



OCTOBER 2021

EFFICACITÉ CLIMATIQUE : Ce qu'il faut au Canada pour prospérer dans le commerce carboneutre

Synchroniser la compétitivité du Canada et la politique climatique dans une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone

SEAN SPEER,
KIM HENDERSON
ET KATHERINE FEENAN

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU FPP	3
AUTEUR.E.S.	4
Sean Speer.....	4
Kim Henderson.....	4
Katherine Feenan	4
AVANT-PROPOS	5
Introduction.....	7
Qu’entendons-nous par stratégie d’exportation à faibles émissions de carbone?.....	9
SECTION 1 : RENFORCER LES CONDITIONS DE LA CARBONEUTRALITÉ AU CANADA	17
Le nickel : un défi et une occasion pour le canada	22
Le nickel canadien aujourd’hui	23
Les arguments en faveur du financement durable	28
Inclusion autochtone dans les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance des entreprises	33
SECTION 2 : FAÇONNER LA POLITIQUE INTERNATIONALE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS L’INTÉRÊT DU CANADA	34
L’avantage à faibles émissions de carbone vérifié de la Colombie-Britannique.....	37
Le leadership du Canada en matière de création de coalitions stratégiques.....	37
L’article 6 et les autres outils de comptabilisation internationale	38
Aborder la question d’un ajustement carbone aux frontières	41
Un accord bilatéral Canada-Japon.....	44
RECOMMANDATIONS	45
ANNEXE	47
Processus	47

À PROPOS DU FPP

Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différents participants.e.s au processus d'élaboration des politiques.

Il leur offre une tribune pour examiner des enjeux et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans le débat sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur — un pays cohésif, prospère et sûr. Nous y contribuons en :

- Réalisant des recherches sur les questions cruciales;
- Favorisant des dialogues francs sur des sujets de recherche
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche, appelée « de l'inclusion à la conclusion », mobilise des interlocuteurs.rices, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin de cerner les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions.

Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.

© 2021, Forum des politiques publiques

1400 - 130, rue Albert

Ottawa (Ontario) Canada K1P 5G4

613.238.7858

ISBN: 978-1-77452-099-4

ppforum.ca/fr @ppforumca

REMERCIEMENTS À NOS PARTENAIRES



AUTEUR.E.S



SEAN SPEER

Sean Speer est associé et fellow Banque Scotia en compétitivité stratégique au Forum des politiques publiques. Il est également professeur à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'Université de Toronto et rédacteur en chef de The Hub (<http://www.thehub.ca>). Il a occupé le poste de conseiller économique principal pour l'ancien premier ministre Stephen Harper.



KIM HENDERSON

Kim Henderson est directrice à Sproat Advising, une société de conseil indépendante qui conseille les entreprises sur leurs stratégies avec les gouvernements dans les domaines de la politique climatique et économique et des marchés publics. Elle est également associée du Forum des politiques publiques.

Mme Henderson a acquis une vaste expérience en gestion du secteur public au cours d'une carrière de 20 ans. Elle a récemment occupé les fonctions de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du cabinet et de chef de la fonction publique de la Colombie-Britannique. Elle a également occupé le poste de sous-ministre des Finances et de secrétaire du Conseil du Trésor de la Colombie-Britannique.



KATHERINE FEENAN

Katherine Feenan est chargée senior de politiques au Forum des politiques publiques. Elle a occupé plusieurs postes dans les secteurs public et privé, notamment au cabinet du premier ministre du Canada, au bureau de la députée de Vancouver Centre et à la firme de sondage Angus Reid Public Opinion. L'intérêt de Mme Feenan pour la politique et les élections l'a amenée à travailler outre-mer avec le National Democratic Institute et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, en tant qu'analyste, observatrice et formatrice électorale.



AVANT-PROPOS

En plus d’être l’année et demie pendant laquelle une pandémie a secoué le monde, 2020-2021 aura été marquée par un engagement renouvelé à aborder les domaines de politiques longtemps négligés. La crise de la COVID-19 n’a pas seulement lancé de tout nouveaux défis sur le devant de la scène publique, mais elle nous a également rappelé la nécessité d’agir sur les défis existants et émergents.

Au printemps 2020, lorsque le Forum des politiques publiques s’est penché sur un projet qu’il a appelé [Rebâtir le Canada](#), il a décelé de nombreuses vulnérabilités dans les politiques commerciales en place depuis longtemps – de l’infrastructure d’exportation à notre forte dépendance envers des États-Unis moins fiables et une Chine de plus en plus belliqueuse. De plus, la juxtaposition du commerce et des changements climatiques donnait lieu à une toute nouvelle série de défis. Le carbone s’imposait comme un nouveau facteur de compétitivité, ce qui a de graves répercussions pour une nation comme le Canada qui dépend fortement de ses exportations et qui sert d’entrepôt de ressources pour ses partenaires commerciaux.

À l’été 2020, le [Business Council of British Columbia a publié un document détaillé](#) démontrant que les exportations de la province ont généralement une intensité des émissions de carbone inférieure à celle des produits de ses concurrents ou destinés à l’exportation. Le Conseil et nous-mêmes avons estimé qu’il fallait travailler davantage à l’échelle pancanadienne pour comprendre comment le Canada pouvait tirer parti de ses exportations à faibles émissions de carbone (pour notre propre bénéfice et celui de la planète) pour



amener ses industries à devenir des producteurs à faibles émissions de carbone. Si le Canada devait continuer à faire partie des grandes nations exportatrices dans un monde où le carbone est entré dans l'équation de la compétitivité au même titre que le coût, une nouvelle approche politique s'imposait. L'article 6 de l'Accord de Paris avait bien évidemment déjà abordé une partie de cette question. Mais cet article est resté une disposition orpheline. Nous avons estimé que le Canada devait l'adopter, ou une mesure similaire, dans son éventail d'intérêts de politiques générales.

Nous avons donc, à la manière du Forum des politiques publiques, réuni diverses parties intéressées pour examiner les enjeux en présence. Le moment semblait bien choisi pour s'assurer que l'article 6 serait à l'ordre du jour des signataires de l'Accord de Paris lors de la réunion de la COP26 prévue en novembre 2021 à Glasgow, en Écosse, ainsi que d'autres mesures multilatérales et bilatérales visant à s'assurer que les systèmes nationaux de comptabilisation du carbone ne fassent pas par inadvertance l'impasse sur un commerce profitable à tous. Le présent rapport est la manifestation de cette préoccupation. Il appelle le Canada à se montrer plus déterminé dans la défense de son intérêt national et à faire en sorte que cet intérêt soit en phase avec celui du monde entier.

Je tiens à remercier tous les participant.e.s à ce processus, et plus particulièrement les auteur.e.s du rapport, l'associée du FPP et ancienne secrétaire du cabinet de la Colombie-Britannique Kim Henderson, l'associé du FPP en compétitivité stratégique Sean Speer, et la chargée senior des politiques du FPP Katie Feenan. Il et elles ont organisé et participé à des séances avec nos partenaires et d'autres personnes pour arriver aux conclusions avant-gardistes que vous découvrirez dans le présent rapport.

Edward Greenspon

Président-directeur général

Forum des politiques publiques



—

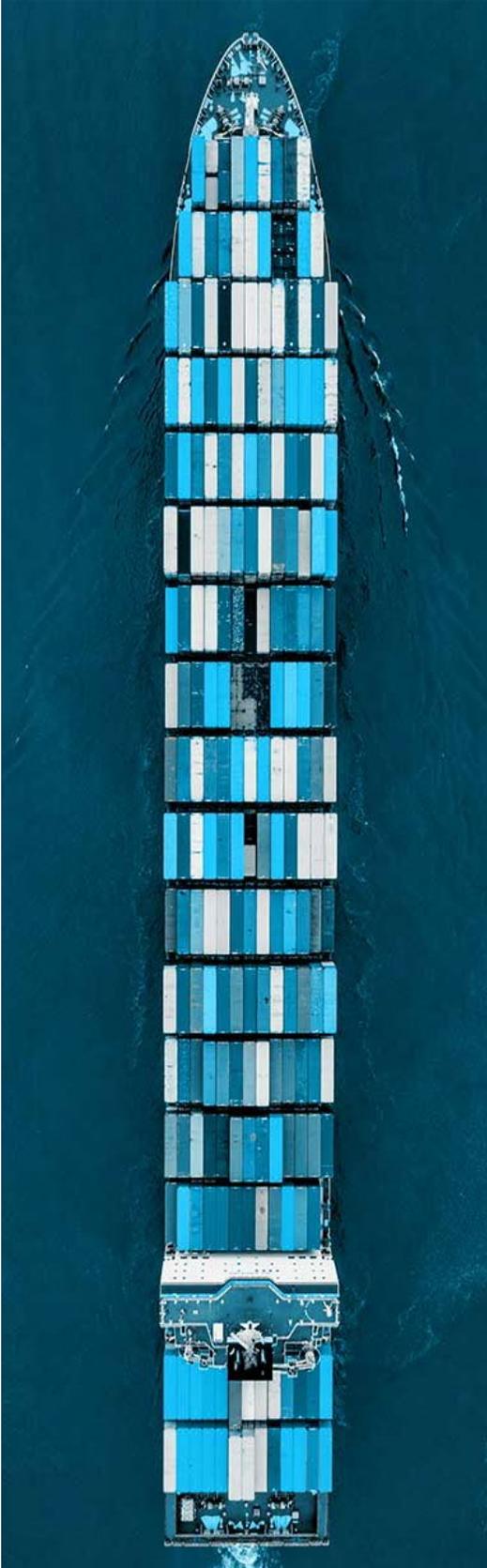
La carboneutralité n'est pas un exercice de décroissance, mais plutôt la mise au point et l'exportation de technologies à faibles émissions.

INTRODUCTION

Au moment où les pays se préparent à participer à la COP26 à Glasgow, en Écosse, à l'automne 2021, la question de savoir comment atteindre au mieux l'objectif de carboneutralité d'ici le milieu du siècle suscite une attention croissante parmi les dirigeants.e.s d'entreprise, les décideurs.euses politiques et les militant.e.s environnementaux. L'objectif de carboneutralité est important précisément parce qu'il est différent des objectifs environnementaux précédents. Il ne s'agit pas seulement de réduire légèrement les émissions industrielles de carbone, mais plutôt d'inventer et d'adopter des technologies révolutionnaires pour transformer les processus et les résultats industriels.

La carboneutralité n'est pas un exercice de décroissance, mais plutôt la mise au point et l'exportation de technologies à faibles émissions. Il s'agit fondamentalement d'un programme de technologie, de propriété intellectuelle et de commerce.

Les paramètres et les processus entourant l'objectif commun de carboneutralité sont, bien entendu, applicables pour pratiquement tous les pays du monde. Mais les dirigeants.e.s d'entreprises, les décideurs.euses politiques et le grand public canadiens doivent reconnaître que les enjeux sont sans doute plus nombreux pour le Canada que pour la plupart des autres pays. En raison de la composition de notre industrie et de notre vocation à l'exportation, il est juste de reconnaître que la course vers le zéro émissions nettes représente pour le Canada une grande opportunité (et un grand risque). Cela dépend de la façon dont le régime international ou les accords bilatéraux abordent finalement la répartition des émissions de carbone entre les nations productrices et consommatrices et de la façon dont nous nous adaptons aux nouvelles conditions de concurrence.



Les entreprises canadiennes investissent des milliards de dollars pour transformer leurs activités. Cela comprend la mise au point de nouvelles formes d'énergie à faibles émissions, la production de moyens à faibles émissions de carbone pour transporter les ressources et autres biens de consommation, et l'adoption de technologies industrielles qui réduisent leur propre empreinte carbone. Ces investissements sont une étape nécessaire pour atteindre l'objectif de carboneutralité dans notre pays, tout en maintenant la compétitivité canadienne à l'étranger.

Les politiques publiques ont le rôle crucial de repousser les frontières de l'innovation et de la technologie dans le but de gagner la course mondiale pour atteindre la carboneutralité. L'interaction entre ces questions – la compétitivité d'une part et l'action climatique d'autre part – devrait se refléter dans une nouvelle stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone qui conjugue les programmes nationaux et internationaux.

Ce rapport en matière de politiques, soutenu par un groupe consultatif d'expert.e.s et un groupe de travail technique, montre que les décideurs.euses politiques canadiens devraient adopter une stratégie dynamique dans ce domaine. Le gouvernement fédéral, en particulier, devrait adopter un programme politique à deux volets pour :

1. Renforcer les conditions nationales relatives à l'innovation et à l'adoption de technologies à faibles émissions de carbone; et
2. Façonner le cadre international de la façon dont les émissions de carbone entre les pays importateurs et exportateurs sont prises en compte dans les traités sur les changements climatiques, les accords commerciaux et diverses autres politiques mondialisées.

À notre avis, le Canada a besoin d'une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone qui considère la compétitivité et les changements climatiques comme des éléments fondamentalement liés.

QU'ENTENDONS-NOUS PAR STRATÉGIE D'EXPORTATION À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE?

En tant qu'observateurs.rices des politiques publiques, nous avons été témoins de la tendance suivante dans certains cercles de politiques canadiens : les mesures nationales pour soutenir la compétitivité économique et les mesures internationales pour lutter contre les changements climatiques sont considérées comme des questions distinctes et sans rapport. Les modes d'organisation des gouvernements peuvent également occulter la corrélation entre la compétitivité et la politique climatique. En conséquence, les décideurs.euses politiques peuvent ne pas voir ou ne pas exploiter le lien inextricable entre les deux.

Cependant, le monde évolue dans cette direction. Le carbone est devenu un facteur clé de la compétitivité mondiale, au même titre que le coût. Il s'agit d'un développement aussi fondamental que sous-estimé. Les débats de fond sur la carboneutralité ou sur le bon rythme pour y parvenir ont été remplacés par des arguments technocratiques sur la façon de prendre en compte les différentes politiques climatiques nationales, les différentes compositions industrielles et le traitement des émissions de carbone entre les nations productrices et consommatrices. L'Union européenne et les États-Unis – deux des plus grands marchés du monde – discutent de tels territoires politiques vierges comme les ajustements aux frontières du carbone. Personne ne peut penser qu'ils ne seront pas conçus pour créer un avantage concurrentiel.

En tant qu'économie axée sur l'exportation, ayant des avantages à faibles émissions de carbone dans certains secteurs et des avantages émergents ou potentiels dans d'autres, le Canada est bien placé (en théorie) dans un monde carboneutre pour aider les signataires de l'Accord de Paris à faire des progrès en matière de changements climatiques, tout en créant une valeur importante pour les entreprises et les travailleurs.euses nationaux.

