieuses pour atteindre les cibles intermédiaires nationales.

Conclusions

Nos études de cas montrent que les cadres de responsabilisation climatique inscrits dans la loi suscitent de plus en plus d'intérêt ici et dans de nombreux autres pays, et qu'ils aident les gouvernements à progresser vers leurs cibles climatiques à long terme. Le Canada peut tirer de ces diverses expériences un ensemble d'éléments communs qui se trouvent au cœur de tout cadre de responsabilisation climatique, de même que des pratiques exemplaires pour leur mise en œuvre.

Notre analyse souligne cependant aussi que malgré leur grande valeur, les cadres de responsabilisation climatique ne sont pas une panacée qui garantit l'atteinte d'objectifs climatiques ambitieux.

Même là où ils sont mis en œuvre avec le plus de rigueur, les moteurs de responsabilisation gouvernementale se limitent principalement aux conséquences sur la réputation et l'avenir politique. La transparence de la surveillance et de la production de rapports permet aux citoyens et aux parties prenantes de demander des comptes au gouvernement, mais la législation sur la responsabilisation climatique ne peut pas obliger un gouvernement démocratiquement élu à appliquer les choix politiques de gouvernements antérieurs. En effet, comme les conseils stratégiques peuvent être rejetés et que même les lois contraignantes peuvent être abrogées, c'est aux futurs gouvernements qu'il reviendra de respecter ou non les cibles intermédiaires et les politiques visant leur atteinte. Tout cela en soi limite la stabilité que peut offrir une législation sur la responsabilisation climatique quant aux réductions d'émissions et aux politiques futures.

Par ailleurs, la législation sur la responsabilisation climatique ne peut pas fondamentalement résoudre les difficultés

associées à l'élaboration de politiques climatiques dans une fédération décentralisée. Pour lutter de façon robuste et efficace contre les changements climatiques, le Canada doit utiliser toute une gamme de leviers politiques. Cependant, un cadre de responsabilisation climatique ne peut forcer les provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités à mettre en œuvre des politiques contraignantes; le gouvernement fédéral ne peut qu'encourager ces derniers à agir. Peu importe les modalités de sa mise en œuvre, un cadre de responsabilisation climatique canadien devra inévitablement tenir compte de la complexité de la coordination intergouvernementale des politiques, et parfois des priorités divergentes des différents ordres de gouvernement.

Néanmoins, un cadre de responsabilisation climatique peut jouer un rôle important en ce qu'il aide les gouvernements à garder le cap dans la poursuite de leurs cibles à long terme. Lorsque les cibles sont inscrites dans la loi, le cadre de responsabilisation climatique constitue un fondement juridique important qui en favorise concrètement l'atteinte. Les cibles intermédiaires signalent précisément aux ménages, aux entreprises et aux investisseurs le niveau de rigueur des politiques climatiques à moyen terme. Les conseils et

analyses indépendants fournis par un groupe consultatif d'experts rendent limpides les différentes possibilités et favorisent une prise de décision basée sur les données probantes. La production de rapports accessibles permet aux citoyens et aux parties prenantes de suivre les progrès accomplis. Enfin, le cadre crée un forum permettant d'examiner les répercussions à long terme, de coordonner les politiques climatiques, d'apaiser les tensions et de trouver des compromis, ce qui favorise la stabilité des politiques climatiques.

Un cadre de responsabilisation climatique n'élimine ni les débats difficiles ni la complexité de la coordination des politiques au Canada, mais il peut donner lieu à l'élaboration de meilleures politiques en établissant formellement une manière de relever les défis intergouvernementaux.

Un tel cadre peut créer des conditions et des cadres institutionnels qui améliorent la coordination et la concertation des gouvernements au fil du temps. La répétition – et la transparence – du cycle d'élaboration de politiques, de vérification des progrès et de rectification (le cas échéant) peut inciter tous les ordres de gouvernement à mettre en œuvre des politiques cohérentes correspondant aux cibles nationales. Dans un esprit de collaboration, le gouvernement fédéral pourrait mettre en place des mesures incitant à la participation active. Pour leur part, les provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités pourraient exercer leur influence en adaptant les politiques au contexte local et en exerçant des pressions sur

les autres gouvernements par l'adoption de politiques ambitieuses.

