Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport de suivi de l'audit de l'optimisation :

Changement climatique : plan de l'Ontario pour réduire les gaz à effet de serre

Suivi de l'audit de l'optimisation des ressources, volume 2, chapitre 3 du *Rapport annuel 2019*

Novembre 2021

Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

Changement climatique : plan de l'Ontario pour réduire les gaz à effet de serre

Suivi de l'audit de l'optimisation des ressources, volume 2, chapitre 3 du *Rapport annuel 2019*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

		État des mesures recommandées				
	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1				1	
Recommandation 2	1			1		
Recommandation 3	2	1		1		
Recommandation 4	1	1				
Recommandation 5	1	1				
Recommandation 6	1	1				
Recommandation 7	1		1			
Recommandation 8	1			1		
Recommandation 9	1			1		
Recommandation 10	1	1				
Recommandation 11	1		1			
Recommandation 12	1		1			
Recommandation 13	1			1		
Recommandation 14	1			1		
Recommandation 15	1			1		
Recommandation 16	1			1		
Recommandation 17	1	1				
Recommandation 18	1		1			
Recommandation 19	3			3		
Total	**22**	**6**	**4**	**11**	**1**	**0**
%	**100**	**27**	**18**	**50**	**5**	**0**

Conclusion globale

Selon les renseignements que nous ont fournis le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (ci-après le « Ministère ») et le secrétaire du Conseil des ministres, au 29 septembre 2021, 27 % des mesures que nous avions recommandées dans notre Rapport annuel 2019 ont été pleinement mises en oeuvre. Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de 18 % des mesures recommandées.

Le Ministère a pleinement mis en oeuvre les mesures recommandées pour mettre à jour ses estimations des émissions afin de tenir compte des nouveaux renseignements, de travailler avec les ministères partenaires pour fonder les estimations des émissions des véhicules électriques sur des éléments de fait rigoureux et d'analyser la faisabilité d'accroître l'approvisionnement en gaz naturel renouvelable.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a entrepris des travaux pour mettre à jour son Plan sur les changements climatiques afin qu'il soit fondé sur des éléments de fait rigoureux. Des progrès ont été réalisés dans le recours à la modélisation pour tenir compte des interactions entre les initiatives de réduction du volume des émissions, et bien évaluer leur effet, dans une version actualisée du document « Préserver et protéger notre environnement pour les générations futures : Un plan environnemental élaboré en Ontario » (ci-après le « Plan »). Le Ministère a rencontré d'autres ministères pour discuter des possibilités d'initiatives de réduction des émissions et en faire l'évaluation. Dans sa version révisée, le Plan devrait comporter des mises à jour quant aux réductions d'émissions attendues des quatre politiques engagées : les normes de rendement à l'égard des émissions; le contenu renouvelable dans l'essence; le transport en commun; le Programme de conservation des services de gaz naturel. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère, à partir d'une tarification du carbone de 50 $/tonne, estimait que les politiques engagées pouvaient permettre de réduire de 3,4 mégatonnes (Mt) d'ici 2030 les émissions de l'Ontario. Ces réductions estimatives sont inférieures de 14,2 Mt au volume total de 17,6 Mt de réductions des émissions présenté dans le Plan.

Peu de progrès ont été réalisés à l'égard de 50 % des mesures recommandées, comme : la conception d'une enchère inversée performante; l'inclusion d'initiatives propres à l'agriculture dans une version actualisée du Plan; l'analyse et la mise en comparaison des coûts et des réductions nettes des émissions des initiatives envisagées; la création de paramètres de rendement des secteurs clés, leur instauration et leur compte rendu; et la vulgarisation des résultats des initiatives de réduction des émissions dans un rapport annuel. Le Ministère n'a pas prévu de délai de présentation d'une version actualisée du Plan sur les changements climatiques au Conseil des ministres pour fins d'approbation.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

Les concentrations élevées de gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre, issues essentiellement de la combustion de combustibles fossiles, ont entraîné une hausse de la température moyenne en surface de la Terre (le réchauffement planétaire) de même qu'une intensification des canicules, des périodes de sécheresse et des tempêtes. En 2019, les émissions de gaz à effet de serre en Ontario se sont fixées à 163 Mt, ce qui représentait alors 22,4 % du total des émissions au Canada. En 2018, les émissions en Ontario intervenaient pour 0,3 % du total des émissions à l'échelle mondiale. Le volume annuel moyen d'émissions pour chaque personne en 2018 en Ontario - 11 tonnes - était supérieur à celui constaté dans de nombreux pays développés et correspondait presque au double du volume moyen à l'échelle mondiale.

Depuis la proclamation en Ontario de la *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange* (ci-après la « Loi »), le gouvernement provincial s'est engagé à établir des objectifs de

réduction des émissions de gaz à effet de serre, pendant que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (ci-après le « Ministère ») est désormais tenu de préparer la nouvelle version du Plan sur les changements climatiques. En novembre 2018, le Ministère a publié le document intitulé « Préserver et protéger notre environnement pour les générations futures : Un plan environnemental élaboré en Ontario » (ci-après le « Plan »). Selon le Ministère, le chapitre à propos du changement climatique dans le Plan permet de remplir l'engagement pris en vertu de la Loi quant à la préparation d'un plan sur les changements climatiques. La modélisation interne du Ministère révèle que, dans l'éventualité où aucune autre mesure de réduction des émissions n'était prise et que la croissance économique se poursuivait, le volume des émissions de gaz à effet de serre en Ontario augmenterait de 0,1 Mt pour passer de 160,8 Mt en 2018 à 160,9 Mt en 2030 (la « prévision fondée sur le statu quo »). Il importe que l'estimation de cette prévision soit exacte pour servir de point de départ à l'analyse et à la planification des programmes de réduction des émissions.