En particulier, le Canada a une occasion extraordinaire de devenir le chef de file de l'élan mondial en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), en *renforçant* sa capacité nationale en matière d'investissement et d'innovation pour baisser l'intensité des émissions dans l'ensemble de l'économie, et en façonnant le régime international pour qu'il comptabilise les émissions de carbone, dont son traitement du déplacement de marchandises à fortes émissions de carbone par de meilleures alternatives d'ailleurs.

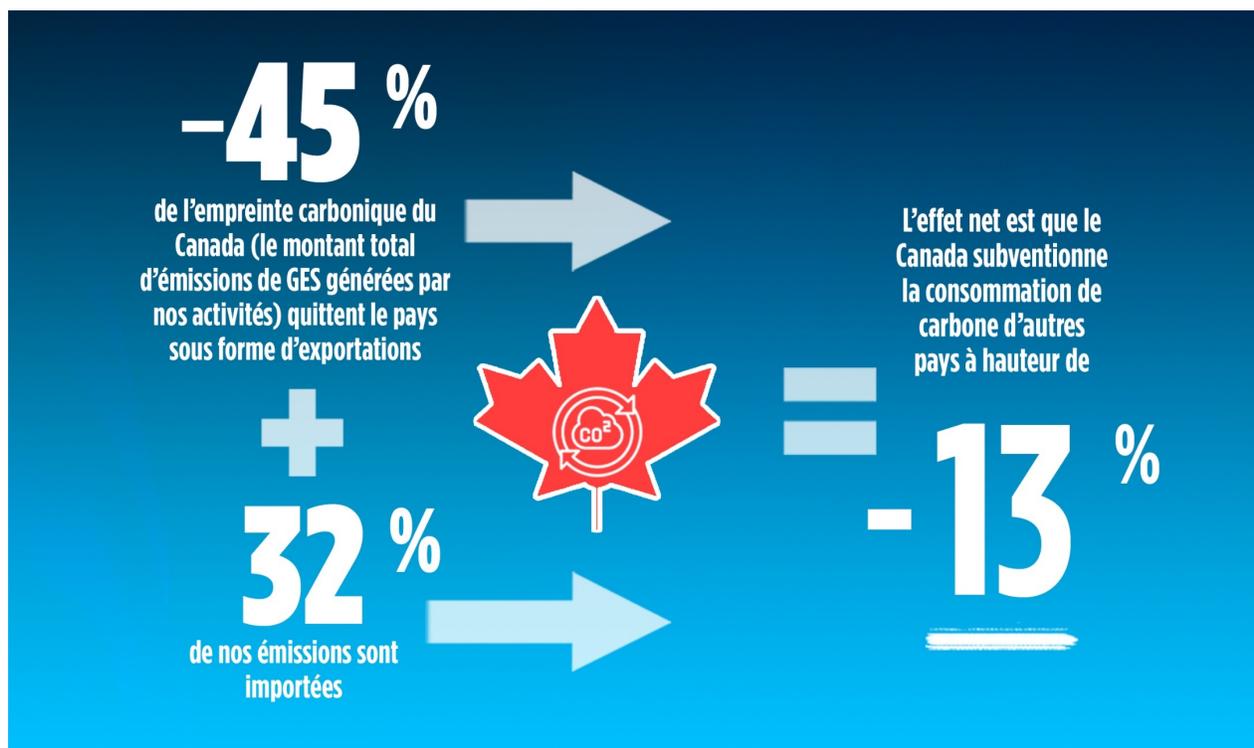
Si le Canada peut renforcer sa compétitivité nationale (notamment en améliorant les conditions relatives aux investissements massifs du secteur privé dans l'innovation et les technologies environnementales) et aider à façonner le régime climatique mondial (y compris en faisant largement reconnaître sa contribution dans les importations à fortes émissions de carbone), il sera bien placé pour gagner la course vers la carboneutralité.

Le secret pour tirer parti de ces possibilités extraordinaires réside dans la façon dont les intérêts nationaux du Canada peuvent être alignés sur les plus larges intérêts internationaux pour réduire les émissions mondiales globales. Cela reflète ce que l'ancien premier ministre canadien Stephen Harper [a appelé](#) la « souveraineté éclairée » ou ce que l'actuel premier ministre Justin Trudeau [a décrit](#) comme étant la base

d'un « avenir plus propre et plus prospère pour tous et toutes ». Il est possible d'y parvenir avec une approche politique cohérente et synchronisée.

Cependant, pour mettre efficacement en œuvre une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone, il ne suffit pas de miser sur la culture de l'avantage à faibles émissions de carbone dans les divers secteurs nationaux. Cela implique également un système commercial à faibles émissions de carbone qui reconnaisse ces avantages. Le carbone circule chaque jour entre les pays, pas seulement dans l'atmosphère, mais dans les expéditions d'acier, d'oléagineux, de minéraux et d'hydrocarbures. En commerce bilatéral, on a tendance à comptabiliser les émissions de carbone exclusivement au détriment de la nation productrice. Les nations consommatrices ne sont généralement pas prises en compte.

Ce type d'arrangement mondial peut avoir des effets profonds pour un pays comme le Canada, en raison de sa composition industrielle et de sa propension à l'exportation. Dans le cas du Canada, 45 % de notre empreinte carbone quitte le pays sous forme d'exportations et 32 % de nos émissions sont importées, selon un rapport publié pour le compte du gouvernement fédéral par le [Conseil sur la stratégie industrielle](#). L'effet final de tout cela est que le Canada subventionne les pays qui importent et consomment ses marchandises à hauteur de 13 % de nos émissions totales (d'une valeur d'environ 90 mégatonnes), ce qui suffit pour combler la différence entre notre cible précédente de 30 % de réduction des émissions en vertu de l'Accord de Paris et la nouvelle cible de 40 à 45 % du gouvernement. En termes commerciaux classiques, le Canada bénéficie économiquement de toutes ses exportations. En termes de carbone, cependant, il perd – et ce même si les produits canadiens sont inférieurs en intensité carbonique que les solutions de rechange mondiales.



Ce point mérite d'être souligné : selon un modèle conventionnel de comptabilisation courante, les interactions entre la composition industrielle et la propension à l'exportation du Canada se traduisent par un déficit d'émissions de 13 %. Pourtant, même cela semble sous-estimer notre contribution globale à la réduction des émissions. Dans de nombreux cas, si nos produits devaient être acquis de sources ayant une intensité d'émissions plus élevée, cela entraînerait des émissions globales plus élevées à l'échelle mondiale. La clé est donc de parvenir à une combinaison d'arrangements bilatéraux et multilatéraux qui reconnaissent la contribution nette du Canada à la réduction des émissions mondiales, sous la forme de traités sur les changements climatiques, d'accords commerciaux et de diverses autres politiques à portée mondiale.

C'est là que réside le concept d'une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone. L'idée de base consiste à :

1. Se focaliser sur les pans de l'économie canadienne où nous devançons actuellement nos concurrents en matière de coût, de qualité et d'émissions de carbone, pour tirer parti de la préférence croissante du marché et des politiques pour les approvisionnements à faibles émissions de carbone; et
2. Investir pour stimuler les autres secteurs où nous devons progresser davantage sur notre compétitivité carbonique et, en fin de compte, sur les résultats climatiques mondiaux.

Cela ne se produira pas tout seul. Pour réussir une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone, les décideurs.euses politiques canadiens doivent intégrer le double objectif de réduction de la teneur en carbone de nos marchandises et d'augmentation des exportations qui réduisent les GES, quel que soit l'endroit où ils sont produits. Une telle stratégie pourrait être envisagée comme l'interaction de plusieurs objectifs politiques, notamment :



1. Réduire l'intensité des émissions nationales émanant de la production et du transport dans nos secteurs d'exportation les plus importants, les plus florissants et les plus prometteurs;



2. Réduire les émissions mondiales en important les marchandises à forte intensité carbonique d'ailleurs;



3. Tirer meilleur parti de l'avantage de précurseur du Canada en matière d'élimination et de stockage du carbone des sites industriels ou du domaine émergent du captage direct dans l'air; et



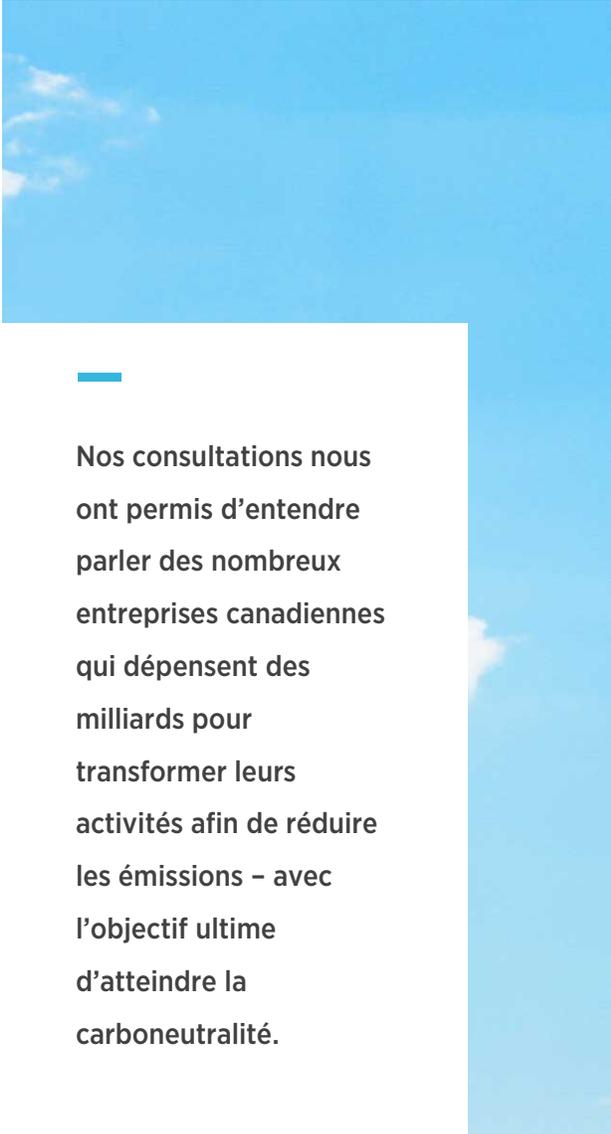
4. Développer l'écosystème sous-jacent pour permettre ces progrès – notamment la recherche scientifique, les services financiers, le savoir-faire technique et un avantage comparatif dans l'élaboration de politiques d'« efficacité climatique ».

Pour exprimer ces éléments d'une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone, le gouvernement fédéral doit adapter son approche cloisonnée aux enjeux de compétitivité et de climat. Un bon (ou mauvais) exemple de notre approche cloisonnée est l'accent mis par le Canada sur la participation continue aux négociations internationales sur les changements climatiques, y compris les prochains pourparlers de la COP26. Ces processus gouvernementaux ont négligé la compétitivité et la dynamique de réduction des émissions liée à l'exportation, bien que l'article 6 de l'Accord de Paris reconnaisse leur importance.

Nous ne doutons pas qu'il s'agit là de questions difficiles qui revêtent diverses considérations nationales, mondiales, économiques et environnementales. Mais, comme nous le soulignons dans le rapport, nous pensons que cette combinaison de compétitivité économique nationale et de politique environnementale mondiale est le meilleur moyen de mettre en œuvre la législation en matière de carboneutralité du gouvernement fédéral. On pourrait considérer notre analyse et nos recommandations comme un plan directeur pour une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone pour aider le Canada à gagner la course vers la carboneutralité, puis à tirer parti de ses progrès en faveur des résultats environnementaux mondiaux.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous pensons qu'il est erroné de considérer la quête de carboneutralité comme un simple objectif environnemental. Si nous nous focalisons essentiellement sur la réduction des émissions comme une fin en soi, nous pourrions faire en sorte de mettre fin à la production industrielle, de faire baisser le niveau de vie et d'atteindre nos objectifs climatiques, comme la fin de l'Union soviétique a permis à la Russie d'atteindre ses objectifs dans le cadre du Protocole de Kyoto. Pourtant, nous ne donnerons pas une nouvelle orientation à notre économie par des taxes, des traités et des décrets imposés à la base depuis le sommet; cela viendra en fin de compte des idées, de l'invention et de l'innovation. En d'autres termes, la carboneutralité ne consiste pas à ralentir les progrès pour rendre la planète meilleure, mais à accélérer les progrès pour le bien de la planète.

Un des développements majeurs de ces dernières années est le fait que les investisseurs.euses et les entreprises internationales accordent de plus en plus la priorité aux intensités d'émission comme facteur d'investissement ou de prise de décision de la chaîne d'approvisionnement. On assiste à un mouvement croissant vers les indicateurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et les entreprises travaillent de plus en plus clairement à réduire leurs intensités d'émission. Cette tendance a été précisément confirmée par la Caisse de dépôt et de placement du Québec qui a publié un communiqué sur sa politique climatique en septembre 2021. La société a fait la une des journaux avec sa décision de vendre ses actifs, représentant 1 % de son portefeuille, dans les compagnies pétrolières. Plus important encore, elle a manifesté son intention de continuer à soutenir les industries fortement émettrices qui proposent un véritable plan pour parvenir à la carboneutralité, y compris l'acier, le ciment et le gaz naturel. C'est en effet le chemin vers la croissance économique et la compétitivité carbonique.



Nos consultations nous ont permis d'entendre parler des nombreux entreprises canadiennes qui dépensent des milliards pour transformer leurs activités afin de réduire les émissions – avec l'objectif ultime d'atteindre la carboneutralité.



Nos consultations nous ont, par exemple, permis d'entendre parler de nombreux plans de ce genre et de constater que les pressions du marché font désormais partie des considérations relatives à la chaîne d'approvisionnement, les consommateurs. rices dans le monde se soucient de plus en plus de la provenance de leurs produits et de leur degré de propreté. Ces tendances poussent les entreprises à investir et à innover davantage, y compris en adoptant des technologies et des processus à faibles émissions de carbone. Les marchés et le monde politique évoluent dans la même direction. Mais les décideurs. euses politiques doivent s'assurer qu'ils/elles représentent l'intérêt national dans cette démarche, particulièrement lorsqu'il s'agit des compétences diplomatiques bien développées du Canada. Nous devons associer investissement national et innovation à des efforts d'accompagnement pour façonner l'environnement des politiques dans le monde.

Les entreprises canadiennes dépensent des milliards pour transformer leurs activités afin de réduire les émissions – avec l'objectif ultime d'atteindre la carboneutralité. La bonne nouvelle est qu'elles s'appuient sur certains avantages existants – notamment l'accès sans précédent du Canada à l'électricité à faible coût et à faibles émissions, qui est la base d'un avantage à faibles émissions de carbone dans l'ensemble de l'économie.