Les cadres de responsabilisation climatique peuvent également, au fil du temps, éviter des revirements dans les ambitions climatiques lors des changements de gouvernements. Comme l'illustrent les études de cas, ces cadres ne verrouillent pas les politiques et n'empêchent pas les futurs gouvernements d'en modifier l'approche, une souplesse qui donne le loisir aux futurs gouvernements de s'approprier ces politiques climatiques. Cela réduit certes la stabilité politique, mais augmente aussi les chances qu'un futur gouvernement choisisse de travailler au sein du cadre plutôt que de l'éliminer complètement.

Au fil du temps, un tel processus pourrait jouer un rôle essentiel dans le paysage climatique canadien. Ses exigences en matière de transparence de la surveillance et des rapports permettront aux citoyens et aux parties prenantes de mieux comprendre les politiques climatiques gouvernementales. Et au fil du temps, une responsabilisation accrue pourrait stimuler la convergence des ambitions climatiques dans tous les secteurs.

En améliorant la transparence et la responsabilité, et en officialisant les structures institutionnelles et les processus de gouvernance, les cadres de responsabilisation climatique peuvent constituer une étape cruciale dans la mise en œuvre de politiques climatiques coordonnées et efficaces par les gouvernements canadiens, dans la poursuite des cibles à long terme du pays.

Recommandations

Les cadres de responsabilisation climatique ont des avantages évidents : ils peuvent définir une trajectoire concrète vers les cibles d'émissions à long terme, contribuer à responsabiliser les gouvernements quant aux politiques qu'ils adoptent pour respecter leurs engagements et aider à suivre les progrès pour corriger le tir si nécessaire. Ils peuvent enfin favoriser une stabilité politique accrue, réduisant ainsi les risques pour les entreprises, les consommateurs et les investisseurs.

Les modalités de conception et de mise en œuvre des cadres de responsabilisation par les gouvernements ont cependant une grande influence sur leur efficacité. En nous basant sur notre évaluation de l'expérience de différents États et notre analyse des possibilités et des défis propres au contexte canadien, nous formulons trois recommandations.

1. Le gouvernement fédéral devrait inscrire dans la loi un cadre de responsabilisation climatique conforme aux pratiques exemplaires; les autres ordres de gouvernement devraient envisager de faire de même.

Les cadres de responsabilisation climatique, s'ils sont mis en œuvre conformément aux pratiques exemplaires que nous avons dégagées ici, peuvent être utiles à tous les gouvernements du Canada. Pour respecter son engagement d'appliquer des cibles intermédiaires d'émissions juridiquement contraignantes, le gouvernement fédéral devrait adopter un cadre de responsabilisation climatique national. Les provinces, territoires, collectivités autochtones

et municipalités devraient également envisager la possibilité d'adopter leur propre cadre de responsabilisation, comme l'ont fait la Colombie-Britannique et le Manitoba.

Les cadres de responsabilisation climatique infranationaux pourraient compléter le cadre national de multiples façons. D'abord, étant donné que les compétences en matière de politiques climatiques sont partagées par plusieurs ordres de gouvernement qui disposent d'instruments de politique différents, les politiques climatiques canadiennes seraient plus robustes si les gouvernements infranationaux devaient, comme le gouvernement fédéral, rendre des comptes à la population quant à l'application de ces politiques. Ensuite, les cadres infranationaux préciseraient les plans des provinces, des territoires, des collectivités autochtones et des municipalités ainsi que les ambitions infranationales – tout en clarifiant, le cas échéant, les écarts à combler par rapport au cadre fédéral pour qui soient atteintes les cibles intermédiaires nationales. Enfin, la coexistence de cadres de responsabilisation national et infranationaux ferait ressortir les différences entre les ambitions climatiques des divers territoires, mettrait en évidence les tensions régionales freinant les progrès climatiques dans le cadre fédéral et créerait les conditions

idéales pour faire converger les ambitions et les politiques avec le temps.

Dans l'application de cadres de responsabilisation climatique, les gouvernements canadiens peuvent tirer parti des expériences que nous présentons dans nos études de cas. Tout d'abord, ils devraient inclure dans leur cadre les six éléments communs décrits à la section 2; pour que le processus de gouvernance et les mécanismes de transparence nécessaires à l'efficacité d'un cadre de responsabilisation climatique puissent être mis en place, tous ces éléments doivent en effet être présents :

- ▶ Officialisation des structures et processus de gouvernance climatique
- ▶ Définition claire des rôles et des responsabilités
- ▶ Établissement de cibles intermédiaires de réduction des émissions
- ▶ Production de plans d'action pour faire respecter les cibles intermédiaires
- ▶ Exigences de surveillance et de reddition de comptes
- ▶ Élargissement de la portée au-delà de la réduction des émissions