Le Plan visait à ramener d'ici 2030 le volume des émissions en Ontario à 30 % de moins que celui de 2005 pour le fixer à 143,3 Mt, ou à 17,6 Mt en deçà de la prévision fondée sur le statu quo. Dans le Plan, il est précisé que cet objectif met l'Ontario en phase avec celui du Canada pour 2030 en vertu de l'Accord de Paris adopté en 2015 par les Nations Unies; de plus, huit domaines où le Ministère attend des réductions d'émissions y sont décrits. Au moment de la publication du Plan, l'objectif du gouvernement du Canada consistait à ramener d'ici 2030 le volume des émissions de gaz à effet de serre à 30 % de moins que celui de 2005. Par la suite, en avril 2021, le gouvernement du Canada a annoncé un nouvel objectif d'ici 2030 : réduire ce volume pour le fixer à 40-45 % de moins que celui de 2005.

Notre audit a porté sur le processus employé par le Ministère pour élaborer le Plan, ainsi que les éléments de fait qui sous-tendent les réductions d'émissions qui y sont proposées afin d'atteindre l'objectif d'ici 2030.

Nous avons constaté que les prévisions du Ministère en matière d'émissions et les réductions estimatives des émissions dans les huit domaines ne sont pas encore étayées par des éléments de fait rigoureux. Concrètement :

- La projection « fondée sur le statu quo » du volume des émissions d'ici 2030 a fait l'objet d'une nouvelle estimation en août 2019 pour s'établir à 163,6 Mt, volume supérieur de 2,7 Mt à celui sur lequel s'appuie la projection dans le Plan. Certaines des initiatives du Plan énergétique à long terme de l'Ontario publié en 2017, y compris les contrats d'énergie renouvelable, ont été annulées en novembre 2018, avant que le Ministère calcule sa projection d'ici 2030.
- L'estimation du Plan quant aux réductions des émissions attribuables à l'adoption de véhicules à faible production de carbone prenait en compte les réductions découlant de programmes favorisant l'adoption de véhicules électriques qui ont été annulés.
- Le Plan englobait les estimations des réductions des émissions attribuables aux clients des services de gaz naturel qui allaient opter pour le gaz naturel renouvelable; or, des éléments de fait montrent que tel serait le cas d'un nombre restreint de clients en raison du coût supérieur du gaz naturel renouvelable.
- Afin de réduire de 1,3 Mt le volume des émissions d'ici 2030, le Plan dépendait de la Norme sur les combustibles propres proposée par le gouvernement fédéral, mais celle-ci n'était pas encore mise au point définitivement.
- Le Plan a recensé en double certaines réductions des émissions ciblées par plusieurs programmes, ce qui a occasionné une surestimation des réductions totales des émissions. Il s'y trouvait deux programmes distincts mais en chevauchement ayant pour but de réduire les émissions liées à la consommation de gaz naturel; de plus, le Plan faisait abstraction d'un autre chevauchement relatif au Programme de conservation des services de gaz naturel et

à la Norme sur les combustibles propres, de compétence fédérale.

- Le Plan a recensé erronément les réductions d'émissions attendues de la baisse des exportations de déchets organiques conformément aux conventions internationales et dont le recensement devait s'inscrire dans l'inventaire des émissions des États-Unis plutôt que celui de l'Ontario.
- Le Plan indiquait que l'innovation future permettrait de réduire de 2,2 Mt le volume des émissions, mais aucun programme de réduction des émissions n'était encore défini.

Au cours de l'examen du processus suivi par le Ministère dans la mise au point du Plan, notre Bureau a appris que selon les estimations internes des membres du personnel du Ministère, l'instauration des initiatives prévues dans le Plan allait vraisemblablement se traduire par la réduction de seulement 10,9 Mt des émissions, volume inférieur de 6,7 Mt à celui de 17,6 Mt dont le Plan fait mention. Nous avons constaté que le Plan pouvait permettre de concrétiser une réduction allant de 6,3 Mt à 13,0 Mt du volume de réduction estimatif de 17,6 Mt requis pour atteindre la cible de réduction de 30 % en deçà des niveaux de 2005.

Notre audit a également révélé ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas procédé à la pleine estimation des coûts relatifs à plus de la moitié des domaines de réduction des émissions inclus dans le Plan.
- Le groupe d'experts chargé de fournir des conseils à propos du plan de l'Ontario sur les changements climatiques n'est toujours pas mis sur pied.
- D'autres ministères provinciaux ont pris des décisions qui risquent d'accroître le volume des émissions en Ontario. Aux termes du Plan, le Ministère a la responsabilité de coordonner les mesures prises par le gouvernement de l'Ontario en matière de changement climatique. Toutefois, de nombreuses initiatives de réduction des émissions dans le Plan ne relèvent pas du Ministère; ce sont d'autres ministères qui en assument la responsabilité. L'Équipe de leadership pour l'action en matière de changement climatique, composée de plusieurs ministères du gouvernement, n'avait pas le pouvoir de contraindre les ministères à adopter ses recommandations. La capacité et les ressources de l'Équipe pour produire des résultats demeuraient floues.

Nous avions formulé 19 recommandations préconisant 22 mesures de suivi pour donner suite aux constatations issues de notre audit.

Le Ministère et le secrétaire du Conseil des ministres nous avaient donné l'assurance qu'ils prendraient des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril et octobre 2021. Nous avons obtenu du Ministère et du secrétaire du Cabinet une déclaration écrite selon laquelle, au 4 novembre 2021, ils nous avaient fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations formulées dans notre audit initial, il y a deux ans.

L'actualisation du Plan en fonction des commentaires reçus dans le Registre environnemental demeure floue

Recommandation 1

Pour que la population sache que les politiques, les stratégies et les plans affichés aux fins de l'examen et des commentaires du public sur le Registre environnemental consistent en des versions provisoires, nous recommandons qu'à l'avenir, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs précise que ces documents sont des versions provisoires.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2019, nous avions constaté que, contrairement à d'autres politiques proposées qui sont affichées dans le Registre environnemental aux fins de la consultation et des commentaires du public, le Plan n'était pas considéré comme une version provisoire. À l'inverse, les pièces justificatives des 10 autres propositions de politique affichées par le Ministère dans le Registre environnemental de juin 2018 à septembre 2019 comportaient une mention indiquant que les politiques étaient ou bien proposées, ou bien en version provisoire pour fins de consultation, ou bien des documents de travail.