Mais il reste encore beaucoup à faire pour tirer parti de ces avantages et en développer de nouveaux dans d'autres pans de l'économie. Les progrès à l'échelle nationale ne suffisent pas. La politique publique canadienne doit également être encore plus attentive à rendre les règles du

jeu équitables pour nos exportations face à des concurrents dont le prix des émissions de carbone est inférieur ou nul.

Les entreprises canadiennes qui font ce qu'il faut ne devraient pas être pénalisées – pas plus que leurs travailleurs.euses – à cause de nos politiques climatiques ambitieuses. Il serait en effet dommageable que les entreprises canadiennes qui investissent et innovent soient défavorisées par rapport à des concurrents étrangers moins chers et soumis à peu ou pas de contraintes en matière d'émissions. Nos entreprises qui avancent vers la carboneutralité ont besoin d'un soutien en matière de politiques pour s'assurer que leurs transitions ne les mettent pas en péril.

Nous devons aspirer à un environnement de politiques uniforme qui favorise l'investissement et l'innovation en général et, plus précisément, les technologies et les processus qui réduisent les émissions. Il est important de souligner que l'ampleur des investissements nécessaires pour atteindre la carboneutralité dans l'ensemble de l'économie canadienne est sans précédent et ne sera pas soutenue par les seules forces du marché. Le capital privé doit être pleinement engagé dans les solutions mais il ne nous amènera pas bien loin. Nous entreprenons là une vaste restructuration de l'économie. Tout le monde doit mettre la main à la pâte, y compris le secteur public qui possède des capacités uniques pour négocier les règles du jeu et réduire les risques préliminaires inhérents aux transformations technologiques – particulièrement celles qui sont motivées par des objectifs sociaux et environnementaux.

Pour catalyser ce qu'il convient d'appeler les « paris risqués » [anticipés](#) par l'Institut canadien pour des choix climatiques, il faudra atteindre la carboneutralité d'ici 2050 et, par conséquent, le gouvernement aura nécessairement un rôle à jouer. Les pages ultérieures exposeront quelques mesures de politiques concrètes que le gouvernement canadien peut prendre pour soutenir le développement et la vulgarisation de ces technologies révolutionnaires.

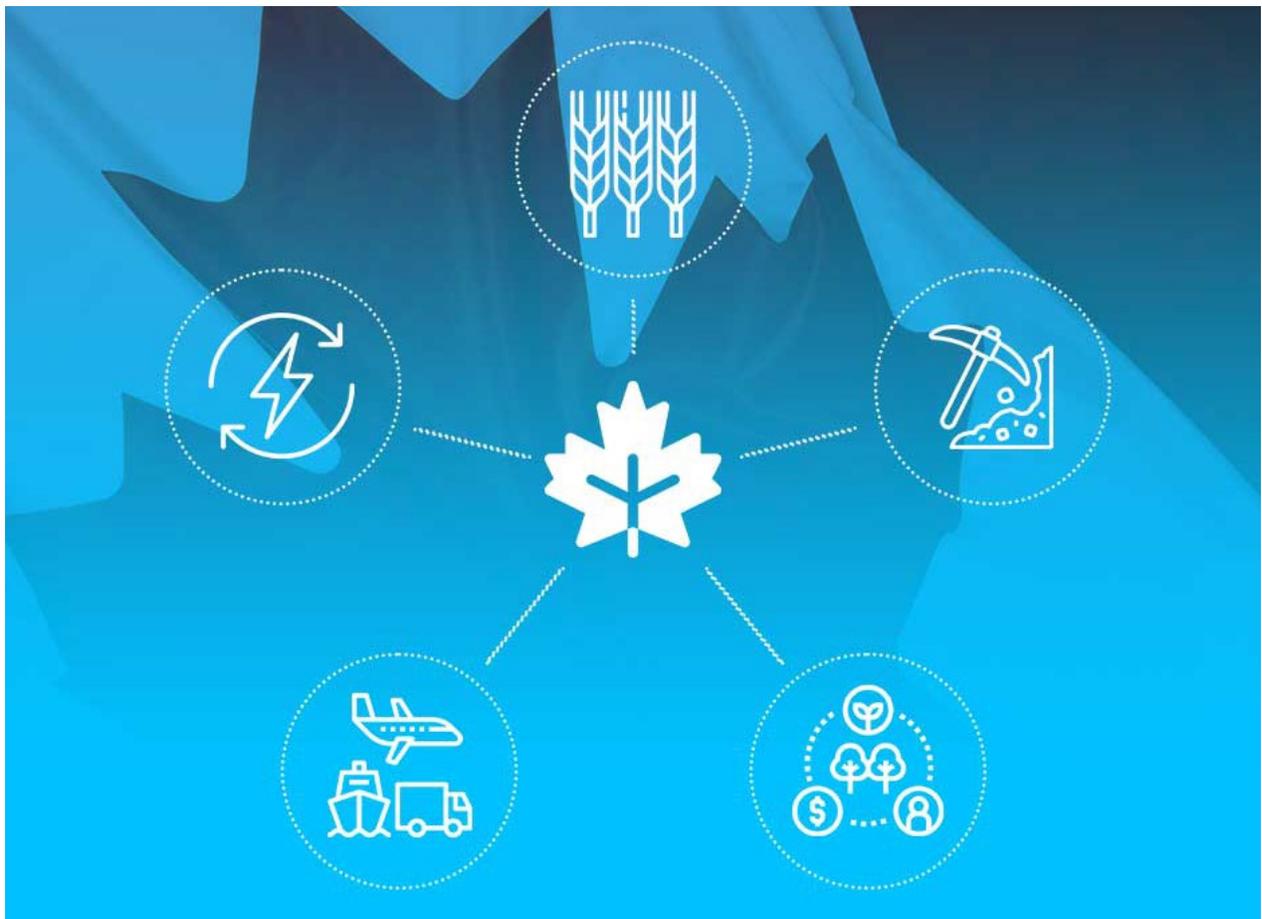
Cependant comme discuté plus haut, une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone nécessite à la fois un engagement renouvelé en faveur de la compétitivité nationale et une orientation plus stratégique vers la politique climatique internationale. Dans la sphère internationale, nous devons mener la politique plutôt que réagir. Bien que la position du gouvernement canadien à la COP26 et dans d'autres forums sur les politiques climatiques doive être collaborative et constructive, notre objectif primordial doit être de faire en sorte que les accords internationaux reflètent les intérêts nationaux uniques du Canada.

Le Canada, en tant que grand pays exportateur, est principalement responsable de la comptabilisation des émissions de carbone produites ici, pour les produits dont le monde a besoin. Le principal problème est que les entreprises canadiennes ne sont pas simplement invitées à rendre compte des émissions associées à leurs sources d'énergie et à l'énergie utilisée dans leurs installations industrielles. On s'attend de plus en plus à ce qu'elles tiennent également compte des émissions en aval liées au transport, au raffinage et à l'utilisation éventuelle de carburant, d'automobiles, de chauffage domestique ou de toutes les autres utilisations relatives aux exportations canadiennes.

Comme l'a relevé un de nos membres consultatifs, le monde peut externaliser efficacement ses émissions de carbone en important nos produits sans internaliser aucun des GES issu de la production ou même de son utilisation finale. Il est impératif que les négociateurs.rices canadiens du climat s'intéressent à cet enjeu, ainsi qu'à d'autres, pour défendre les intérêts économiques du pays et, en fin de compte, permettre aux exportations canadiennes de faire partie d'une solution globale aux changements climatiques.

Les secteurs d'exportation primaires et manufacturiers du pays – y compris l'agroalimentaire, l'énergie, la foresterie, les mines et les transports – sont essentiels à la prospérité à long terme du Canada. Une nouvelle stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone peut aider ces secteurs à tirer parti de leurs avantages économiques et environnementaux existants, et en créer de nouveaux afin d'atteindre et de s'étendre sur les anciens et nouveaux marchés.

C'est le moment pour le Canada de mener le monde sur une voie plus propre et plus prospère – pour saisir et exploiter notre avantage à faibles émissions de carbone dans l'intérêt de nos travailleurs.euses, de nos entreprises, de notre pays et de la planète. Cela exige une approche disciplinée à deux volets impliquant une synchronisation des politiques nationales et internationales, la sensibilisation du public au fait que les intérêts du Canada sont compatibles avec l'intérêt environnemental mondial (comme ce qui s'est passé lorsque le Canada a affirmé son autorité pour protéger les stocks de poissons), et la mobilisation d'alliés à la cause.



Nous avons appelé cette synchronisation des situations nationale et mondiale ainsi que des politiques économiques et environnementales l'« efficacité climatique ». Les pages qui suivent présentent un plan concret à l'intention des décideurs.euses politiques canadiens.

La première section décrit l'ampleur des objectifs nationaux de décarbonation du Canada. Elle précise également le rôle des politiques publiques pour permettre les investissements massifs en capital dans l'innovation et les technologies qui seront nécessaires pour réduire l'intensité des émissions et améliorer nos avantages sectoriels en prévision d'un environnement mondial dans lequel le contenu carbone est un facteur majeur de compétitivité.

La deuxième section encourage les décideurs.euses politiques fédéraux à adopter et à faire avancer une vision claire des intérêts nationaux du pays, de sorte que le Canada puisse influencer et façonner les accords internationaux sur les changements climatiques. Alors que le monde se dirige vers les réunions de la COP26, le Canada doit s'affirmer comme le champion d'un système commercial à faibles émissions de carbone.



SECTION 1 : RENFORCER LES CONDITIONS DE LA CARBONEUTRALITÉ AU CANADA

Le gouvernement fédéral a fixé l'objectif de décarboner l'économie au cours des prochaines décennies. Sa loi de référence, [la Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité](#), adoptée en juin 2021, officialise la cible de carboneutralité à atteindre d'ici 2050 et établit une série d'objectifs provisoires de réduction des émissions à intervalles de cinq ans en vue de l'atteinte de cette cible.

Ces cibles reflètent [les estimations scientifiques](#) de ce qu'il faut pour concrétiser l'objectif de l'Accord de Paris de limiter la hausse de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. En atteignant ces cibles, le monde peut réduire la gravité et la fréquence des incidences les plus catastrophiques des changements climatiques.

Le Canada n'est pas le seul. Plus de [120 pays](#) ont fixé des cibles de carboneutralité similaires. Ce sont des engagements audacieux qui, s'ils étaient finalement respectés, représenteraient un projet industriel de grande ampleur, y compris la [transformation totale](#) des sources d'énergie qui sous-tendent les économies modernes.

Légiférer un tel objectif représente un positionnement politique très ambitieux de la part du gouvernement. Mais la prochaine étape doit consister à aligner largement les indicateurs de base du marché sur ces objectifs politiques à long terme. Pour atteindre la carboneutralité, il faut investir et innover massivement. On ne peut pas s'attendre à ce que le marché à lui seul réalise de tels objectifs ambitieux. Le gouvernement et les politiques publiques ont un rôle inhérent à jouer pour concrétiser des objectifs aussi éloignés des rendements du marché.



Les protéines d'origine végétale canadiennes : transformer une possibilité en réalisation

L'industrie mondiale des protéines d'origine végétale devrait atteindre 40,6 milliards de dollars d'ici 2025. L'intérêt et la demande sont motivés par de nombreux facteurs, y compris une attention accrue à la gérance environnementale et au bien-être des animaux. La possibilité d'innover au Canada dans le domaine de la transformation des protéines d'origine végétale, associée au potentiel de croissance des exportations mondiales, permet au pays de se démarquer et de s'appropriier environ 10 % de la part du marché mondial des protéines végétales, soit bien plus que les 3,3 % du marché agroalimentaire mondial qu'il détient aujourd'hui.

Transformer la possibilité en réalisation nécessitera des actions concrètes et ciblées des gouvernements fédéral et provinciaux, qui doivent travailler de concert pour :

1. aider à créer la capacité nationale et l'environnement dont les entreprises canadiennes ont besoin pour tirer parti du moment, et
2. s'assurer que le Canada se trouve à la table des règles mondiales pour créer des règles du jeu équitables pour accéder aux débouchés extérieurs. Les décideurs.euses politiques comprennent clairement l'ambition, comme en témoigne la création de Protein Industries Canada, une supergrappe d'entreprises chargée de clarifier la proposition de valeur et de stimuler l'investissement autour de l'innovation et de la compétitivité.

Cependant, Protein Industries Canada n'est qu'un acteur parmi d'autres dans un écosystème émergent. Le succès sera sans doute compromis si l'on ne s'attaque pas aux cadres réglementaires obsolètes qui représentent une charge cumulative immense, ainsi qu'aux problèmes de formation de la main-d'œuvre et d'infrastructure. Une modernisation très importante de la réglementation a déjà eu lieu au Canada dans l'espace agroalimentaire. À mesure que les décideurs.euses politiques avancent, nous devons évaluer les effets que l'action réglementaire a sur la compétitivité des parties réglementées, en termes de coût des affaires (capital et exploitation), de productivité du travail, de capacité d'innovation, etc. Une façon de rendre cela opérationnel serait d'exiger qu'une évaluation distincte de la compétitivité soit incluse dans toute analyse de l'incidence de la réglementation et soit effectuée par un service économique.

Canada, Mark Carney, [a estimé](#) que la transition vers la carboneutralité nécessitera des investissements à hauteur de 100 billions de dollars au cours des trois prochaines décennies. Il en coûtera au Canada 2 billions de dollars d'ici 2050 pour atteindre ses objectifs de carboneutralité.

Pour cela, il faudra nécessairement une combinaison de capitaux publics et privés. Par exemple, l'Agence internationale de l'énergie estime qu'en moyenne, près de [30 %](#) des investissements dans le secteur de l'énergie devraient provenir de sources publiques et que les 70 % restants devront être des capitaux privés. Dans certains domaines à haut risque, y compris les paris technologiques plus importants et moins certains, ces proportions pourraient varier considérablement. L'Europe, le Royaume-Uni et les États-Unis s'arrogent la part du lion dans la prochaine étape des projets de captage, de stockage et d'utilisation du carbone, dans certains cas sous le prétexte d'investissements dans les infrastructures publiques.