Ensuite, l'application de ces éléments communs devrait se faire dans le respect des pratiques exemplaires, définies à la section 2 :

- ▶ Inscrire dans la loi les structures et processus de gouvernance et les cibles à long terme
- ▶ Garantir l'indépendance des conseils et des évaluations
- ▶ Favoriser une approche pangouvernementale
- ▶ Préciser la façon dont les cibles intermédiaires sont établies et évoluent
- ▶ Définir les cibles intermédiaires de

réduction des émissions sous la forme de budgets carbone cumulatifs

- ▶ Associer des mesures de rectification des politiques à l'atteinte des cibles intermédiaires.
- ▶ Exiger que le gouvernement réponde officiellement aux rapports du comité consultatif indépendant.
- ▶ Intégrer de multiples objectifs aux politiques et aux trajectoires

2. Le gouvernement fédéral ne devrait établir des cibles intermédiaires juridiquement contraignantes de réduction des émissions qu'à l'échelle nationale.

Les cibles intermédiaires juridiquement contraignantes sont particulièrement importantes à l'échelle nationale étant donné les engagements du Canada à l'échelle internationale. Certains de nos conseils s'adressent donc particulièrement au gouvernement fédéral.

Nous recommandons qu'un cadre de responsabilisation climatique fédéral établisse des cibles intermédiaires juridiquement contraignantes uniquement à l'échelle nationale. En effet, des cibles intermédiaires juridiquement contraignantes à l'échelle sectorielle, provinciale ou territoriale risqueraient de créer une approche trop rigide qui ferait grimper le coût global de la réduction des émissions. En l'absence de mécanismes d'échange, des cibles intermédiaires infranationales contraignantes pourraient en effet forcer la réduction de GES dans certaines régions ou dans certains secteurs économiques même s'il existait des options plus rentables

ou plus pratiques ailleurs. De plus, des cibles intermédiaires infranationales contraignantes obligerait les gouvernements à affronter d'emblée des décisions difficiles quant à la répartition du fardeau entre les régions (des cibles sectorielles auraient le même effet, bien qu'indirectement) pour voir ces questions resurgir au moment de discuter des détails d'application des politiques. En forçant ces débats à se produire dès l'étape de la définition des cibles intermédiaires, on risque de provoquer des divisions. On risque aussi de rendre encore plus difficiles la coordination et la convergence des ambitions climatiques fédérales et infranationales.

Il est cependant utile d'*informer* le public sur la contribution prévue des provinces, des territoires et des secteurs aux cibles ou aux budgets carbone nationaux, davantage pour illustrer les répercussions des trajectoires à leur échelle que pour leur imposer explicitement des réductions. La communication de prévisions détaillées fournit aux secteurs et aux régions des informations publiques et transparentes qui peuvent influencer leurs politiques tout en restant non contraignantes, sans compter qu'elle favorise l'ouverture en éclairant les conversations difficiles sur la contribution des différents secteurs et des différentes régions.

En ce qui concerne le processus, nous recommandons au gouvernement fédéral d'établir la trajectoire nationale en consultation avec les autres gouvernements, les parties prenantes, les peuples autochtones et un conseil consultatif d'experts indépendants. En remettant au gouvernement fédéral la décision finale tout en exigeant qu'il mène des consultations élargies, on garantit que les cibles intermédiaires tiennent compte des situations régionales et sectorielles et des points de vue divers, mais sans paralyser le processus. De la

même façon, le fait d'obliger le gouvernement fédéral à rendre des comptes, et notamment à justifier tout rejet des conseils formulés par le conseil consultatif, favorise l'enracinement des cibles intermédiaires dans les données probantes et la science.

3. Le gouvernement fédéral devrait continuer à mettre en place des mesures incitatives pour pousser les provinces, les territoires, les collectivités autochtones et les municipalités à mettre en place des politiques climatiques contraignantes.