Dans notre suivi, le Ministère a indiqué que les avis affichés pour fins de consultation dans le Registre environnemental sont automatiquement qualifiés de propositions afin que le public sache clairement si les documents joints aux avis sont mis au point définitivement. Les utilisateurs du Registre qui accèdent à un document au moyen d'un avis de proposition et consultent l'avis en tant que tel sont informés que la proposition n'est pas mise au point définitivement. Toutefois, les membres du public qui consultent un document lié à l'extérieur du Registre (par exemple, s'ils sont redirigés à partir d'un communiqué, d'un site Web du gouvernement, d'un site Web externe ou d'un courriel) ou qui reçoivent le document en version provisoire n'en seront pas forcément conscients dans la même mesure et risquent de croire à tort que le document est en version définitive alors qu'il ne l'est pas… sauf s'il est clairement indiqué qu'il s'agit d'une version provisoire ou d'un document de travail.

Dans les modèles de rédaction des avis de proposition du Ministère, il est indiqué que des pièces justificatives (comme des fichiers et des liens) peuvent s'ajouter pour que les lecteurs puissent en savoir plus sur l'avis. Bien qu'il soit précisé dans ces modèles que les fichiers sauvegardés doivent comporter des noms simples permettant de décrire la nature du document, rien n'exige que les documents ajoutés qui sont en version provisoire portent une mention à cet égard.

D'après nos constatations, sur les 30 avis de proposition de politique ou mises à jour des avis de proposition que le Ministère a affichés dans le Registre environnemental entre le 4 décembre 2019 (date à laquelle nous avons publié notre rapport d'audit de 2019) et le 31 mars 2021, 29 (ou 97 %) d'entre eux n'avaient aucune pièce justificative jointe ou comportaient des pièces justificatives en version provisoire clairement identifiées comme telles ou pour fins de discussion. La seule exception à ce chapitre se rapporte aux modèles d'autorisation environnementale ayant trait aux systèmes municipaux de collecte des eaux usées et de gestion des eaux pluviales (numéro 019-1080 au Registre environnemental). Les noms de fichiers et les adresses Web des modèles en version provisoire indiquaient qu'il s'agissait de versions provisoires, mais les documents en soi ne portaient pas de mention de version provisoire ni de document proposé. Dans l'avis de décision subséquent affiché le 17 mars 2021, le Ministère a précisé qu'il mettait au point définitivement les modèles d'autorisation environnementale.

En réponse à nos demandes de renseignements, le Ministère a indiqué qu'il avait examiné ses modèles d'avis de proposition du Registre pour ensuite déterminer qu'il n'était pas nécessaire, dans les modèles, de préciser aux membres du personnel le besoin d'étiqueter les documents en version provisoire en tant que tels. Les membres du public peuvent accéder aux documents du Registre par d'autres moyens, mais le Ministère est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'étiqueter les documents en version provisoire en tant que tels parce que les avis du Registre permettent de préciser la mise au point définitive du document et l'état de l'avis.

Selon ce que notre Bureau a appris du Ministère, le Plan environnemental pour l'Ontario est encore en version provisoire; le Ministère n'a pas encore suivi les étapes nécessaires pour en obtenir l'approbation. Quoi qu'il en soit, le Plan, joint à l'avis de proposition de 2018 et affiché en tant que document principal dans la page Web principale du Ministère, ne porte toujours pas la mention « version provisoire », et le Ministère n'a pas qualifié le Plan de « version provisoire » ni expliqué qu'il n'était pas mis au

point définitivement dans diverses communications au public.

Le Ministère a plutôt indiqué publiquement qu'il avait mis en oeuvre certains aspects du Plan. Par exemple, il a annoncé que les initiatives telles que la réduction des déchets et l'élargissement des services de recyclage, l'amélioration des comptes rendus publics sur la pollution et l'assainissement des eaux du lac Érié font partie intégrante du Plan et donnent suite aux engagements qui s'y trouvent. En 2019 et en 2020, le Ministère a diffusé des mises à jour publiques du Plan, dans lesquelles il a décrit les mesures qui avaient été prises, les progrès réalisés par rapport aux engagements, les réalisations accomplies et les prochaines étapes.

Aucun comité consultatif externe n'est encore mis sur pied pour donner des conseils à propos du Plan sur le changement climatique

Recommandation 2

Pour que la planification relative au changement climatique en Ontario puisse bénéficier de conseils d'experts externes, nous recommandons que des membres soient nommés au Comité consultatif en matière de changement climatique afin d'examiner la planification relative au changement climatique, de fournir des conseils s'y rapportant et de peaufiner au besoin le Plan du Ministère.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019 à propos du plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Ontario, nous avions constaté que malgré l'engagement pris dans le Plan de constituer un comité consultatif chargé de conseiller le Ministre sur l'instauration et l'approfondissement des mesures relatives aux changements climatiques dans le Plan, aucune nomination n'avait été soumise en septembre 2019. Nous avions relevé que la création d'un comité consultatif permettrait d'accroître l'appui au Plan à l'aide d'éléments de fait rigoureux et que les initiatives les plus performantes et novatrices de réduction des émissions en vue d'atteindre l'objectif d'ici 2030 en feraient partie. D'autres gouvernements, dont celui du Royaume-Uni et de la Suède, ont eu recours à des organismes indépendants pour obtenir des analyses et des conseils apolitiques et scientifiques à propos de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En novembre 2018, le gouvernement a autorisé la création du Comité consultatif en matière de changement climatique, mais aucun membre n'y était nommé au moment de notre audit.