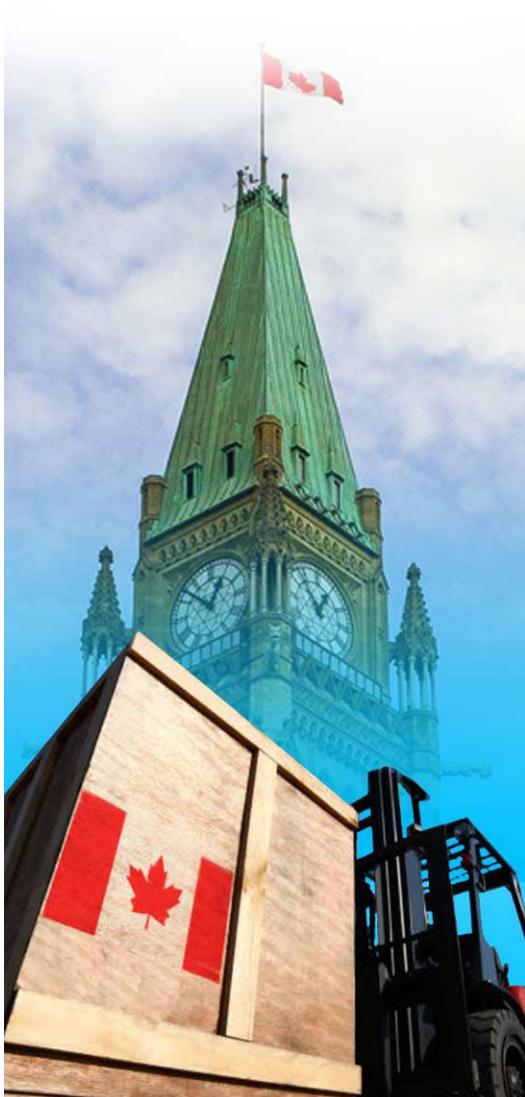
En raison de son ambition et de sa portée, la cible de carboneutralité est un équivalent moderne de la première révolution industrielle. Il faudra apporter des changements systémiques à nos sources d'énergie ainsi qu'aux opérations, aux processus et à la mobilité des entreprises dans l'ensemble de l'économie. Pour M. Carney, [il s'agit](#) d'une « transition économique globale... [dans laquelle] pratiquement toutes les entreprises de tous les secteurs doivent transformer leur modèle de gestion. »

Mais alors que la politique gouvernementale et la pression du marché incitent à des investissements majeurs dans les technologies et les processus susceptibles de réduire les émissions de GES, les entreprises canadiennes doivent encore composer avec des considérations économiques de base telles que le rendement du capital investi, la rentabilité et la compétitivité. Malgré la nécessaire ferveur que suscite la décarbonation, ses partisans n'ont pas suspendu les lois de l'économie. Les gouvernements qui souhaitent opérer des changements industriels pour des raisons non marchandes en temps réel devront donc mettre sur la table un ensemble d'outils politiques, notamment des crédits d'impôt, des subventions directes, des prises de participation et la régulation, pour faire avancer le système économique suffisamment loin et rapidement.

Il ne s'agit pas d'une critique de l'objectif de carboneutralité ni des marchés eux-mêmes. Il est généralement admis que le gouvernement a un rôle à jouer pour résoudre les « défaillances du marché », lorsque la production par le marché d'un bien ou d'un service particulier ne parvient pas à satisfaire la demande pour diverses raisons, notamment les asymétries d'information, les marchés non concurrentiels ou les externalités. Les marchés récompensent l'investissement et l'innovation par des rendements importants basés sur le marché. Toutefois, ils ne sont pas actuellement bien placés pour évaluer la valeur des innovations et des technologies hors marché qui répondent aux objectifs environnementaux à long terme.

Le **gouvernement** jouera donc un rôle indispensable pour faciliter l'investissement privé nécessaire pour atteindre l'objectif de carboneutralité. En particulier, la politique gouvernementale devra combler le fossé entre les investissements privés qui se justifient sur la base du rendement du capital investi conventionnel et

Il en coûtera au Canada 2 billions de dollars d'ici 2050 pour atteindre ses objectifs de carboneutralité. Pour cela, il faudra nécessairement une combinaison de capitaux publics et privés.



les investissements qui sont principalement motivés par des considérations publiques plus larges ou ce que les économistes appellent parfois les « [externalités positives](#) ».

Le rôle principal du gouvernement sera de fournir un soutien financier sous différentes formes – allant des subventions à la R et D au financement à grande échelle de grands projets de décarbonation – pour combler l'écart entre les coûts privés et les rendements publics. Cela sera crucial pour susciter le volume de capitaux privés requis pour atteindre l'objectif de carboneutralité au Canada et ailleurs.

L'évaluation de l'utilité relative de chaque politique et programme d'investissement soi-disant « vert » dans les différents ordres de gouvernement dépasse le cadre de ce rapport, mais il est pertinent d'organiser les différentes réponses en matière de politiques en quelques grandes catégories. Ces catégories sont utiles pour évaluer les types d'intervention gouvernementale pouvant contribuer à accroître l'investissement et l'innovation et les facteurs qui faussent simplement les marchés.

Il convient ici de distinguer les subventions opérationnelles permanentes (telles que les tarifs de rachat) des dépenses publiques à court terme visant à catalyser la recherche et le développement du secteur privé. En règle générale, le gouvernement devrait donner la priorité à ces derniers. Les programmes gouvernementaux devraient essayer de rendre les investissements privés initiaux plus économiques, plutôt que de fournir des subventions d'exploitation durables au fil du temps. Généralement, les incitations à investir maintiennent la discipline de marché inhérente au système de tarification et [minimisent les distorsions](#) sur le marché, y compris la surconstruction, l'inflation et la recherche générale de rente.

Le rôle des dépenses publiques devrait surtout consister à renforcer les arguments en faveur de l'investissement privé sur les marges. Le niveau et les conditions de l'appui du public seront nécessairement différents en fonction de la proximité d'un projet par rapport au marché et du potentiel de rendement de celui-ci. Comme nous le verrons plus loin dans cette section, il y aura des projets incertains et hautement expérimentaux pour lesquels des subventions publiques devront être accordées à des conditions plus généreuses et éventuellement durables.

Le point essentiel est que la loi gouvernementale sur la carboneutralité fixe un objectif très ambitieux qui nécessitera des progrès technologiques importants et que l'argumentaire pour investir dans ces technologies ne sera pas toujours suffisant pour s'appuyer sur les seules forces du marché. La conception et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux devraient faire l'objet d'une analyse minutieuse, d'un examen approfondi et d'un débat significatif. Mais l'idée que la politique gouvernementale – y compris le soutien financier direct et indirect – devra faire partie de la combinaison n'a pas lieu d'être.

LE NICKEL : UN DÉFI ET UNE OCCASION POUR LE CANADA

La demande de nickel est en hausse. En voie d'atteindre son plus haut niveau depuis 10 ans, elle ne fera que continuer à augmenter. La Banque mondiale prévoit un doublement de la production mondiale de nickel par rapport aux niveaux de 2018 pour développer des technologies propres sans lesquelles il sera impossible d'atteindre la limite de température de deux degrés fixée par l'Accord de Paris. Les batteries de véhicules électriques (VÉ) sont un élément clé de la technologie propre à base de nickel qui accélérera la demande. Le nickel est actuellement une composante essentielle des batteries de véhicules électriques, car il garantit une « densité d'énergie plus élevée et une capacité de stockage plus importante à un coût plus faible » par rapport à d'autres compositions éprouvées, et offre plus d'autonomie par charge.

La demande de véhicules électriques devrait exploser au cours des prochaines années, alors que les gouvernements et les constructeurs automobiles du monde entier annoncent des engagements et des politiques visant à augmenter leur production et leur adoption. Le défi consiste non seulement à trouver de nouveaux approvisionnements en nickel pour répondre à la demande de batteries, mais aussi à faire en sorte que ces approvisionnements répondent aux attentes croissantes de la société en matière d'environnement, de santé et de sécurité, notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En plus du nickel, de nombreux autres minéraux critiques que le Canada produit, comme le cuivre, jouent également un rôle central dans la décarbonation à l'échelle mondiale.



Nickel production by country



Canada is a top-five global nickel-producing company.

Estimated greenhouse gas emissions of nickel production in different regions (circles are scaled)

Nickel INSTITUTE



Canada is the second least carbon-intensive nickel producer globally

LE NICKEL CANADIEN AUJOURD'HUI

Le Canada est l'un des principaux producteurs mondiaux de nickel. Les chaînes d'approvisionnement en amont et en aval, de l'extraction à l'affinage en passant par la fusion, sont installées au pays. Le Canada est également un producteur de nickel de classe 1 de qualité supérieure, nécessaire pour les batteries des véhicules électriques. Plus important encore, le Canada produit le nickel dont l'intensité de carbone est la deuxième plus faible au monde, ce qui fait de notre pays une source plus compétitive en matière de carbone pour ce matériau clé de stockage de l'énergie.

Malgré cet avantage à faibles émissions de carbone, la part de marché mondiale du nickel canadien a diminué ces dernières années. En 2019, le Canada a produit 6,8 % du nickel mondial, soit une baisse de 18 % par rapport au niveau de production du pays en 2006. Ce chiffre est nettement inférieur à celui de l'Indonésie (29,8 %) et des Philippines (15,7 %), qui ont conquis la majorité des parts de marché nouvellement créées ces dernières années et qui ont des projets ambitieux d'expansion de la production de nickel de qualité batterie, mais dont l'empreinte carbone est nettement supérieure à celle du Canada.

Le Canada a une énorme occasion de s'étendre en tant qu'acteur majeur et même de devenir un centre mondial de production de matériaux pour batteries de véhicules électriques. Pour soutenir cet objectif, le pays dispose de nombreux atouts, notamment :

- Un plan climatique complet (incluant un engagement de carboneutralité);
- Un leadership minier mondial en matière de pratiques ESG, notamment l'initiative Vers le développement minier durable de l'Association minière du Canada;
- Un renforcement de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement vis-à-vis de l'Asie sur une base de proximité avec les marchés des États-Unis et de l'Union européenne;
- Des normes de travail élevées et des partenariats significatifs avec les peuples autochtones; et
- Une stabilité politique.



Pour que le Canada conserve sa part actuelle de la production mondiale, conformément aux projections de la Banque mondiale, plusieurs nouvelles mines de nickel et une capacité accrue de fabrication de métaux en aval doivent être mises en service. Pour accroître sa part du marché mondial conformément à ces projections et remplacer progressivement les sources internationales de nickel à fortes émissions, le Canada doit être encore plus ambitieux.

Le Canada doit faire valoir son avantage concurrentiel en tant que source sûre et fiable de nickel de classe 1 et prendre des mesures qui reconnaissent que l'expansion des minéraux critiques canadiens à faibles émissions de carbone est dans son intérêt et dans celui du monde entier. Pour que les producteurs canadiens réussissent dans un marché voué à la croissance, les décideurs politiques doivent :

- Mettre en place des soutiens qui attireront les investissements dans l'exploration et favoriseront la découverte de nouveaux gisements de nickel et d'autres minéraux critiques;
- Affiner et préciser l'orientation des programmes de financement gouvernementaux existants afin de cibler de façon plus efficace l'expansion des projets d'extraction et de fabrication de matériaux de qualité batterie; et
- Accorder la priorité à l'avancement des projets critiques d'extraction minérale et de fabrication par le truchement du processus réglementaire fédéral.

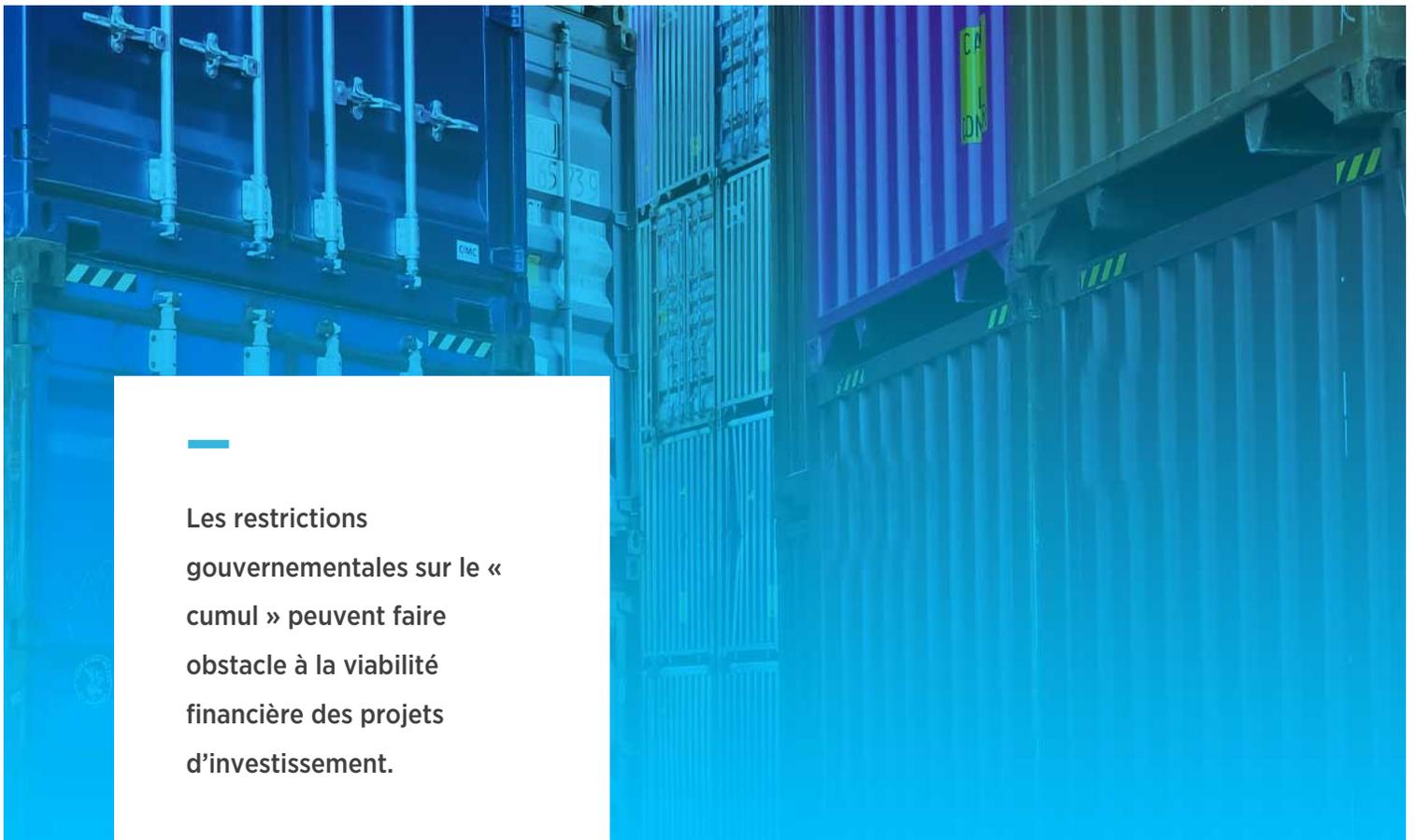
Le gouvernement fédéral a commencé à déployer une stratégie d'investissement vert qui reconnaît son rôle de catalyseur de l'investissement privé. Son programme phare, [l'initiative Accélérateur net zéro](#), qui a été porté à 8 milliards de dollars dans le budget fédéral de l'année dernière, est conçu pour aider les grands émetteurs à défrayer les coûts des projets de décarbonation, tels que les projets de captage, d'utilisation et de stockage du carbone, les améliorations de l'efficacité énergétique et l'électrification des équipements et des processus. Bien que les détails de la conception du programme n'aient pas été entièrement divulgués, l'initiative Accélérateur net zéro (et d'autres programmes gouvernementaux) est généralement positive et un signe que les décideurs politiques reconnaissent que le soutien public a un rôle à jouer pour les projets de carboneutralité – particulièrement ceux qui ont des rendements incertains sur le marché.