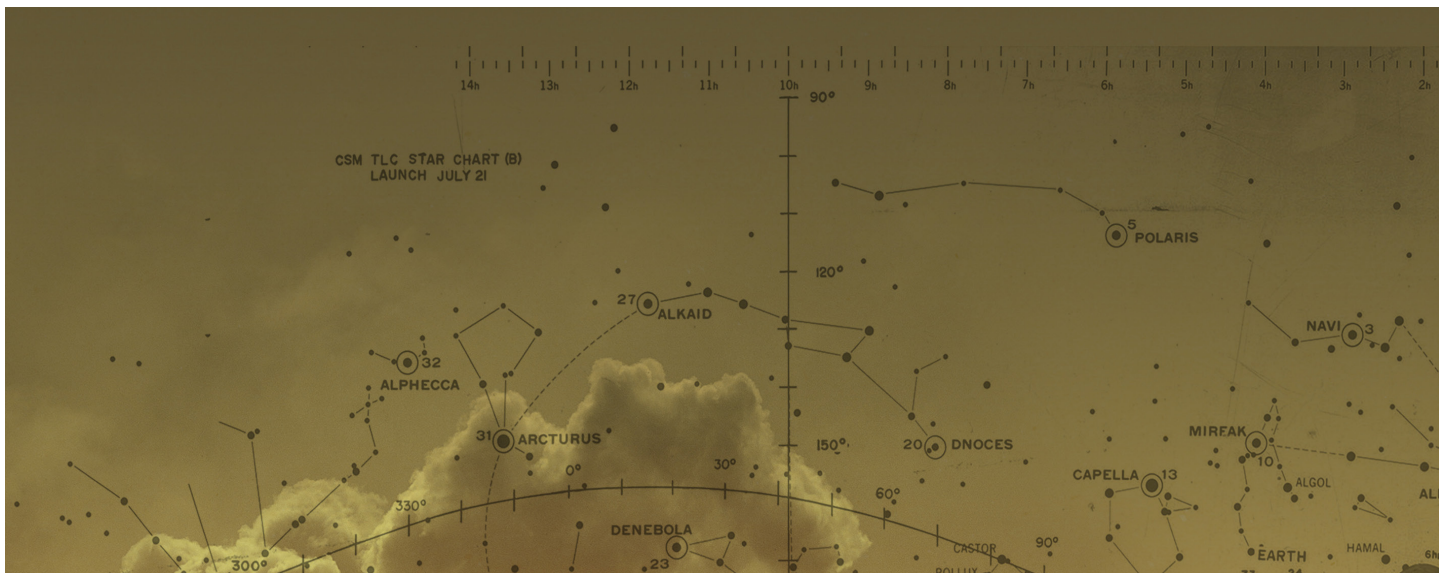
Les différents ordres de gouvernement disposent de différents instruments de politique, et la lutte aux changements climatiques sera d'autant plus efficace qu'on tirera parti de toute la gamme de ces instruments. En se limitant à l'échelle fédérale, par exemple, on forcerait le gouvernement à utiliser des instruments parfois mal adaptés à la réduction des émissions provenant de sources particulières. Voici quelques exemples : les codes du bâtiment ne s'appliquent qu'à l'échelle des provinces et territoires; une grande partie des décisions de zonage et d'infrastructure qui influencent le milieu urbain et ses émissions de GES sont prises par les municipalités; les collectivités autochtones sont les mieux placées pour repérer les défis et les possibilités propres à leur contexte et pour influencer ou appliquer des politiques appropriées. Une approche intergouvernementale constitue une façon de tirer avantage de la diversité des instruments de politique.

Pour mettre en place une telle approche intergouvernementale, le gouvernement fédéral devrait continuer à encourager tous les ordres de gouvernement à se donner des ambitions climatiques et à adopter des politiques coordonnées. Ainsi, ces derniers auraient à la fois la latitude et la motivation nécessaires pour adapter les politiques en fonction des circonstances et des priorités locales.

Pour que la politique climatique nationale soit et reste suffisante à l'atteinte des cibles intermédiaires nationales, le gouvernement fédéral devrait mettre en place un « filet de sécurité ». Il pourrait s'agir d'augmenter la tarification du carbone, de resserrer la Norme sur les combustibles propres en préparation ou d'instaurer carrément de nouvelles politiques. Là où c'est possible, les provinces et territoires devraient pouvoir demander des équivalences lorsqu'elles ont déjà des politiques qui visent les mêmes résultats. Cela permettrait aux provinces, aux territoires et aux collectivités autochtones d'adapter les politiques à leur contexte propre, tout en travaillant à l'atteinte des cibles nationales intermédiaires et à long terme⁸.