Dans le cadre de notre suivi, nous avions constaté qu'en novembre 2019, le Ministre avait nommé un comité consultatif composé de 10 membres et dont le mandat était de deux ans. Conformément à son cadre de référence, le comité a pour mandat de prodiguer au Ministre des conseils sur la mise en oeuvre des engagements en matière de résilience aux changements climatiques énoncés dans le Plan. Or, rien n'indique que le comité a l'obligation de prodiguer des conseils sur les plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce qui constituait pourtant l'objet de notre vérification et le but de notre recommandation.

Des méthodes améliorées d'estimation des réductions d'émissions sont nécessaires à l'avenir

Recommandation 3

Pour que les interactions complexes entre l'énergie, les enjeux économiques et les émissions soient prises en compte au stade de la sélection et de la conception des initiatives de réduction des émissions, et que des estimations d'une fiabilité accrue soient présentées quant aux émissions, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- *se serve de la modélisation intégrée, s'il y a lieu, pour améliorer ses estimations de l'effet des futures*

initiatives attendues au stade de l'actualisation de son Plan en vue d'atteindre l'objectif d'ici 2030.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère avait surestimé les réductions potentielles des émissions découlant des initiatives présentées dans le Plan, faute notamment d'une modélisation du chevauchement d'un grand nombre des initiatives présentées. Le Ministère s'est servi d'un modèle intégré énergie-émissions-économie pour évaluer sa politique relative aux prévisions fondées sur le statu quo et à ses normes de rendement à l'égard des émissions (qualifiée dans le Plan de « normes de rendement de l'industrie »), mais la plupart des politiques et réductions d'émissions présentées s'appuyaient sur des estimations circonstancielles hors modèle.

Dans le cadre de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère avait inclus quelques autres initiatives de réduction des émissions à son modèle intégré pour donner suite aux recommandations formulées par notre Bureau en 2019. Les autres politiques ajoutées au modèle intégré étaient les suivantes :

- une hausse du contenu renouvelable dans l'essence (qualifiée dans le Plan d'« éthanol ajouté à l'essence » dans le cadre des combustibles propres);
- une amélioration du réacheminement des déchets alimentaires et organiques à partir des sites d'enfouissement (qualifiée dans le Plan de « déchets organiques » dans le cadre des autres politiques);
- le Programme de conservation des services de gaz naturel (dont les réductions estimatives d'émissions étaient évaluées au stade de notre audit);
- la Norme sur les combustibles propres, de compétence fédérale.

Le Ministère ne s'est pas servi du modèle intégré pour évaluer les autres réductions potentielles d'émissions, dont celles découlant :

- du Fonds de réduction des émissions (qualifié dans le Plan de « Fiducie ontarienne pour la réduction du carbone »);
- de la mise en oeuvre du service de train rapide régional du réseau GO (qualifié dans le Plan de « transport en commun » dans le cadre des autres politiques);
- de l'élimination progressive de la consommation de charbon industriel (ce qui ne figurait pas dans le Plan);
- du captage des gaz dans les sites d'enfouissement (ce qui ne figurait pas dans le Plan).

Comme nous l'abordons plus loin, les politiques visant à réaliser la majorité des réductions d'émissions requises pour atteindre l'objectif d'ici 2030 n'ont pas été définies et ne sont donc pas modélisées. Le Ministère souligne qu'il faut d'autres précisions afin de déterminer s'il est possible d'inclure d'autres politiques au modèle intégré. Au stade de notre suivi, le personnel du Ministère demeurait en quête de directives politiques et travaillait à la mise à jour du Plan sur les changements climatiques, notamment des estimations des émissions. Le Ministère n'a pas prévu de délai de présentation d'une version actualisée du Plan sur les changements climatiques au Conseil des ministres pour fins d'approbation.

- *actualiser chaque année ses estimations afin de tenir compte des nouvelles données et des changements apportés aux initiatives proposées, pour ensuite déterminer si les réductions ciblées sont en voie d'atteinte.*

État : Pleine mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère ne se servait pas des données courantes en vue de la modélisation. Par exemple, en ce qui touche les émissions liées à la production d'électricité, la prévision fondée sur le statu quo du Plan englobait des prévisions désuètes fondées sur des politiques annulées, y compris le programme de plafonnement et d'échange, des contrats d'énergie renouvelable et des programmes de conservation de l'électricité.

Au stade de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère avait révisé la prévision fondée sur le statu quo dans son modèle intégré à l'aide de données mises à jour :

- Les perspectives de planification annuelle de 2020 de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité avaient servi à mettre à jour les hypothèses relatives au secteur de l'électricité.
- Les perspectives de 2020 dans le budget du ministère des Finances avaient servi à prédire le produit intérieur brut.
- Le Rapport d'inventaire national de 2021 d'Environnement et Changement climatique Canada avait servi à étalonner les données historiques sur les émissions.

Le Ministère a également mis à jour la prévision fondée sur le statu quo dans son modèle intégré pour y inclure la tarification fédérale du carbone relative aux carburants, mais pas aux émissions industrielles. La tarification fédérale du carbone relative aux carburants et aux émissions industrielles a été annoncée en octobre 2016, elle a acquis force de loi depuis juin 2018 et on a annoncé sa mise en application en Ontario en octobre 2018, mais le Plan publié en novembre 2018 n'incluait pas les réductions d'émissions attendues d'ici 2030 à partir de la tarification du carbone. Il en est ainsi parce que le Plan a été présenté comme une mesure de remplacement du système fédéral de tarification du carbone. Toutefois, en juin 2019, la Cour d'appel de l'Ontario s'est prononcée contre une contestation constitutionnelle de la politique fédérale, tout comme la Cour suprême du Canada en mars 2021, de telle sorte que la mise en application du système fédéral de tarification du carbone sera maintenue en Ontario.