Ces nouveaux programmes interagissent avec divers autres programmes et politiques fédéraux et provinciaux pour essayer de renforcer l'analyse de rentabilité des investissements privés dans des projets de réduction des émissions. Nous avons souvent entendu parler, dans nos consultations, de la complexité de ces programmes qui se chevauchent. Les restrictions gouvernementales sur le « cumul » peuvent faire obstacle à la viabilité financière des projets d'investissement.

Un des membres de notre groupe de travail, par exemple, avait investi dans un projet de stockage d'énergie à air comprimé qui était admissible à la déduction des [frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie](#), mais à cause de cela, il n'était plus admissible au [Programme d'encouragement fiscal à la recherche scientifique et au développement expérimental](#) même si le premier est destiné à attirer les investisseurs et le second à défrayer les coûts de la R et D.

Les contraintes liées aux programmes de ce genre rendent le système plus complexe et limitent la capacité des organisations à tirer pleinement parti de l'éventail des soutiens publics. Mais si différents programmes gouvernementaux ont des conceptions programmatiques et des objectifs sous-jacents similaires mais distincts, il semble paradoxal et contreproductif d'empêcher les organisations d'en tirer parti. Si, en revanche, les programmes ont la même conception et les mêmes objectifs, il revient évidemment au gouvernement de les rationaliser plutôt que d'agir comme un filtre arbitraire des organisations admissibles. Le fait est que, si nous voulons atteindre les cibles ambitieuses de carboneutralité, nous devons veiller à ne pas faire fausse route. Le surinvestissement entraîne le sous-investissement, comme cela a souvent été le cas, le chemin de fer transcontinental et la voie maritime en étant deux exemples historiques.

Le gouvernement devrait donc essentiellement adopter la position inverse. Lors de nos consultations, nous avons souvent entendu que les entreprises s'enlisent régulièrement dans des processus de demande lents et multiples qui peuvent perturber la prise de décision en matière d'investissement, retarder et même faire échouer des projets. Le gouvernement devrait mettre en place un bureau de gestion des projets verts qui contribuerait à rationaliser le processus réglementaire (abordé plus loin dans cette section) et permettrait aux projets retenus d'être examinés et pris en compte rapidement pour un ensemble de programmes et de politiques connexes.



—

**Les restrictions
gouvernementales sur le «
cumul » peuvent faire
obstacle à la viabilité
financière des projets
d’investissement.**

Un tel bureau de gestion des projets verts (dont le mandat s’inspirerait en partie de celui du [Bureau de gestion des grands projets](#)) aurait la responsabilité horizontale d’aider les projets de réduction des émissions dans toute l’économie à interagir avec les divers aspects de la politique et des programmes fédéraux relatifs à leur approbation réglementaire et à leur financement. Le [Carrefour de la croissance propre](#) d’Innovation, Sciences et Développement économique Canada a été conçu pour atteindre certains de ces objectifs. Nous avons entendu de diverses entreprises que, bien que le Carrefour ait été un [ajout utile](#) au contexte de politiques fédéral depuis sa création en 2018, son mandat, ses ressources et son travail de sensibilisation devraient être considérablement étendus à la lumière de l’engagement de carboneutralité.

Il est également possible pour les gouvernements fédéral et provinciaux de revoir leurs systèmes fiscaux dans le but de fournir des politiques fiscales plus efficaces et efficaces pour les investissements privés dans les grands projets d’investissement qui réduisent les émissions. Le gouvernement fédéral a déjà annoncé qu’il [réduira](#) le taux d’imposition général des sociétés et des petites entreprises qui fabriquent des technologies à zéro émission. Il mène également [des consultations](#) sur un nouveau crédit d’impôt à l’investissement pour le captage, l’utilisation et le stockage du carbone. Bien que ces diverses mesures soient bonnes en soi, elles sont relativement étroites au regard de l’ampleur et de la portée du capital nécessaire pour parvenir à la décarbonation. Les critères d’admissibilité à un programme peuvent également avoir tendance à privilégier certaines technologies ou approches d’innovation par rapport à d’autres. La démarche par défaut devrait généralement consister à soutenir, sur une base neutre, tous les projets qui réduisent l’intensité des émissions actuelles. Une préférence fiscale plus importante, plus généreuse et plus

large pour le développement, la fabrication ou l'achat de technologies vertes est donc de plus en plus souhaitable.

Il est également nécessaire d'expérimenter davantage de politiques et d'entreprendre des réformes plus larges en matière de financement durable, ce qui implique de réorienter les investissements et les flux de capitaux pour concrétiser les objectifs en matière de changements climatiques et mettre en place une économie plus durable. Bien qu'il n'existe pas de définition universelle du financement durable, le Groupe d'experts en financement durable, créé par le ministère des Finances en 2018 et présidé par l'actuel gouverneur de la Banque du Canada, Tiff Macklem, [a observé](#) dans son rapport final que :

La finance ne résoudra pas le problème des changements climatiques, mais celle-ci a un rôle essentiel à jouer pour soutenir l'économie réelle tout au long de la transition énergétique. Le domaine émergent de la « finance durable » est carrément axé sur la canalisation de l'expertise, de l'ingéniosité et de l'influence du secteur financier vers les défis et les possibilités que posent les changements climatiques.

Comme l'avaient déjà [indiqué](#) les Comptables professionnels agréés du Canada, la structure du financement durable moderne doit comporter divers éléments, tels que :

- Améliorer l'accès aux données climatiques et la transparence de l'information d'entreprise sur les risques financiers et les occasions liés au climat pour permettre la prise de décisions éclairées;
- Mobiliser les capitaux pour faciliter la transition vers la durabilité des entreprises, des principaux secteurs d'activité et de l'environnement bâti (comme les bâtiments);
- Soutenir l'investissement dans les technologies propres, les infrastructures et les produits financiers verts;
- Faire en sorte que le risque lié au climat soit pris en compte dans la réglementation et la surveillance du système financier canadien et appuyé par un écosystème de soutien financier informé; et
- Faciliter la transition vers la communication de l'information sur les questions ESG, auxquelles les investisseurs.euses et les parties prenantes accordent une importance croissante.

La compétitivité du Canada repose dans une large mesure sur l'adoption du financement durable. En effet, la réorientation de capitaux vers des placements durables est une exigence réglementaire croissante dans de nombreux pays. Le Canada ne peut se permettre d'accuser un retard par rapport à ses concurrents dans cette tendance. En tant que nation exportatrice dotée d'un important secteur des ressources naturelles, il est important que le Canada développe un marché intérieur et une capacité de financement durable qui puisse aider les industries clés à faire la transition vers des produits et des opérations plus durables.

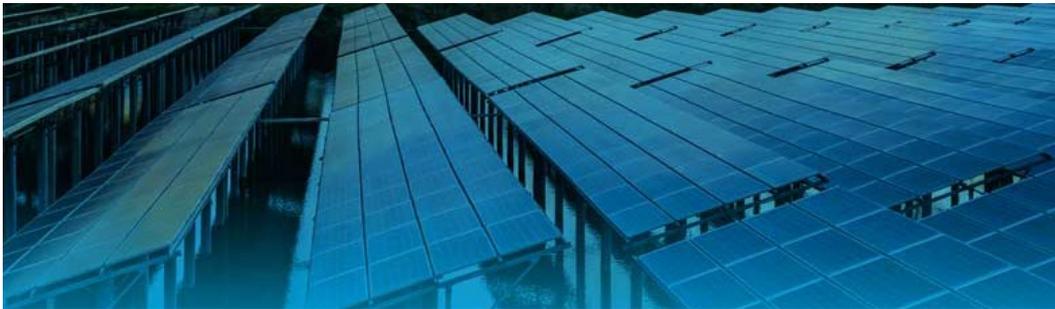
LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU FINANCEMENT DURABLE

De plus en plus, les parties prenantes, notamment les investisseurs.euses et les prêteurs, attendent des entreprises qu'elles améliorent les indicateurs ESG et établissent des objectifs de réduction des émissions. Les marchés financiers peuvent à la fois constituer une source de capitaux pour réaliser ces objectifs et offrir des incitatifs solides pour que les secteurs public et privé se mobilisent.

On estime que le Canada accuse un retard par rapport aux développements mondiaux en matière de financement durable. Cependant, avec l'ambition croissante des entreprises d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050, et la pression des concurrent.e.s et des client.e.s, la conversation s'est accélérée l'année dernière. Les entreprises attendent maintenant avec impatience de voir comment le financement durable peut stimuler les investissements dans les activités économiques et les projets durables qui réduiraient les émissions, ou qui pourraient contribuer à améliorer les indicateurs ESG et les indicateurs clés de rendement connexes.

Le financement lié à la durabilité, présent principalement sur les marchés des prêts et des obligations, existe depuis 2017. Cependant, il a fait son apparition de manière significative au Canada au cours de l'année dernière, et a été adopté par des entreprises telles que [Enbridge](#). Le financement lié à la durabilité s'aligne sur les plans d'entreprise existants pour améliorer le rendement des indicateurs ESG et/ou la transition vers la carboneutralité. Il peut permettre aux entreprises des secteurs à très forte intensité carbonique d'accéder au marché du financement durable et de potentiellement améliorer le coût de leurs fonds et diversifier leur base d'investisseurs.euses. Le financement lié à la durabilité lie le coût de la dette à la réalisation, ou non, d'objectifs ESG fixés à l'avance, dont le plus courant est la réduction des émissions. Les entreprises qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs ESG peuvent voir le coût de leur financement augmenter, généralement d'environ 5 points de base (pb) sur le marché des prêts et entre 25 et 100 pb sur le marché des obligations.





Au cours des dernières années, les investissements liés à la durabilité ont augmenté de façon exponentielle; malgré la volatilité du marché, [ils ont augmenté de 80 % pour atteindre 3,2 billions de dollars entre 2019 et 2020](#). En juillet 2021, la Banque Scotia a lancé son [Cadre d'obligations durables](#) et, en août, a annoncé la [clôture de son offre d'obligations durables de 1 milliard de dollars américains sur trois ans](#), la plus importante de toutes les banques canadiennes.

En 2018, le gouvernement du Canada a lancé le [Groupe d'experts en financement durable](#), soutenu par [des consultations sous forme de table ronde organisées par le FPP dans tout le Canada](#) et suivi d'un deuxième rapport du Groupe d'expert.e.s du FPP, rapport intitulé [Financement durable II](#). Au milieu de l'année 2021, le gouvernement a mis en place un [Conseil d'action en matière de finance durable](#). Toutefois, l'élection a retardé la convocation de ce groupe d'expert.e.s.

Malgré une attention accrue, le financement durable a progressé au Canada sans grande intervention gouvernementale, sous l'impulsion des institutions financières et des investisseurs, des entreprises et des ONGE. Comme le marché continue de progresser dans d'autres parties du monde, comme en Europe et en Asie, le Canada devra s'aligner sur les meilleures pratiques internationales. Par exemple, le Canada ne dispose actuellement d'aucune incitation ou politique permettant au marché du financement durable de se développer, et les entreprises ne s'engagent dans le financement lié à la durabilité que pour améliorer le coût des financements et l'accès aux capitaux. Pendant ce temps, sur le marché asiatique, des incitations financières existent et des avantages fiscaux sont offerts aux investisseurs pour stimuler la croissance du marché du financement durable.



Les « paris sûrs » tels que les véhicules électriques et les pompes à chaleur électriques permettront au Canada d'atteindre au moins un tiers, et jusqu'à deux tiers, de sa cible carboneutralité d'ici 2050. Les technologies qu'il convient d'appeler « paris risqués » constituent les restants.



Bien que ces divers programmes et politiques fédéraux – tels que l'initiative Accélérateur net zéro – puissent être utiles pour les projets à grande échelle qui sont proches de la préparation à la commercialisation, ils ne répondent pas entièrement au besoin de technologies qu'il convient d'appeler « paris risqués », qui sont largement considérées comme nécessaires pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050.

L'Institut canadien pour des choix climatiques [estime](#) que les « paris sûrs » tels que les véhicules électriques et les pompes à chaleur électriques permettront au Canada d'atteindre au moins un tiers, et jusqu'à deux tiers, de sa cible carboneutralité d'ici 2050. Les technologies qu'il convient d'appeler « paris risqués » constituent les restants.

Il s'agit, par définition, de projets pour lesquels le financement par le marché est soit coûteux, soit indisponible. Le rendement des investissements dans les projets est hautement spéculatif. Ils sont plus susceptibles de se solder par des échecs que par des réussites. Ce genre de projet à haut risque et à haute récompense nécessite un soutien gouvernemental dédié.

Dans le cadre de sa plateforme électorale de 2021, le gouvernement [a pris des engagements](#) envers le nouvel Organisme de recherche d'avant-garde (ORAG). L'organisme, qui serait [conçu](#) sur le modèle de la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) des États-Unis, aurait pour mandat de mener des partenariats public-privé sur la recherche liée aux percées scientifiques et technologiques. L'ORAG se consacrera aux

projets à haut risque et à haute récompense, et la cible carboneutralité du gouvernement est un objectif global parfait pour éclairer et guider ses activités. L'ORAG a l'avantage d'utiliser l'argent public – mais dans un système de gouvernance qui le pousse à privilégier les objectifs à long terme plutôt que la tendance à la mode.

Il s'agit d'un développement positif. Une trop grande partie du cadre des politiques actuel du Canada en matière de science, de technologie et d'innovation accorde la priorité à l'innovation progressive plutôt qu'à l'innovation transformationnelle et aux « paris sûrs » plutôt qu'aux « paris risqués ». La clé sera de mettre en place la conception, la gouvernance et la dynamique opérationnelle de l'ORAG pour augmenter ses chances de réussite. Un [rapport qui sera prochainement publié par le Forum des politiques publiques et l'Institut Brookfield](#) présentera un plan directeur pour établir et opérationnaliser l'engagement de l'ORAG fondé sur les meilleures pratiques internationales. Pour sa première série de projets, le gouvernement devrait accorder la priorité aux ressources et aux efforts du nouvel organisme pour catalyser les technologies de pointe afin d'aider à atteindre l'objectif de carboneutralité.