L'adoption d'une approche collaborative et intergouvernementale exigera une mobilisation, une évaluation et un dialogue complexes et parfois difficiles, mais elle constituera également la meilleure façon pour le Canada d'adopter des politiques résilientes. C'est en évitant de se reposer entièrement sur les politiques d'un seul ordre de gouvernement qu'on a les meilleures chances d'éviter un retour en arrière si un gouvernement futur cherche à annuler des politiques climatiques. D'un côté, encourager les provinces, territoires, collectivités autochtones et municipalités à poser des gestes significatifs – et leur donner la latitude nécessaire pour le faire – garantit une base solide pour le maintien des politiques climatiques, indépendamment des ambitions des gouvernements fédéraux à venir. De l'autre, l'existence d'un filet de sécurité fédéral assure le maintien de politiques climatiques fortes dans tout le pays si, par exemple, des provinces ou des territoires élisent des gouvernements cherchant à abroger des politiques climatiques contraignantes (comme cela s'est passé pour certains éléments du Cadre pancanadien). Le potentiel d'amélioration de la résilience des politiques climatiques est en fait l'argument le plus probant en faveur d'une approche collaborative intergouvernementale.

8. Il se peut cependant que les politiques fédérales soient les mieux adaptées dans certaines circonstances. Par exemple, il pourrait être utile d'harmoniser l'approche nationale ou les obligations de conformité dans certains secteurs, ou lorsque les capacités provinciales ou territoriales d'élaboration ou d'application des politiques sont limitées. Dans certains cas, les provinces et territoires pourraient également constater que les coûts d'élaboration d'une politique régionale dépassent ses avantages et choisir plutôt d'adopter une politique fédérale, comme l'ont fait certaines provinces pour la tarification du carbone).



Questions pour poursuivre la réflexion

Les recommandations formulées dans la section précédente décrivent une approche possible pour l'adaptation des cadres de responsabilisation climatique au contexte canadien. Il reste cependant des questions à approfondir quant à l'utilisation de tels cadres au Canada, notamment les deux suivantes :

Comment des cadres de responsabilisation climatique canadiens aborderaient-ils l'intégration des politiques climatiques?

À la section 2, nous avons établi que l'intégration des politiques climatiques – c'est-à-dire la prise en compte non seulement de l'atténuation des changements climatiques, mais aussi de l'adaptation et de la croissance propre – constituait une pratique exemplaire. Les avantages de cette intégration sont évidents : elle permet de repérer les domaines où les politiques axées sur l'atténuation, l'adaptation et la croissance propre entrent en conflit; elle peut détourner la discussion de la répartition des

efforts de réduction des émissions – qui risque d'avoir un horizon limité et de susciter des divisions – pour l'orienter vers la diversification économique et les avantages de la lutte aux changements climatiques; elle favorise enfin la préparation d'une réponse réfléchie, vigoureuse et résiliente au défi global que posent les changements climatiques.

Cependant, les enseignements à tirer des études de cas sont assez limités en matière d'intégration des politiques. Si les cadres de responsabilisation du Royaume-Uni et d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande comportent des éléments axés sur l'adaptation, notamment parce qu'ils prescrivent l'évaluation des risques et l'élaboration de plans d'adaptation, on n'y trouve aucune exigence formelle quant à la réduction concrète de ces risques. De plus, ces

cadres traitent séparément de l'adaptation et de la réduction des émissions, plutôt que de les aborder ensemble comme deux éléments du problème global des changements climatiques. Quant au cadre de responsabilisation de la France, s'il fait un lien entre la réduction des émissions et les trajectoires plus générales de réduction du carbone, il n'intègre pas les problèmes d'adaptation et de résilience dans ces trajectoires.

Pour réaliser les avantages de l'intégration dans un cadre de responsabilisation climatique canadien, il faudra aller au-delà des expériences décrites dans nos études de cas. Certains aspects sont relativement évidents; par exemple, il est manifestement utile d'élargir la portée de la surveillance et de la production de rapports pour inclure non seulement les résultats qui concernent les réductions d'émissions, mais aussi ceux qui concernent l'adaptation et la croissance propre, afin d'offrir un tableau plus complet de la nature et de l'efficacité des moyens pris par les gouvernements canadiens pour lutter contre les changements climatiques. D'autres dimensions sont cependant beaucoup plus complexes : faut-il fixer des cibles intermédiaires en matière d'adaptation et de croissance propre? Comment mesurer les progrès? Quelle portée devrait avoir la « croissance propre »? Parle-t-on simplement de technologies propres, ou de la durabilité de l'économie dans son ensemble? Quels types de politiques faudrait-il envisager pour y arriver? Étant donné leur contribution à l'adaptation aux changements climatiques, quel rôle les municipalités devraient-elles jouer dans les processus de gouvernance? Et enfin (c'est essentiel, et nous y revenons ci-dessous), quel est le rôle des peuples et des collectivités autochtones du Canada dans l'intégration de la réponse aux changements climatiques au pays?