Depuis octobre 2020, le Ministère s'est mis à produire des mises à jour mensuelles internes sur les perspectives des émissions de gaz à effet de serre en Ontario d'après les scénarios des politiques en cours. En octobre 2021, le Ministère a révisé son estimation interne de la prévision fondée sur le statu quo pour en arriver à une évaluation du volume des émissions en Ontario d'ici 2030 à 160,9 Mt, compte tenu de la tarification fédérale du carbone de 50 $/tonne (t) relative aux carburants. Par coïncidence, cette estimation est la même que l'estimation interne de 160,9 Mt qui figure dans le scénario de la prévision fondée sur le statu quo du Plan, malgré les différences dans les hypothèses. Dans son estimation fondée sur le statu quo des émissions d'ici 2030, le Ministère continue d'exclure les réductions potentielles découlant de la tarification fédérale du carbone ayant trait aux émissions industrielles parce qu'il prévoit de remplacer le système actuel par des normes de rendement provinciales moins sévères à l'égard des émissions.

Les estimations avancées par le Ministère en octobre 2021 quant à l'effet des autres politiques portent à croire que l'Ontario n'est pas en voie d'atteindre l'objectif d'ici 2030. Cet objectif consiste en une réduction de 30 % du volume des émissions en deçà des niveaux de 2005, à savoir 144,0 Mt selon les données les plus récentes. En octobre 2021, les estimations internes du Ministère révèlent que les « politiques engagées », dont il est question dans notre suivi de la **recommandation 13**, pourraient réduire de 3,4 Mt d'ici 2030 le volume des émissions en fonction d'une tarification du carbone de 50 $/tonne. Il en résulte un volume de 13,5 Mt d'émissions à réduire pour atteindre d'ici 2030 l'objectif mis à jour. En ce qui concerne les politiques engagées, dans les estimations internes du Ministère ayant trait à un scénario assorti d'une tarification du carbone à 170 $/t, annoncé par le gouvernement fédéral en lien avec ses politiques, on pourrait amoindrir ce volume pour le fixer à 6,2 Mt. Toutefois, le Ministère ne s'est pas engagé à accroître la tarification du carbone dans les normes provinciales de rendement à l'égard des émissions pour qu'elle soit en phase avec celle du gouvernement fédéral.

Les estimations des émissions qui sous-tendent le Plan ne sont pas étayées par des éléments de fait rigoureux

Recommandation 4

Pour déterminer clairement si le recours aux véhicules électriques permettra de réduire de 2,6 Mt le volume des émissions en Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, de concert avec les principaux ministères partenaires, fonde ses estimations sur des éléments de fait rigoureux.

État : Pleine mise en oeuvre

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère avait surestimé les réductions d'émissions attendues par suite du recours accru aux véhicules électriques, lesquelles figuraient dans le Plan dans le cadre de l'adoption des véhicules à faible production de carbone. Le Ministère entrevoyait dans son Plan une réduction du volume des émissions découlant du recours à 1,3 million de véhicules électriques d'ici 2030, en dépit de son modèle intégré énergie-émissions-économie selon lequel il y aurait 250 000 véhicules électriques en Ontario. Le Ministère a tiré le chiffre le plus élevé d'une prévision de 2016 fondée sur les programmes annulés depuis, y compris les incitatifs provinciaux relatifs aux nouveaux véhicules électriques et l'infrastructure de ravitaillement. Le Ministère n'a pas été en mesure de fournir des précisions sur les initiatives attendues qui se traduiraient par la mise en circulation de 1,3 million de véhicules électriques d'ici 2030.

Au stade de notre suivi, nous avions constaté qu'en mars 2020, le Ministère a réévalué le scénario à 1,3 million de véhicules électriques dans son modèle intégré par la présomption d'un mandat de vente (l'exigence selon laquelle un certain pourcentage des véhicules vendus soient électriques). Une fois pris en compte le chevauchement avec la réglementation fédérale sur les émissions des véhicules dans la prévision fondée sur le statu quo, le Ministère a estimé au moyen d'une modélisation intégrée mise à jour que les réductions potentielles du volume des émissions se chiffreraient à 0,9 Mt d'ici 2030, à savoir 1,7 Mt de moins que l'estimation de 2,6 Mt qui figure dans le Plan.

En janvier 2021, après avoir reçu une directive selon laquelle le Ministère n'instaurera ni incitatifs financiers pour l'achat d'un véhicule à émission zéro ni mandat de vente, le personnel du Ministère a révisé les estimations de réduction du volume des émissions pour y exclure les réductions attribuables aux véhicules à faible production de carbone au-delà de la prévision fondée sur le statu quo.

Le personnel du Ministère demeure en quête de directives politiques concernant les véhicules routiers de marchandises et les véhicules gouvernementaux à émission zéro. Les sous-ministres adjoints du Ministère participent également à un comité directeur interministériel des véhicules à faible production de carbone pour recueillir des points de vue, discuter de possibilités et de risques et en faire l'évaluation, ainsi qu'établir les priorités des travaux interministériels.

Recommandation 5

Pour permettre d'atteindre l'objectif de réduction du volume des émissions en Ontario d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs analyse la viabilité d'une consommation accrue de gaz naturel comprimé et son effet sur le volume des émissions, compte tenu des émissions liées au cycle de vie de ce combustible.

État : Pleine mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère s'était servi d'un exemple explicatif pour en arriver à une estimation de 0,2 Mt de réduction du volume des émissions par suite du recours aux camions à gaz naturel comprimé, laquelle figurait dans le Plan en phase avec l'adoption de véhicules à faible production de carbone. En 2016, les camions de marchandises en Ontario n'ont consommé en énergie que 0,1 pétajoule de gaz naturel, mais le Plan a permis d'estimer que la consommation de

gaz naturel comprimé augmentera de 55 pétajoules d'ici 2030, à partir d'une présentation de l'OEA (association de l'énergie de l'Ontario) au Ministère pour contribuer à l'élaboration du Plan. Le Ministère n'a pas cherché à savoir si l'adoption du gaz naturel comprimé à ce niveau était viable ou financièrement avantageuse. De plus, des études scientifiques ont révélé des fuites de gaz naturel pendant la production de carburant et l'émission de méthane dans l'atmosphère par le transport, ce qui risque d'exacerber les émissions totales de gaz à effet de serre.