Les activités de l'ORAG relatives à la décarbonation peuvent être éclairées par l'expérience que la [Alberta Oil Sands Regulatory and Technology Authority \(AOSTRA\)](#) a connue dans les années 1970. L'AOSTRA a été créée par le gouvernement de l'Alberta pour catalyser les nouvelles technologies qui permettraient de libérer le potentiel des sables bitumineux de la province. Elle a donné la priorité à des projets à haut risque et à haute récompense qui étaient loin d'être prêts à être commercialisés – tels que des investissements pour créer une installation d'essai souterraine et tester l'approche de drainage par gravité assisté par la vapeur comme méthode de production sur site des sables bitumineux – qui ont finalement joué un rôle important dans le développement des ressources de l'Alberta.

Sara Hastings-Simon, chercheure à l'Université de Calgary, a appelé à la création d'une AOSTRA moderne ayant pour « objectif de rupture » de catalyser de nouvelles formes vertes d'énergie, ainsi que des technologies et des processus industriels. Par conséquent, le projet d'ORAG du gouvernement fédéral peut s'inspirer des expériences de la DARPA et de l'AOSTRA pour soutenir, dans la quête de l'objectif de carboneutralité, les percées scientifiques et technologiques au Canada.

Mais aussi importantes que puissent être ces diverses formes de soutien gouvernemental pour faire basculer différents projets vers la viabilité financière, il serait erroné de supposer que le seul rôle de la politique publique est de fournir un financement de projet ou des subventions à la R et D. Lors de nos consultations, nous avons souvent entendu que le plus grand défi en matière de politiques est l'incertitude et l'incohérence. Un exemple : le gouvernement a légiféré un objectif de carboneutralité, mais le processus réglementaire est lent pour les projets miniers qui constitueront un apport essentiel à la production de véhicules électriques.

Si l'on accepte le principe que les changements climatiques sont fondamentalement un problème technologique – et que les nouvelles technologies sont notre seul moyen réaliste de neutraliser de manière significative les émissions de carbone – alors le programme politique global du gouvernement fédéral

devrait pencher en faveur de la construction de projets verts, y compris la reconception des processus industriels actuels. Comme le technologue américain Eli Dourado [a récemment déclaré](#) lors d'un témoignage devant un comité du Congrès des États-Unis sur la carboneutralité :

« Nous devons faciliter la construction. Si nous devons construire autant – nouvelles centrales électriques de pointe, mise sous terre de câbles, nouvelles lignes de transmission longue distance et nouveaux parcs éoliens et solaires – il convient d'abord de s'attaquer au coût excessif de la construction de nouvelles infrastructures dans ce pays. Parmi les principaux coupables, on trouve les lois qui donnent aux opposant.e.s des projets un moyen de ralentir ou d'arrêter le processus de délivrance des permis et de sélection de sites. »

Bien qu'il puisse y avoir certaines différences de compétence et de politique entre le Canada et les États-Unis, le point fondamental de M. Dourado s'applique ici aussi : la course vers la carboneutralité ne sera pas gagnée par une politique de sclérose et de stagnation; la carboneutralité ne sera atteinte qu'en accélérant l'innovation, la technologie et le progrès. Cela commence par le renouvellement d'une culture de politique réglementaire en faveur de la construction de choses.

Le bureau de gestion des projets verts proposé pourrait jouer un rôle important dans le développement d'une telle culture. Plus précisément, il peut être chargé de la coordination, de la gestion et de la responsabilité des projets d'investissements verts dans le contexte du processus d'examen réglementaire fédéral existant, et en collaboration avec les provinces, les territoires et les municipalités. Dans le cadre de ce processus, les projets devraient être évalués sur la base d'un bilan carbone net mondial – et non uniquement sur la base d'un objectif de réduction des émissions nationales canadiennes – et les émissions des chaînes d'approvisionnement nationales en amont et en aval devraient être prises en compte.

Le dernier enjeu consiste à renforcer la compétitivité nationale de façon plus générale, y compris la réforme de la réglementation (comme l'accélération de l'approbation des projets), le capital humain (comme la formation et l'immigration) et les dépenses d'infrastructure (en particulier l'infrastructure axée sur l'exportation, comme les ponts, les routes, l'infrastructure ferroviaire et les ports). La compétitivité globale du Canada a diminué ces dernières années selon divers classements nationaux et internationaux. Un regain d'intérêt du gouvernement pour ces piliers fondamentaux de la compétitivité nationale contribuerait à renforcer la capacité du Canada à faire face à la concurrence et à gagner sur le marché hautement concurrentiel.

INCLUSION AUTOCHTONE DANS LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, SOCIAUX ET DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

Pour réaliser le potentiel d'exportation à faibles émissions de carbone du Canada, il faut travailler en partenariat avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. En décembre 2020, le gouvernement fédéral a légiféré la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), fournissant un cadre et une orientation pour la réconciliation. La réconciliation économique est essentielle non seulement à la mise en œuvre de la DNUDPA, mais aussi à la transition énergétique et au potentiel de croissance économique à long terme du Canada.

Un [article récent de l'agence Moody's Investor Services](#) encourage les entreprises à intégrer l'autodétermination et l'autosuffisance dans la planification des projets, en mettant en garde que celles qui ne parviennent pas à négocier l'inclusion des peuples autochtones pourraient voir leurs cotes de crédit en subir les conséquences. Les entreprises y répondent, en mettant en place des normes telles que [la Politique en faveur des peuples autochtones de Teck](#) et en travaillant à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone par le truchement de partenariats coopératifs tels que le [Edmonton Region Hydrogen HUB](#).

Plus qu'une simple inclusion, les peuples autochtones veulent un engagement au tout début des projets, ainsi qu'une participation financière dans le partenariat et la conception conjointe, et les exemples de partenariats de projets complets se multiplient d'un océan à l'autre. La First Nations Major Project Coalition (FNMPC) est un collectif d'environ 75 nations autochtones qui cherchent à prendre en charge de grands projets, principalement dans l'économie des ressources naturelles. Pour les collectivités et les entreprises autochtones, l'accès au capital pour les projets peut être le plus grand défi. Selon la chef Sharleen Gale, présidente de la FNMPC, les « [services \[de la FNMPC\] aident à fournir des capacités cruciales qui manquent dans de nombreuses Premières Nations, et ce financement nous permettra de continuer à répondre aux besoins de nos membres](#) ».

Les dirigeant.e.s autochtones demandent que les enjeux ESG deviennent les enjeux ESGI au Canada. Comme l'ont récemment déclaré les dirigeants du Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGF), Harold Calla et C.T. Jules, dans un article publié dans [The Hill Times](#), « La réconciliation signifie "Rien à propos de nous sans nous" – que les peuples autochtones soient consultés dans l'élaboration des lois qui les concernent. La législation économique n'est pas différente. »

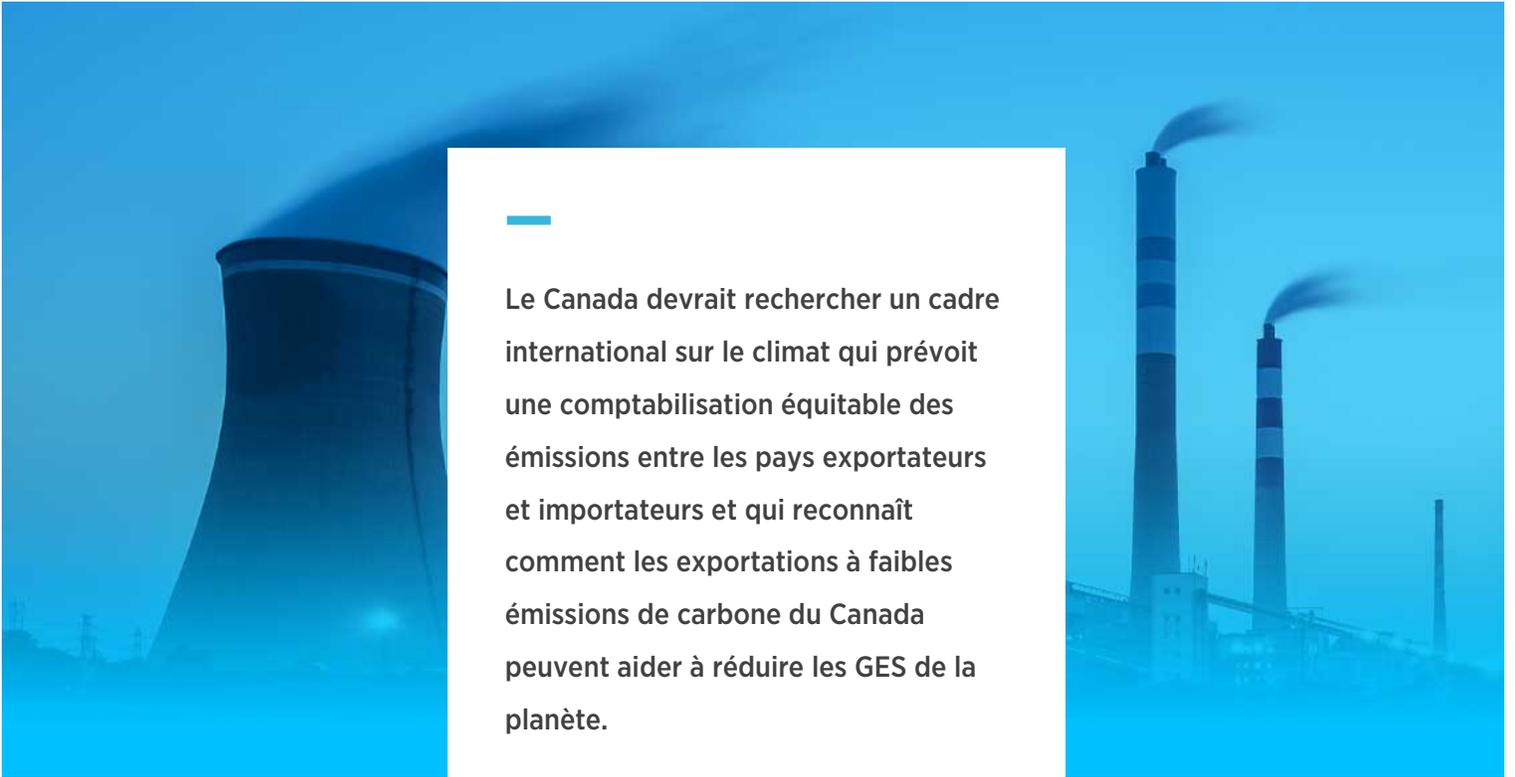
SECTION 2 : FAÇONNER LA POLITIQUE INTERNATIONALE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS L'INTÉRÊT DU CANADA

Aussi importants que soient les efforts visant à renforcer la compétitivité nationale, ils doivent être considérés comme un ingrédient nécessaire mais insuffisant d'une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone. Ils doivent également être accompagnés d'une plus grande intentionnalité concernant l'avancement et la promotion des intérêts nationaux du Canada dans les négociations internationales sur le climat.

Nos intérêts nationaux, qui sont ancrés dans notre profil d'exportation d'émissions, devraient être clairs pour les décideurs politiques canadiens. Comme principe de base, le Canada devrait rechercher un cadre international sur le climat qui prévoit une comptabilisation équitable des émissions entre les pays exportateurs et importateurs et qui reconnaît comment les exportations à faibles émissions de carbone du Canada peuvent aider à réduire les GES de la planète.

En vertu de l'actuelle Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les GES sont mesurés pays par pays, ce qui signifie que les exportateurs sont entièrement responsables des émissions générées par la production des marchandises. Bien que cette approche permette un suivi simple des émissions à l'intérieur des frontières des pays, les pays dépendant des exportations comme le Canada peuvent être pénalisés lorsque leurs biens sont consommés par des nations importatrices. On attend également de plus en plus des exportateurs canadiens qu'ils rendent compte des émissions en aval de leurs produits. L'effet net est de créer ce qui est convenu d'appeler des « gagnants » et des « perdants » et, ce faisant, cette approche ne reconnaît pas que les produits à faibles émissions de carbone de pays comme le Canada peuvent contribuer à réduire les émissions mondiales de GES grâce à leurs exportations. En effet, les secteurs canadiens ayant un avantage à faibles émissions de carbone sont actuellement désavantagés dans le schéma de comptabilisation des émissions de l'Accord de Paris.

Un exemple : Un litre d'essence consommé au Canada est assujéti à une taxe nationale sur le carbone, qu'il provienne du Canada ou d'ailleurs. Toutefois, si un litre d'essence est exporté vers un pays sans taxe sur le carbone, comme les États-Unis, les émissions du véhicule doivent être comptabilisées au Canada, mais le litre/gallon consommé aux États-Unis n'est pas assujéti à une taxe sur le carbone. Cette approche, qui exige essentiellement que les entreprises nationales rendent compte du transport, du raffinage et même de la consommation ayant lieu ailleurs, désavantage les exportations canadiennes et va à l'encontre des progrès réalisés en matière de réduction des émissions mondiales.



—

Le Canada devrait rechercher un cadre international sur le climat qui prévoit une comptabilisation équitable des émissions entre les pays exportateurs et importateurs et qui reconnaît comment les exportations à faibles émissions de carbone du Canada peuvent aider à réduire les GES de la planète.

Les intérêts du Canada seraient donc favorisés par un arrangement international pour la comptabilisation des GES qui ajuste les effets de ses exportations sur les émissions mondiales de carbone. Dans un tel scénario, le Canada serait crédité pour ses exportations à faibles émissions de carbone et débité pour ses exportations à fortes émissions de carbone. Cela permettrait non seulement de reconnaître la nature mondialisée du défi climatique, mais aussi de créer des incitatifs nationaux plus forts pour améliorer l'intensité des émissions dans les parties de l'économie où nous pouvons être moins performants que nos concurrents.

Il est important de se rappeler que l'atteinte des cibles de carboneutralité implique une combinaison de technologie et de commerce. La section 1 de ce rapport présente un programme national visant à catalyser et à généraliser les nouvelles technologies dans notre économie nationale. La section 2 expose comment faire en sorte que le cadre international sur le climat permette au Canada de bénéficier des avantages existants et croissants en matière de faibles émissions de carbone dans l'ensemble de l'économie.

Comme point de départ, nous devons reconnaître l'importance du commerce pour l'économie canadienne. Bien que la population du Canada soit relativement petite, nous nourrissons de grandes ambitions économiques. Notre niveau de vie relativement élevé dépend du succès de nos exportations. En fait, environ un tiers de notre PIB provient des exportations, comparativement à 12 % pour les États-Unis et 20 % pour la Chine, qui ont tous deux des marchés intérieurs beaucoup plus importants.