Comment un cadre de responsabilisation climatique canadien reconnaîtrait-il les droits autochtones et favoriserait-il le processus de réconciliation?

Un cadre de responsabilisation climatique canadien ne peut être efficace que s'il reconnaît les droits autochtones, de même que les traités historiques et modernes, et mobilise véritablement les peuples autochtones tout au long des processus décisionnels.

Le Canada a manifesté son désir de réconciliation; il est par ailleurs légalement obligé de reconnaître les droits et les titres ancestraux dans la conception d'un cadre de responsabilisation. La lutte contre les changements climatiques au Canada nécessitera une collaboration intergouvernementale sans précédent. Pour être efficaces, les politiques climatiques exigeront non seulement la participation des nations autochtones en tant que partenaire concerté dès le tout début, mais plus fondamentalement, la reconnaissance officielle du rôle central qu'ils doivent jouer dans le processus de gouvernance climatique.

L'expérience d'Aotearoa/Nouvelle-Zélande, décrite dans l'encadré 2, permet de tirer des leçons quant à la reconnaissance des droits autochtones. Mais l'expérience et l'histoire des peuples autochtones canadiens sont uniques; pour prendre en compte comme il se doit les droits, les titres et la gouvernance autochtones dans le contexte canadien, il faudra trouver de nouvelles solutions.

Certains aspects de la question sont assez clairs. Les recommandations et les conseils d'un organisme consultatif d'experts ne seraient pas complets sans l'inclusion d'un

point de vue autochtone. Tout cadre de responsabilisation climatique canadien devra inclure l'obligation de tenir compte des effets potentiels des politiques climatiques sur les peuples autochtones et de rendre des comptes à ce sujet.

Par ailleurs, le conseil consultatif d'experts lui-même devrait compter des représentants autochtones. Les façons d'apprendre, de faire et de vivre des Autochtones, de même que leur apport unique, leur donnent une perspective essentielle qui doit être reconnue et utilisée par un conseil consultatif d'experts efficace. Cependant, dans la conception du conseil consultatif d'experts, il faudrait que le gouvernement canadien innove dans la façon de veiller à ce que la représentation autochtone tienne compte des déséquilibres structurels et rende possible une véritable participation. Par exemple, le cadre pourrait créer un comité autochtone au sein du conseil consultatif. Il faudrait se pencher sur les liens à faire avec le Conseil national de réconciliation, dont la création a été recommandée par la

Commission de vérité et réconciliation du Canada dans son appel à l'action de 2015.

D'autres dimensions sont moins évidentes. Comment favoriser la collaboration entre différents ordres de gouvernement, y compris les collectivités autochtones? Comment assurer une répartition équitable des pouvoirs et des responsabilités entre ces participants? Étant donné les différentes perspectives, expériences et façons de vivre des peuples autochtones du Canada, comment garantir la prise en compte de leurs points de vue divers?

Ces questions ne représentent que quelques-uns des défis que devront relever les gouvernements canadiens et les collectivités autochtones. Nous ne prétendons pas donner ici les réponses. Nous sommes néanmoins convaincus que les cadres de responsabilisation climatique canadiens ne pourront être efficaces que si ces questions sont rigoureusement étudiées, analysées et résolues d'une manière qui reflète véritablement les perspectives des peuples autochtones.