Selon ce que le Ministère a établi, l'initiative du Plan visant à réduire les exigences des exploitants relatives aux postes de ravitaillement en gaz naturel comprimé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 le long des autoroutes de la série 400 aurait un effet négligeable sur cette adoption, de sorte qu'il n'y aurait aucune réduction progressive des émissions. En janvier 2021, le Ministère a exclu les camions à gaz naturel comprimé dans la révision de ses estimations quant à la réduction du volume des émissions.

Recommandation 6

Pour permettre d'atteindre l'objectif de réduction du volume des émissions en Ontario d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs collabore avec le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines à l'évaluation de la viabilité d'un accroissement de l'approvisionnement en gaz naturel renouvelable en Ontario.

État : Pleine mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que selon le Plan, une réduction de 2,3 Mt au volume des émissions d'ici 2030 découlerait de l'exigence imposée par le gouvernement de l'Ontario aux services publics afin qu'ils donnent à leurs clients la possibilité d'acheter du gaz naturel renouvelable. À l'interne, toutefois, le personnel du ministère de l'Environnement a estimé que cette initiative volontaire se traduirait par une réduction « négligeable » (de 0,0049 Mt) au volume des émissions, en raison des coûts supérieurs et donc des ventes inférieures de ce carburant à faible teneur en carbone; le personnel a estimé que les clients devraient débourser 18 $/gigajoule pour s'alimenter en gaz naturel renouvelable comparativement à 3 $/gigajoule pour s'alimenter en gaz naturel conventionnel. Or, plutôt que de recourir à cette analyse du personnel à l'interne, le ministère de l'Environnement s'est servi d'un exemple explicatif de l'OEA en ce qui touche la réduction potentielle de 2,3 Mt au volume des émissions dans le cadre du Plan.

Dans notre audit de 2020 sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre attribuables à la consommation d'énergie dans les immeubles, nous avions constaté que la Commission de l'énergie de l'Ontario avait approuvé en septembre 2020 une demande de programme pilote auprès d'un seul service public (Enbridge) pour permettre aux clients d'acheter du gaz naturel renouvelable, mais qu'aucun service public n'était tenu de le faire. Nous avions également constaté que le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines de l'époque avait demandé au ministère de l'Environnement de l'exonérer de toute responsabilité liée au gaz naturel renouvelable dans le Plan. En juin 2021, le ministère des Richesses naturelles a fusionné avec le ministère du Développement du Nord et des Mines (une partie du ministère de l'Énergie et des Mines) pour former le nouveau ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts. Un nouveau ministère de l'Énergie distinct a également été constitué.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le ministère de l'Environnement a rencontré le ministère de l'Énergie en décembre 2018 et en janvier 2019 pour faire l'analyse du programme volontaire. Le ministère de l'Énergie n'a pas l'intention d'exiger des services publics qu'ils offrent un programme de gaz naturel renouvelable et le projet pilote ne permet pas de subventionner le gaz naturel renouvelable dont le coût est élevé. Pour sa part, le ministère de l'Environnement en est venu à la conclusion qu'il n'y aurait pas de nouvelles réductions progressives importantes des émissions

attribuables à la consommation de gaz naturel renouvelable en Ontario. Par conséquent, dans les estimations internes les plus récentes (octobre 2021) du ministère de l'Environnement quant à la réduction du volume des émissions, les réductions progressives potentielles des émissions attribuables au gaz naturel renouvelable sont exclues.

Recommandation 7

Pour évaluer clairement l'apport des normes de rendement de l'industrie dans l'atteinte de l'objectif de réduction du volume des émissions en Ontario d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs se serve de pratiques exemplaires, comme la modélisation intégrée, qui tiennent compte des interactions et des chevauchements avec d'autres initiatives.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2023.

Détails

Au cours de notre audit de 2019, nous avions constaté dans le Plan une surévaluation de la réduction au volume des émissions attribuable aux normes de rendement de l'industrie, en vertu desquelles la tarification du carbone s'applique à l'industrie lorsque ses émissions dépassent les niveaux préétablis, désormais qualifiés de normes de rendement à l'égard des émissions. Dans le Plan, la réduction de 2,7 Mt au volume des émissions s'appuyait sur une modélisation d'hypothèses en discordance avec la politique proposée en définitive. Par la suite, on a estimé que cette politique laxiste permettrait de réduire de 1,0 Mt le volume des émissions. De plus, l'estimation du Ministère ne tenait pas compte du chevauchement de la politique avec la réduction au volume des émissions attendue au moyen du Programme de conservation des services de gaz naturel et de la Norme sur les combustibles propres, de compétence fédérale.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère avait intégré le Programme de conservation des services de gaz naturel et la Norme sur les combustibles propres, de compétence fédérale, au modèle intégré énergie-émissions-économie. D'après les estimations internes du Ministère, ces deux initiatives, en sus des normes de rendement à l'égard des émissions, du contenu renouvelable dans l'essence et du transport en commun, pourraient permettre de réduire de 3,5 Mt le volume des émissions d'ici 2030. Il s'agit d'une estimation inférieure de 4,9 Mt à la réduction combinée de 8,4 Mt attendue aux termes du Plan. Toujours d'après les estimations internes du Ministère, le scénario assorti d'une tarification du carbone à 170 $/t, annoncé par le gouvernement fédéral en lien avec ses politiques, pourrait permettre d'amoindrir de 5,6 Mt le volume des émissions au moyen de telles initiatives, mais le Ministère ne s'est pas engagé à accroître la tarification du carbone dans les normes provinciales de rendement à l'égard des émissions pour qu'elle soit en phase avec celle du gouvernement fédéral.