Bien que nous nous considérions comme des commerçants, nous nous situons au [milieu du peloton de l'OCDE](#), loin de notre statut d'il y a 20 ans, lorsque les exportations représentaient 44 % de notre PIB. La crise de la COVID-19 a exposé l'état de notre secteur des exportations. Comme l'a souligné David Dodge dans un [rapport du Forum des politiques publiques publié l'année dernière](#), le Canada a connu 12 années

consécutives de déficit de la balance courante – la mesure la plus large de nos relations économiques avec le reste du monde.

Cette tendance à la baisse des exportations s’inscrit dans un contexte dans lequel le plus grand marché du Canada, les États-Unis, et son marché à la croissance la plus rapide, la Chine, se sont révélés être des partenaires commerciaux à la fiabilité douteuse. Peu de pays au monde sont aussi dépendants d’une seule destination d’exportation que le Canada. Selon le rapport intitulé [Le point sur le commerce 2019](#), les exportations du Canada sont les quatrièmes plus concentrées par destination parmi les 113 pays pour lesquels de telles données sont recueillies.

Cela nous ramène à une thèse centrale de ce rapport : dans un monde où la compétitivité carbonique et le traitement comptable international des émissions de carbone sont des facteurs majeurs du commerce et des échanges mondiaux, le Canada a un intérêt profond à s’assurer que le cadre international est équitable et largement aligné sur les intérêts nationaux du pays.

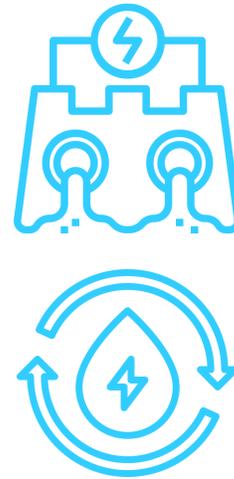
Nous sommes d’avis qu’il peut certainement l’être. Mais cela ne se fera pas tout seul. Il appartient aux décideurs politiques canadiens de faire valoir et de promouvoir les intérêts du Canada lors des prochaines réunions de la COP26 et au-delà.

Les lecteurs pourraient se demander comment les hauts responsables canadiens peuvent progresser selon une telle logique. Le Canada est une puissance moyenne et il y a 191 parties à l’Accord de Paris. Il est loin d’être évident que le gouvernement canadien puisse dicter les termes de la politique climatique internationale dans un monde d’intérêts divergents.

Bien qu’il y ait des limites évidentes à la capacité du Canada d’influencer ces négociations internationales sur le climat, il serait erroné de supposer que nous ne pouvons pas avoir un rôle dans l’élaboration de ces résultats. Pour avoir un rôle, il faut une stratégie bien définie et des tactiques d’accompagnement pour contribuer à des politiques climatiques internationales meilleures, plus justes et, en fin de compte, plus vertes.

L'AVANTAGE À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE VÉRIFIÉ DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

[Une récente recherche](#) effectuée par la province de la Colombie-Britannique et le Business Council de la Colombie-Britannique – et validée par le cabinet d'experts-comptables canadien de premier plan Meyers Noyers Penny – a permis de vérifier qu'en moyenne, les principales exportations de produits de base de la Colombie-Britannique ont une intensité de GES environ deux fois moins élevée que celle des biens identiques produits par les concurrents de la province. En fait, l'avantage mondial de la Colombie-Britannique représente une différence égale à un tiers des émissions totales de la province. L'électricité à faibles émissions est le principal facteur de l'avantage de la Colombie-Britannique. Rien qu'avec les produits des ressources naturelles de la province, le Canada peut retirer des millions de tonnes métriques supplémentaires de GES de l'atmosphère mondiale, simplement grâce aux biens qui incluent des produits d'exportation de la Colombie-Britannique.



Le leadership du Canada en matière de création de coalitions stratégiques

Bien que le profil des émissions attribuables aux exportations du Canada soit unique, il n'est pas sans équivalent. Des pays tels que l'Australie, la Norvège et le Royaume-Uni ont un mélange largement similaire de production nationale et de propension à l'exportation. Ils partagent manifestement notre intérêt à conduire un cadre international de comptabilisation des émissions dans une direction qui équilibre les intérêts des nations productrices et consommatrices.

Le gouvernement canadien devrait donc coopérer avec ces pays, officiellement ou officieusement, pour créer une coalition stratégique de pays qui feront avancer et promouvoir une position commune sur la comptabilisation du carbone.



—

Le Canada devrait établir des arrangements formels et informels avec des pays qui partagent son point de vue sur la comptabilisation internationale des émissions de carbone.

La création d'institutions de ce genre n'est pas nouvelle pour le Canada. Le gouvernement canadien a contribué au G20 à la fin des années 1990, au Groupe de Cairns pour soutenir la libéralisation du commerce au milieu des années 1980 et à divers autres forums internationaux avant cela. En tant que puissance moyenne jouissant d'une solide réputation internationale, nous sommes peut-être en fait dans une position unique pour bâtir de telles coalitions.

L'exemple le plus récent est le rôle de leadership joué par l'ancien ministre du Commerce international Jim Carr pour faire avancer les réformes de l'Organisation mondiale du commerce par le truchement du [Groupe d'Ottawa](#), qui comprenait 12 pays aux vues et intérêts largement similaires, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et certains États membres de l'UE. Ces efforts se sont [poursuivis](#) sous la direction de l'actuelle ministre Mary Ng et pourraient à terme présenter un intérêt pour l'intersection croissante entre les enjeux commerciaux conventionnels et les changements climatiques.

Le Canada devrait établir des arrangements formels et informels avec des pays qui partagent son point de vue sur la comptabilisation internationale des émissions de carbone. L'Australie, le Japon, la Norvège et le Royaume-Uni en sont quatre exemples. Nous aurons certainement plus de chances de façonner le régime international si nous nous associons à ces pays et à d'autres pour promouvoir un message et un programme communs.

L'article 6 et les autres outils de comptabilisation internationale

Le mécanisme officiel pour déterminer comment les marchés internationaux du carbone peuvent être utilisés par les pays pour réduire les émissions est l'article 6 de l'Accord de Paris, qui est la dernière disposition de l'accord à être finalisée.

L'article 6 explique comment les réductions d'émissions peuvent être échangées entre les gouvernements, chacun d'entre eux devant soumettre tous les cinq ans des objectifs nationaux de réduction des GES, ou ce qui est communément appelé des [contributions déterminées au niveau national \(CDN\)](#). L'article 6 permettrait également aux gouvernements d'utiliser ce qu'il convient d'appeler les [résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale \(RATI\)](#), qu'Isabelle Turcotte, directrice de la politique fédérale à l'Institut Pembina, a décrit comme un [système mondial de crédit carbone](#). En termes simples, les RATI permettent la distribution de réductions de GES d'un pays à un autre, pour aider ce dernier à atteindre ses objectifs en matière d'émissions.

En vertu de l'article 6, en particulier, les RATI peuvent être utilisés par les pays et les entreprises en tant que crédits pour faciliter le commerce et soutenir de plus grandes ambitions de réduction des émissions en élargissant les options disponibles aux parties pour remplir ou dépasser les CDN actuelles de manière rapide et rentable. En théorie, ces arrangements bilatéraux ou multilatéraux pourraient permettre des scénarios d'atténuation des GES plus rentables que ce qu'ils pourraient être si les pays se concentraient uniquement sur leurs propres émissions nationales.

Au début de cette année, le gouvernement du Canada a fait circuler un cadre provisoire pour les RATI mais n'en a pas encore publié la version finale. Ce cadre vise à garantir que les entreprises canadiennes puissent participer à de tels arrangements. Ce cadre et les principes qui le sous-tendent doivent préserver un marché intérieur pour les entreprises qui mènent des activités au Canada.

En effet, donner aux entreprises canadiennes la possibilité de participer aux marchés des RATI contribuera à renforcer l'engagement du Canada à réduire les émissions de GES à l'échelle nationale et internationale, tout en assurant que ces entreprises demeurent concurrentielles sur la scène internationale. Selon Mme Turcotte, le système de plafonnement et d'échange Québec-Californie est un exemple clé des raisons pour lesquelles le Canada a intérêt à ce que l'article 6 soit finalisé. Il permettrait aux entreprises d'avoir accès au marché du carbone des autres pays pour acheter et vendre des crédits.

Des possibilités similaires de RATI devraient être explorées pour d'autres exportations canadiennes à faibles émissions de carbone en demande. Un exemple est l'industrie des produits chimiques et des engrais, où le Canada est l'un des dix premiers producteurs mondiaux avec un avantage important en matière de GES. Les industries canadiennes des produits chimiques et des engrais [emploient ensemble 92 590 Canadiens et Canadiennes](#), génèrent [21,157 milliards de dollars de PIB](#) et émettent [21 Mt de CO₂e](#). Au total, 95 % de la production d'engrais du Canada est [exportée](#), et 12 % des engrais du monde proviennent du Canada.

Le Canada possède des [avantages uniques](#) pour intensifier la production d'hydrogène propre à faible coût pour remplacer l'hydrogène traditionnel provenant du gaz naturel utilisé dans la production d'engrais. La production de produits chimiques au Canada est jusqu'à [80 % moins intensive en GES](#) que celle de certains pays d'Europe et d'Asie.

Les avancées dans les domaines du captage et du stockage du carbone, de la production et de l'utilisation d'hydrogène propre, de l'efficacité énergétique, des produits chimiques biosourcés et de la création d'une économie circulaire pour les plastiques accéléreront encore l'avantage à faibles émissions de carbone du Canada dans les exportations de produits chimiques.

Il est important de comprendre que ces cadres de crédits de carbone ne sont pas une esquivance pour respecter nos obligations de réduction des émissions. Ils constituent plutôt un moyen de les accomplir, comme l'ont envisagé les architectes de l'Accord de Paris. Ces cadres sont des mécanismes légitimes qui reconnaissent que la réduction des émissions mondiales de carbone implique une combinaison de mesures individuelles et collectives, et devraient permettre un processus équitable et transparent pour concilier la répartition des émissions entre les pays.

Pourtant, alors que l'article 6 et l'utilisation des RATI pourraient être très utiles en théorie, il a été très difficile de parvenir à un accord commun dans la pratique. Malgré un intérêt partagé pour la finalisation de l'article 6, il existe des points de vue divergents sur la façon dont cela devrait être effectué, fondés principalement sur les différentes compositions industrielles et de carbone des pays. Les grands exportateurs comme le Canada souhaitent un échange efficace, basé sur le marché, qui reconnaîtrait la répartition équitable des émissions de GES entre les pays importateurs et exportateurs. Pourtant, il n'y a pas beaucoup d'incitatifs pour les pays importateurs, comme une grande partie de l'Union européenne, à accepter une nouvelle norme mondiale qui les amène à renoncer à leur profil d'émissions préférentiel.

Bien qu'il s'agisse d'enjeux difficiles, il est impératif que les dirigeants canadiens protègent et fassent valoir les intérêts du Canada. Notre position de négociation doit refléter un fait fondamental : nous produisons ce dont le monde a besoin, et la sobriété en carbone de nos produits aide les acheteurs à respecter leurs CDN – et les acheteurs attachent de l'importance à la stabilité et à la sécurité du Canada en tant que fournisseur. Le Canada a besoin de ses négociateurs compétents pour traduire ces produits et cette marque canadienne de grande valeur en accords internationaux de coopération. Cela garantira l'approvisionnement des acheteurs et, en même temps, la croissance de nos industries à faibles émissions de carbone et l'innovation continue sur la voie de la carboneutralité.

Le gouvernement du Canada devrait poursuivre un résultat sur l'article 6 en tant qu'élément clé d'une stratégie globale de compétitivité et de politique climatique. Les règles internationales qui permettent aux pays exportateurs de recevoir des crédits pour la réduction des GES de leurs acheteurs dans le monde soutiendront la poursuite de la production nationale. Elles le feront sans nuire aux objectifs ambitieux du Canada de contribuer à la réduction des émissions mondiales. En pratique, cela devrait signifier un cadre international qui ajuste les émissions nationales d'un pays en fonction de l'effet de ses exportations sur les émissions mondiales de GES.

Il est donc essentiel que la délégation canadienne qui se rendra à la COP26 et à toute autre conférence future fasse pression pour obtenir un arrangement international allant dans ce sens. Cela ne sera pas facile. Alors que l'attention des États-Unis se porte principalement sur la Chine et que la Commission européenne

s'efforce de faire avancer ses propres ambitions vertes, le Canada devra travailler avec des pays ayant un profil d'émissions d'exportation similaire pour promouvoir ses intérêts.

Aborder la question d'un ajustement carbone aux frontières

Au moment où ces négociations se poursuivent, le Canada doit renforcer sa position de négociation et son poids relativement à l'article 6. Dans un même temps, en tant que nation dépendante des exportations, le Canada doit prendre des mesures provisoires pour soutenir et promouvoir ses exportations. Il doit notamment veiller à ce que l'adoption de mécanismes d'ajustement carbone aux frontières (ACF) en Europe et ailleurs reconnaisse la stratégie de tarification intérieure du Canada, de sorte que nos exportations ne soient pas doublement taxées.

Le gouvernement du Canada a entamé des [consultations sur un ACF](#), qui ajouterait en théorie un coût sur le carbone dans le commerce international. Les ACF prévoient l'application de frais d'importation aux marchandises provenant de pays sans tarification du carbone (ou dont le prix du carbone est comparativement plus bas) et prévoient des rabais à l'exportation, de sorte que les entreprises nationales puissent rivaliser à des conditions équitables. Les avis divergent quant à l'efficacité d'un modèle d'ACF au Canada. Nos consultations ont révélé des perspectives différentes en fonction du secteur et des marchés d'exportation de chacun. Mais il n'y a eu aucun désaccord sur le fait que le gouvernement canadien doit poursuivre les discussions avec les pays qui envisagent des ACF pour protéger la compétitivité de nos exportations.

À ce jour, aucun pays n'a mis en œuvre l'ACF. Toutefois, cet été, la Commission européenne a [annoncé](#) un cadre pour un nouveau mécanisme d'ACF – ou mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) – qui sera mis en œuvre en 2023. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont annoncé leur intention d'adopter des systèmes similaires.

Le récent rapport de l'économiste du développement, Aaron Cosbey, publié pour le compte du International Institute for Sustainable Development, intitulé [Principles and Best Practice in Border Carbon Adjustment: A Market Proposal](#), plaide pour que le Canada commence à coordonner ses approches avec ses principaux partenaires commerciaux en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des ACF en général et qu'il mène une vaste consultation sur un ACF national, étant donné les incidences inégales potentielles sur les différents secteurs canadiens et l'économie dans son ensemble.