Références

- Amalou, César. 2019. *Urgence climatique : la France en retard sur ses objectifs*. Haut Conseil pour le climat. <https://www.hautconseilclimat.fr/actualites/urgence-climatique-la-france-en-retard-sur-ses-objectifs/>
- Appunn, Kerstine et Julian Wettengel. 2019. « Germany's Climate Action Law ». *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape>
- Appunn, Kerstine et Julian Wettengel. 2020. « Germany's greenhouse gas emissions and energy transition targets ». *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-greenhouse-gas-emissions-and-climate-targets>
- Averchenkova, Alina, Kate Elizabeth Gannon et Patrick Curran. 2019. *Governance of climate change policy: A case study of South Africa*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment et Centre for Climate Change Economics and Policy. http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/06/GRI_Governance-of-climate-change-policy_SA-case-study_policy-report_40pp.pdf
- Averchenkova, Alina. 2019. *Legislating for a low carbon and climate resilient transition: learning from international experiences*. Real Instituto Elcano. Madrid (Espagne). <http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/130a3d55-dd9f-4ce1-ac04-a3caf5910edf/Policy-Paper-2019-Legislating-low-carbon-climate-resilient-transition.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=130a3d55-dd9f-4ce1-ac04-a3caf5910edf>
- Benson, David et Irene Lorenzoni. 2014. « Examining the Scope for National Lesson-drawing on Climate Governance ». *The Political Quarterly*, vol. 85, no 2, p. 202-211.
- Busch, Chris et Robbie Orvis. 2020. *Insights from the California Energy Policy Simulator: on the state's current greenhouse gas emission trajectory and six policy opportunities for deepening emission reductions*. Energy Innovation: Policy and Technology LLC. https://energyinnovation.org/wp-content/uploads/2020/01/Insights-from-the-California-Energy-Policy-Simulator_1.16.20.pdf
- California Air Resources Board. 2020. « About ». <https://ww2.arb.ca.gov/about>
- California Air Resources Board. 2020. « History ». <https://ww2.arb.ca.gov/about/history>
- Clean BC. 2020. *Building a cleaner, stronger BC: 2019 Climate Change Accountability Report*. Colombie-Britannique (Canada). <https://cleanbc.gov.bc.ca/app/uploads/sites/436/2020/03/2019-ClimateChange-Accountability-Report-web.pdf?2>
- Climate Change (Scotland) Act 2009*, asp 12. Parlement écossais. <http://www.legislation.gov.uk/asp/2009/12/contents>
- Climate Change Accountability Act, 2019*, 38. Gouvernement de la Colombie-Britannique. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/07042_01
- Climate Change Act 2008*, c. 27. Gouvernement du Royaume-Uni. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>
- Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Bill 2019*, 136-3. Gouvernement de Nouvelle-Zélande. <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2019/0136/latest/LMS183848.html>
- Commission européenne. 2019. « Partage de l'effort pour la période 2021-2030 : objectifs et flexibilités. Union européenne ». https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/regulation_fr
- Committee on Climate Change. 2009. *Meeting Carbon Budgets – the need for a step change: Progress report to Parliament Committee on Climate Change*. <https://www.theccc.org.uk/publication/meeting-carbon-budgets-the-need-for-a-step-change-1st-progress-report>
- Committee on Climate Change. 2019. « Carbon budgets: how we monitor emissions targets ». <https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/reducing-carbon-emissions/carbon-budgets-and-targets>
- Committee on Climate Change. 2019. *Carry-Forward of surplus emissions from Carbon Budget* (lettre de Lord

Deben à Claire Perry). <https://www.theccc.org.uk/publication/carry-forward-of-surplus-emissions-letter-from-lord-deben-to-claire-perry>

Committee on Climate Change. 2019. « The Climate Change Act: a retrospective ». <https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/the-legal-landscape/the-climate-change-act>

Committee on Climate Change. 2019. *Net Zero – The UK's contribution to stopping global warming*. <https://www.theccc.org.uk/publication/net-zero-the-uks-contribution-to-stopping-global-warming>

Ecologic. 2020. *Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management*. European Climate Foundation. https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf

Environment (Wales) Act 2016, anaw 3. Assemblée nationale du pays de Galles. <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2016/3/contents/enacted>

Environnement et Changement climatique Canada. 2016. *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*. Gouvernement du Canada. http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf

Expert Advisory Council. 2019. *Report of the Expert Advisory Council to the Minister of Sustainable Development: A Carbon Savings Account for Manitoba*. Gouvernement du Manitoba. https://manitoba.ca/asset_library/en/eac/eac_carbon_savings_report2019.pdf

Fankhauser, Sam, Alina Averchenkova et Jared Finnegan. 2018. *10 Years of the UK Climate Change Act*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment et Centre for Climate Change Economics and Policy. http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf

Gage, Andrew. 2015. *A Carbon Budget for Canada: A Collaborative Framework for Federal and Provincial Climate Leadership*. West Coast Environmental Law. [https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/CarbonBudget%20\(Web\)_0.pdf](https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/CarbonBudget%20(Web)_0.pdf)

Generation Zero. 2019. *Zero Carbon Act – FAQ*. <https://zerocarbonact.nz/faq>

Gilbert, Alyssa et Gemma Reece. 2006. *Developing a Carbon Budget for the UK with Opportunities for EU Action*. Friends of the Earth. https://www.foe.ie/assets/files/pdf/report_on_uk_carbon_budgetting.pdf

Gillard, Ross. 2016. « Unravelling the United Kingdom's climate policy consensus: the power of ideas, discourse and institutions ». *Global Environmental Change*. Vol. 40, p. 26-36.