Comme le Ministère n'a pas encore précisé sa politique sur les normes de rendement à l'égard des émissions après 2022, ses estimations d'ici 2030 sont hypothétiques. Au stade de notre suivi, le Ministère s'attendait à mettre au point définitivement les normes de rendement à l'égard des émissions d'ici la fin de 2023.

Recommandation 8

Pour évaluer clairement l'apport du Fonds de réduction des émissions dans l'atteinte de l'objectif de réduction du volume des émissions en Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs se serve de pratiques exemplaires, comme la modélisation intégrée, qui tiennent compte des interactions et des chevauchements avec d'autres initiatives.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que l'estimation par le Ministère de la réduction de 0,5 Mt attribuable au Fonds de réduction des émissions (qualifié dans le Plan de « Fiducie ontarienne pour la réduction du carbone ») était surévaluée. L'estimation s'appuie sur le principe selon

lequel la réduction au volume des émissions serait attribuable à 50 % aux prêts favorisant l'économie d'énergie en vue d'amoindrir la consommation de gaz naturel dans les immeubles. Toutefois, dans le Plan, on part également du principe que tous les moyens financièrement avantageux de réduire la consommation de gaz naturel seraient financés par des programmes de conservation des services de gaz naturel. Le chevauchement non comptabilisé entre les deux initiatives a occasionné une surestimation de la réduction possible du volume des émissions.

Au cours de notre suivi, selon ce que nous avions constaté, le Ministère avait déterminé que son modèle intégré énergie-émissions-économie ne pouvait s'intégrer au Fonds de réduction des émissions. Néanmoins, le Ministère a révisé à titre préliminaire son estimation de la réduction du volume des émissions pour la fixer à une fourchette de 0,3 à 0,5 Mt. Il nous a dit qu'il continue d'améliorer ses prévisions en matière d'émissions à l'aide de méthodes rigoureuses de modélisation intégrée et d'esquisser des possibilités de mise au point d'un Fonds de réduction des émissions.

Recommandation 9

Pour permettre d'en arriver à une enchère inversée qui favorise l'atteinte de l'objectif de réduction du volume des émissions en Ontario d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs conçoive son enchère inversée de façon à en arriver à une réduction accrue du volume des émissions qui, sans le financement de l'État, n'aurait pas été possible.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, selon ce que nous avions constaté, le Ministère estimait qu'une vente aux enchères inversée dans le cadre du Fonds de réduction des émissions permettrait de réduire de 0,1 Mt le volume des émissions d'ici 2030. Les enchères inversées permettent aux soumissionnaires de rivaliser pour obtenir des fonds qui serviront à financer des projets de réductions au coût le plus bas. Toutefois, une recherche menée en Australie au sujet des enchères inversées porte à croire que les enchères au coût le plus bas se rapportent souvent à des projets qui auraient eu lieu de toute manière, avec ou sans le financement de l'État. Selon ce que nous avions remarqué, à moins que l'enchère inversée en Ontario empêche en soi le financement de l'État, celui-ci pourrait être consenti à des projets qui se seraient concrétisés de toute façon, de telle sorte que la réduction du volume des émissions obtenue au moyen de l'enchère s'en trouve surestimée.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas conçu d'enchère inversée et qu'il en était encore à se demander s'il devait donner suite à cette initiative. Dans cet esprit, le Ministère a exclu pour l'instant l'enchère inversée de ses estimations de réduction du volume des émissions.

Recommandation 10

Pour rehausser la fiabilité des estimations de réduction du volume des émissions en lien avec le réacheminement des déchets organiques, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs observe les Lignes directrices du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre et qu'il comptabilise en toute transparence les mesures prises à l'extérieur de l'Ontario, conformément aux règles internationales.

État : Pleine mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère avait surestimé la réduction potentielle du volume des émissions en Ontario attendue par suite du réacheminement accru des déchets organiques parce qu'il avait pris en compte la réduction du volume des émissions comptabilisée à l'extérieur de la province. D'après les estimations du Plan, cette initiative devait se traduire par une réduction de 1,0 Mt du volume des émissions d'ici 2030, mais le Ministère a pris en compte le volume des déchets qui serait acheminé vers les États-Unis, là où seraient comptabilisées la réduction potentielle de ce volume et les émissions s'y rapportant. Conformément aux

directives internationales sur la comptabilisation des émissions, la réduction du volume des émissions comptabilisée dans l'inventaire des émissions des États-Unis ne serait pas attribuée à l'Ontario.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait passé en revue ses estimations du volume des émissions pour en exclure la réduction attendue aux États-Unis en la matière.

Recommandation 11

Pour qu'un accroissement à la capacité de stockage de l'électricité dans la province favorise l'atteinte de l'objectif global de réduction des émissions en Ontario d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs collabore avec le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines à la recension d'initiatives de stockage de l'énergie qui s'appuient sur des éléments de fait rigoureux et à l'analyse de leur viabilité.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Détails

Au cours de notre audit de 2019, nous avions constaté que selon le Plan, le stockage accru de l'énergie devait se traduire par une réduction de 0,3 Mt du volume des émissions d'ici 2030. Toutefois, le ministère de l'Environnement n'avait analysé ni la viabilité ni le coût du stockage d'énergie au niveau proposé (750 mégawatts) pour en arriver à ladite réduction. Or, cette prétendue réduction était plutôt tirée directement d'un exemple hypothétique présenté par l'OEA à des fins explicatives.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le ministère de l'Énergie avait exprimé le besoin d'obtenir des fonds du ministère de l'Environnement relativement au stockage croissant de l'énergie. Le personnel du ministère de l'Environnement n'a pas été en mesure de trouver des sources de financement consacrées à cette fin. Dans cet esprit, le ministère de l'Environnement exclut le stockage de l'énergie de ses plus récentes estimations de réduction du volume des émissions. Toutefois, il a collaboré avec le ministère de l'Énergie à l'examen des commentaires tirés d'un document de travail sur l'hydrogène, ce qui comprend le stockage de l'énergie. En novembre 2020, le Ministère a publié un document de travail qui traite d'une potentielle stratégie relative à l'hydrogène, assortie d'idées sur la possibilité de recourir à l'hydrogène dans le stockage de l'énergie. Au stade de notre audit de suivi, le ministère de l'Environnement s'attendait à collaborer avec les ministères partenaires à la mise au point d'une stratégie relative à l'hydrogène d'ici décembre 2021.