Adopter des accords commerciaux et piloter des accords bilatéraux

Le Canada a cherché à élargir son accès aux marchés en signant de nouveaux accords commerciaux – tels que l'Accord économique et commercial global et le Partenariat transpacifique – ou en renouvelant des accords commerciaux – tels que l'Accord États-Unis-Mexique-Canada. Malgré notre vaste réseau commercial (qui est régulièrement présenté comme le plus vaste et le plus complet au monde), nous n'avons accompli que des progrès négligeables dans la diversification des flux commerciaux du Canada. Par exemple, les

échanges avec la Chine, qui est notre deuxième partenaire commercial en importance, ne représentent toujours environ qu'un vingtième des échanges avec les États-Unis.

Maintenant que les progrès sur les accords de libre-échange ont presque atteint leur point culminant, il est important pour les responsables fédéraux du commerce et le gouvernement de passer des négociations commerciales à la promotion du commerce, en s'attachant particulièrement à tirer parti de l'avantage à faibles émissions de carbone du Canada.

Le gros du travail sur les négociations commerciales étant terminé, des ressources qualifiées devraient être consacrées à la recherche de possibilités dans les accords internationaux, pour les exportateurs canadiens à faibles émissions de carbone. Dans sa récente plateforme électorale, le gouvernement a promis de créer un nouveau [carrefour de soutien au commerce](#). Celui-ci assisterait les entreprises canadiennes et les aiderait à tirer parti de la multitude d'accords commerciaux que le Canada a signés ces dernières années. Il serait stratégique d'élargir ce service d'exportation pour y inclure les enjeux climatiques qui ont une incidence sur le commerce.

Le gouvernement devrait chercher à établir une masse critique d'experts commerciaux hautement spécialisés dotés de connaissances et de capacités pour conseiller les entreprises sur l'article 6, les RATI, les ACF et le traitement comptable international des émissions de carbone. Si une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone doit être mise en œuvre par une combinaison de technologie et de commerce, le Canada devrait viser à cultiver la capacité politique la plus sophistiquée et la plus compétente techniquement sur ces enjeux.

Dans le cadre de cet objectif, le gouvernement canadien devrait intensifier ses efforts pour accueillir le siège mondial du nouveau Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité (CNIID). Le CNIID sera chargé d'élaborer un ensemble de normes mondiales indispensables pour la communication de l'information sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance. Une décision sur l'emplacement de son siège est attendue à la COP26. Un groupe d'institutions publiques et privées du Canada a [plaidé](#) auprès de la Fondation IFRS pour qu'elle l'installe ici, au Canada. Il s'agirait d'un développement positif qui renforcerait notre écosystème national et pourrait accroître notre influence sur ces questions de plus en plus importantes.

Les accords bilatéraux offrent un autre moyen au Canada de travailler avec des pays aux vues similaires, comme le Japon (voir l'étude de cas sur le GNL ci-dessous), qui accorde la priorité aux produits à faibles émissions de carbone et est prêt à payer une prime. Des accords pilotes comme celui-ci sont un moyen pour les parties de faciliter le commerce des quotas ou des crédits – essentiellement une forme de RATI. Le Canada devrait faire preuve de leadership et prendre des mesures pour définir les accords futurs en mettant à l'essai la façon dont la coopération pourrait fonctionner en pratique, surtout lorsqu'il y a des enjeux importants pour l'économie canadienne et des avantages importants pour les GES mondiaux.

La mise à l'essai des accords de ce genre n'est pas nouvelle. Au cours des dernières années, il y a eu une prolifération [d'activités de pilotage de l'article 6](#), qui expérimentent la façon dont la coopération entre les nations pourrait fonctionner en pratique, aidant ainsi à donner un aperçu des négociations, tout en offrant aux pays testeurs un accès aux crédits de carbone. Le Canada devrait s'engager à servir de banc d'essai pour ces activités pilotes. C'est une occasion utile de façonner l'innovation en matière de politiques dans ce domaine nouveau, émergent et de plus en plus important. Le gouvernement canadien, et c'est tout à son honneur, s'est engagé dans un accord bilatéral de coopération environnementale avec le Chili, conformément à l'Accord de libre-échange Canada-Chili. En vertu de l'article 6, le Canada a soutenu les [initiatives chiliennes d'innovation environnementale](#) visant à réduire les émissions de déchets du secteur du méthane. Il s'agit d'une évolution positive qui devrait être poursuivie avec d'autres pays et dans d'autres secteurs.

Plus généralement, cependant, il convient de terminer cette section là où nous l'avons commencée. Les intérêts du Canada en matière d'économie et de changements climatiques sont inextricablement liés, et les deux sont en danger si le régime international de comptabilisation du carbone ne tient pas compte de notre profil exportations-émissions. Si le Canada ne contribue pas à la mise en place d'un arrangement international équitable, notre capacité à compenser les effets négatifs par des politiques nationales sera fondamentalement limitée. Chaque unité de demande que nous choisissons de ne pas satisfaire risque de condamner le monde à des émissions plus élevées. C'est un paradoxe cruel : en rendant le Canada plus vert, nous laissons le monde dans une situation pire.

Mais surtout, le Canada doit parler d'une voix confiante, avisée et constante en ce qui concerne les règles du jeu qui répondent aux objectifs d'une approche synchronisée. Rien n'est, même vaguement, contraire à nos engagements en tant que bon citoyen du monde alarmé par les tendances des changements climatiques, lorsque nous affirmons avec fermeté nos intérêts nationaux dans le cadre de cet objectif. C'est l'essence même du gouvernement et de la diplomatie : créer les conditions pour atteindre la carboneutralité le plus harmonieusement possible, et travailler avec nos partenaires internationaux de manière à soutenir cet objectif. C'est ainsi que les gouvernements canadiens ont toujours agi – pendant les guerres mondiales, le maintien de la paix internationale et l'arrivée massive de réfugiés.e.s, ainsi qu'en matière de protection des océans, d'agriculture, de commerce et d'une myriade d'autres questions. Le moment est à nouveau venu de forger une stratégie à deux voies sans compromis qui allie l'intérêt national du Canada et le plus grand bien de la planète.



UN ACCORD BILATÉRAL CANADA-JAPON

Les investissements et la production continue de produits canadiens sont menacés, car les entreprises doivent faire face à la concurrence, en partie à cause du coût élevé de la réduction des émissions au Canada et des cibles nationales et provinciales ambitieuses de diminution des émissions.

Le Canada peut faire preuve de leadership à l'échelle internationale en mettant à l'essai la façon dont la coopération pourrait fonctionner en pratique pour faire avancer notre avantage à faibles émissions de carbone et réduire les GES.

Un partenaire pourrait être le Japon. Le Canada et le Japon ont tous deux des projets pilotes actifs au titre de l'article 6 et ont montré leur volonté d'entrer dans cet espace.

Quel est l'intérêt pour le Canada?

Le Canada fabrique les produits et les intrants dont le monde a besoin à une teneur en carbone inférieure à celle de ses concurrents. La compétitivité continue des produits canadiens assure la croissance économique et la création d'emplois ici, au pays. Un exemple clé est le gaz naturel liquéfié (GNL), le plus grand investissement privé de l'histoire du Canada. LNG Canada représente un investissement de 40 milliards de dollars au Canada et a créé 10 000 emplois au plus fort de son activité. Il s'agira du GNL le plus propre au monde. Lorsque le GNL remplace un produit comme le charbon, les économies en GES pour le pays « acheteur » sont encore plus importantes et apportent une contribution matérielle à leurs CDN à l'Accord de Paris.

Quel est l'intérêt pour le Japon?

Tokyo Gas et Toho-Gas achèteront du GNL canadien auprès de Mitsubishi Corporation, qui détient une participation de 15 % dans le projet LNG Canada. Mitsubishi Corporation est la plus grande société commerciale du Japon, qui importe plus de 50 % du GNL au Japon. Pour atteindre ses objectifs en matière d'émissions, le Japon devra importer du GNL canadien propre.

Cependant, les objectifs nationaux de réduction des émissions au Canada menacent le développement futur.

Il est dans l'intérêt du Canada et du Japon de conclure un accord bilatéral qui puisse assurer le développement du GNL au Canada – et d'être des chefs de file dans l'établissement des règles sur la façon dont une coopération de ce genre peut fonctionner pour les ambitions mondiales et ici au pays.

RECOMMANDATIONS

Comme discuté tout au long de ce rapport, une stratégie d'exportation à faibles émissions de carbone doit être ancrée dans une synchronicité, notamment entre la compétitivité et la politique climatique, tant au niveau national qu'international, ainsi que dans une collaboration nationale et mondiale.

Une telle stratégie nécessitera des changements continus en matière de politiques pour :

1. renforcer les conditions pour atteindre la carboneutralité au Canada; et
2. façonner la politique climatique internationale dans l'intérêt du Canada.

Pour renforcer les conditions afin d'atteindre la carboneutralité au Canada, le gouvernement fédéral devrait procéder comme suit :

- Permettre la jonction de différents programmes et politiques fédéraux pour soutenir les projets de carboneutralité.
- Mettre en place un bureau de gestion des projets verts ayant pour mandat d'aider les projets retenus à être rapidement examinés et pris en compte dans les programmes et politiques connexes. Cela aidera également les promoteurs de projets à naviguer dans le processus de financement des divers programmes et politiques fédéraux. Ce bureau pourrait être une nouvelle entité fédérale ou impliquer l'élargissement du mandat et des ressources du Carrefour de la croissance propre d'ISDE.
- Confier au bureau de gestion des projets verts la charge de coordonner, de gérer et de rendre compte des investissements verts dans le contexte du processus d'examen réglementaire fédéral existant, et en collaboration avec les provinces, les territoires et les municipalités. Dans le cadre de son rôle, les projets soumis à l'examen réglementaire fédéral devraient être évalués sur une base de carboneutralité à l'échelle mondiale – et non uniquement sur un objectif de réduction des émissions nationales canadiennes – et tenir compte des émissions de la chaîne d'approvisionnement nationale en amont et en aval.
- Procéder à un examen des politiques fondées sur la fiscalité qui doivent soutenir les projets de réduction des émissions. L'objectif serait d'élaborer une préférence fiscale plus importante, plus généreuse et plus large pour le développement, la fabrication ou l'achat de technologies vertes.
- S'assurer que le financement durable soutienne la transition du secteur des ressources vers la carboneutralité par des réductions importantes des émissions, plutôt qu'en supprimant l'accès du secteur au capital. Dans le cadre de cet objectif global, le gouvernement devrait faire pression pour l'adoption d'indicateurs ESG uniformes à l'échelle mondiale et lutter contre la prolifération de mesures nouvelles et différentes. Il devrait également plaider en faveur de plans de mise en œuvre de la norme « carboneutralité » qui incluent des technologies appelées « paris risqués ».

- Lancer un nouvel Organisme de recherche d'avant-garde (ORAG) avec le mandat immédiat de catalyser les technologies à haut risque et à haute récompense pour réduire les émissions industrielles.

Pour façonner la politique climatique internationale dans l'intérêt du Canada, le gouvernement fédéral devrait procéder comme suit :

- Poursuivre un cadre international de comptabilisation des émissions de GES qui tienne compte des effets des exportations du pays sur les émissions mondiales de carbone dans le calcul de ses contributions déterminées au niveau national.
- Élaborer des arrangements internationaux formels et informels avec des pays qui ont des profils exportations-émissions similaires à ceux du Canada et qui, par conséquent, partagent nos priorités dans l'établissement d'un cadre international équitable de comptabilisation des émissions de carbone.
- Faire avancer et promouvoir une position sur l'article 6 de l'Accord de Paris qui équilibre les intérêts des nations productrices et consommatrices sans pénaliser le Canada pour son avantage à faibles émissions de carbone.
- Poursuivre les RATI et autres arrangements bilatéraux (y compris les accords pilotes en vertu de l'article 6) pour expérimenter différents moyens de répartir les émissions de carbone entre les pays selon un processus équitable et transparent.
- Intensifier les efforts pour s'assurer que l'adoption d'un MACF en Europe et ailleurs reconnaisse le système de tarification du carbone du Canada.
- Élaborer une politique et une capacité technique de premier plan à l'échelle mondiale au sein du gouvernement du Canada pour conseiller les entreprises canadiennes sur les enjeux commerciaux liés au carbone, notamment en poursuivant les efforts pour que le Canada accueille le siège du Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité.

ANNEXE

PROCESSUS

Les auteur.e.s ont réuni un groupe de travail comprenant des représentant.e.s de plusieurs secteurs, d'ONGE, d'associations d'entreprises et d'universités à quatre reprises entre juin et octobre 2021. Le groupe s'est d'abord réuni en juin 2021 pour définir l'approche globale de la recherche. Sur la base de cette première discussion, des expert.e.s en la matière issus du gouvernement, d'ONGE et de groupes de réflexion ont été invités à assister aux deuxième (juillet 2021) et troisième (août 2021) sessions du groupe de travail – certain.e.s pour faire des présentations et d'autres pour participer à la table ronde. Les auteur.e.s ont également rencontré de manière informelle plusieurs membres du groupe de travail tout au long du processus. La dernière session du groupe de travail a eu lieu en octobre 2021 pour examiner et fournir une rétroaction sur le projet de rapport. Les participant.e.s du groupe de travail représentaient les organisations suivantes :

- AFARA
- Arcelor Mittal Dofasco
- Conseil canadien du canola
- Clean Energy Canada
- Association minière du Canada
- CN
- Enbridge
- Magna International
- Aliments Maple Leaf
- Mosaic Forest Management
- Banque Scotia
- Teck Resources
- Université de la Colombie-Britannique

Un groupe consultatif d'expert.e.s inclusif a également été constitué pour fournir des conseils, donner une rétroaction sur la direction et l'approche de la recherche, et éclairer l'incidence du projet. Le groupe s'est réuni officiellement une fois. Certain.e.s membres du comité consultatif ont également assisté aux sessions du groupe de travail. Les membres du comité consultatif incluent :

- L'honorable Cathy Bennett, fondatrice et partenaire, Sandpiper Ventures
- L'honorable Jean Charest, associé, McCarthy Tétrault LLP
- Greg D'Avignon, président et chef de la direction, Conseil des affaires de la Colombie-Britannique
- J.P. Gladu, fondateur et président, Mokwateh
- Diane Gray, présidente fondatrice et PDG, CentrePort Canada
- Jake Lawrence, PDG et chef de groupe, Services bancaires et marchés mondiaux, Banque Scotia
- Byron Neiles, vice-président directeur, Services aux entreprises, Enbridge
- Marcia Smith, vice-présidente principale, Durabilité et affaires externes, Teck

Un mot de remerciement supplémentaire à ceux/celles qui ont aidé à la rédaction des études de cas incluses dans ce rapport : la Banque Scotia, les Aliments Maple Leaf, l'Association minière du Canada, The Nickel Institute, le Conseil des affaires de la Colombie-Britannique et LNG Alliance.



**FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**