Gouvernement. 2018. « Energy transition ». France. <https://www.gouvernement.fr/en/energy-transition>

Gouvernement du Manitoba. 2018. *Manitoba's Made-in-Manitoba Climate and Green Plan*. <https://www.gov.mb.ca/climateandgreenplan/index.html>

Gouvernement fédéral. *Eckpunkte Für Das Klimaschutzprogramm 2030*. Berlin (Allemagne). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>

Harvey, Chelsea. « How the 'Carbon Budget' Is Causing Problems: Confusion over how much CO₂ can be emitted could undermine global climate action ». *Scientific American*, 22 mai 2018. <https://www.scientificamerican.com/article/how-the-carbon-budget-is-causing-problems>

Hölscher, Linda et Miha Jensterle. 2018. *The Energy Transition for Green Growth Act in France: Fact sheet*. Adelphi et Ecofys, pour le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire et European Climate Initiative. <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/12/Fact-Sheet-Energy-Transition-Act-FR.pdf>

Interim Climate Change Committee. 2019. « Meet the Committee ». <https://www.iccc.mfe.govt.nz/who-we-are/meet-the-committee>

Lockwood, Matthew. 2013. « The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act ». *Global Environmental Change*, vol. 23, no 5, p. 1339-1348.

Loi sur le Plan vert et climatique. 2018. C.P.L.M. c. C134. Gouvernement du Manitoba. <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/c134f.php?ccsm=c134>

Lyons, Kate. 2019. « New Zealand Introduces bill for zero carbon emissions by 2050 ». *The Guardian*, 8 mai 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/may/08/new-zealand-introduces-bill-for-zero-carbon-emissions-by-2050>

McLachlan, Robert. 2019. « NZ introduces groundbreaking zero carbon bill, including targets for agricultural methane ». *The Conversation*. <https://theconversation.com/nz-introduces-groundbreaking-zero-carbon-bill-including-targets-for-agricultural-methane-116724>

Ministère de la transition écologique et solidaire. 2018. *Stratégie nationale bas-carbone. La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*. Gouvernement de la France. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf

Ministère fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire. 2016. *Climate Action Plan 2050 – Germany's long-term emission development strategy*. Allemagne. <https://www.bmu.de/en/topics/climate-energy/climate/national-climate-policy/greenhouse-gas-neutral-germany-2050>

Priestley, Sara. 2019. *UK Carbon Budgets*. House of Commons Library. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7555#fullreport>

Rüdinger, Andreas. 2018. *Best practices and challenges for effective climate governance frameworks: A case study on the French experience*. Institut du développement durable et des relations internationales. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/CatalogueIddri/Etude/201805-IddriStudy0318-ClimateGovernanceFrance-EN.pdf>

Scoop. 2019. « NZ Maori Council Backs Zero Carbon Bill ». 9 mai 2019. <https://www.scoop.co.nz/stories/PO1905/S00120/nz-maori-council-backs-zero-carbon-bill.htm>

Ville d'Oslo, Agence du climat. 2019. *Climate Budget 2019*. Oslo (Norvège). <https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2019/03/Climate-Budget-2019.pdf>

Ville d'Oslo. 2019. « Oslo's climate strategy and climate budget ». Oslo (Norvège). <https://www.oslo.kommune.no/politics-and-administration/green-oslo/best-practices/oslo-s-climate-strategy-and-climate-budget/#gref>

Walls, Jason. 2019. « Controversial biological methane target in Zero Carbon Bill unchanged despite lobbying ». *New Zealand Herald*, 21 octobre 2019. https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12278436

Weeks, Teresa. 2017. *Examining the UK Climate Change Act 2008*. New Zealand Productivity Commission. <https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/cea3a9faa8/Examining-the-UK-Climate-Change-Act-2008.pdf>

Wehrmann, Benjamin. 2019. « Germany's Climate Action Programme 2030 ». *Clean Energy Wire*. <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-programme-2030>

West Coast Environmental Law. 2018. *Looking for accountability in BC's Climate Change Accountability Act*. <https://www.wcel.org/blog/looking-accountability-in-bcs-climate-change-accountability-act>