Recommandation 12

Pour permettre d'en arriver à une réduction du volume des émissions découlant des améliorations technologiques en sus de celle déjà comptabilisée dans la projection en la matière d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs collabore avec des ministères partenaires clés à la recension d'initiatives visant à favoriser l'adoption de nouvelles technologies novatrices permettant de réduire le volume des émissions en Ontario et à l'analyse de leur viabilité.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère ne disposait d'aucun élément de fait à l'appui de la prétendue réduction de 2,2 Mt du volume des émissions d'ici 2030 attribuable à l'innovation future au sein de la vaste catégorie de l'innovation du Plan. La réduction du volume des émissions attendue des progrès technologiques et de la baisse des prix faisait déjà partie de la prévision fondée sur le statu quo. Le Ministère n'a pas été en mesure de présenter des éléments de fait à l'appui d'une intensification de la réduction au-delà de la prévision s'y rapportant.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère avait entrepris de collaborer avec des ministères partenaires à la recension des technologies permettant de réduire le volume des émissions et à leur analyse. À titre d'exemple, en novembre 2020, le Ministère a publié un document de travail qui traite d'une potentielle stratégie relative à l'hydrogène,

assortie d'idées sur la possibilité de recourir à l'hydrogène dans le stockage de l'énergie. On attend du Groupe de travail sur la stratégie de l'hydrogène qu'il examine les commentaires reçus dans le cadre de la consultation et propose des recommandations en lien avec la Stratégie de l'hydrogène de l'Ontario, dont la publication est prévue d'ici décembre 2021. Toutefois, le personnel du Ministère estimait qu'une stratégie de l'hydrogène aurait un effet négligeable sur la réduction du volume des émissions dans l'éventualité de l'absence de financement ou de réglementation. Si le Ministère prend également part aux réunions intergouvernementales continues pour appuyer l'adoption de technologies novatrices permettant de réduire le volume des émissions, il a exclu de ses prévisions pour l'instant la réduction du volume des émissions découlant de l'innovation future. Au stade de notre suivi, le Ministère s'attendait à collaborer avec les ministères partenaires à la mise au point définitive d'une stratégie relative à l'hydrogène d'ici décembre 2021.

Selon l'analyse interne du Ministère, les initiatives en cours qui sont prévues dans le Plan se traduiront par une réduction de moins de 17,6 Mt du volume des émissions.

Recommandation 13

Pour appuyer le gouvernement de l'Ontario dans l'atteinte de l'objectif de réduction du volume des émissions d'ici 2030, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs collabore avec les ministères partenaires à la mise à jour du Plan sur les changements climatiques afin d'y inclure des mesures approfondies, comportant l'ensemble des estimations de la réduction du volume des émissions estimatives fondées sur des éléments de fait rigoureux et appuyées par une analyse exhaustive et transparente de la viabilité et des coûts.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, selon ce que nous avions constaté, le personnel du Ministère estimait que les initiatives incluses dans le Plan ne déboucheraient pas sur la réduction nécessaire du volume des émissions pour atteindre d'ici 2030 l'objectif du gouvernement de l'Ontario. Le personnel du Ministère estime que, selon toute vraisemblance, les initiatives du Plan permettraient de réduire de seulement 10,9 Mt le volume des émissions plutôt que de 17,6 Mt comme il est mentionné dans le Plan.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait entrepris des travaux pour mettre à jour son Plan afin qu'il soit fondé sur des éléments de fait rigoureux. Toutefois, il n'avait pas encore mis à jour le Plan pour y inclure des mesures approfondies comportant des estimations de réduction du volume des émissions appuyées par une analyse de la viabilité et des coûts.

En octobre 2021, après avoir mis à jour ses hypothèses, le Ministère estimait que ses « politiques engagées » permettraient une réduction de 3,4 Mt du volume des émissions d'ici 2030. Les politiques en question touchent les normes de rendement à l'égard des émissions, le contenu renouvelable dans l'essence, le transport en commun de même que le Programme de conservation des services de gaz naturel. Le Ministère a estimé que les trois premières politiques ci-dessus se traduiront par une réduction totale de 3,4 Mt. Il a estimé aussi que le Programme de conservation des services de gaz naturel débouchera sur une réduction de 0,03 Mt (plutôt que de 3,2 Mt comme il est mentionné dans le Plan) en fonction de l'estimation du financement par le ministère de l'Énergie. Ce ministère partenaire n'appuyait ni les initiatives ayant trait au gaz naturel renouvelable, ni celles liées au Programme de conservation des services de gaz naturel, suivant ce qui est décrit dans le Plan. Le ministère de l'Environnement a également estimé que le scénario assorti d'une tarification du carbone à 170 $/t, annoncé par le gouvernement fédéral en lien avec ses politiques, pourrait permettre une réduction supplémentaire du volume des émissions, mais il ne

s'est pas engagé à accroître la tarification du carbone dans les normes provinciales de rendement à l'égard des émissions pour qu'elle soit en phase avec celle du gouvernement fédéral.

De plus, il a mis à jour sa liste interne d'initiatives proposées dans le Plan sur le changement climatique par la révision des estimations de la réduction du volume des émissions. Il a recensé les ministères partenaires et les coûts des nombreuses « politiques non engagées » à l'étude. Le ministère de l'Environnement n'a pas prévu de délai de présentation d'une version actualisée du Plan sur les changements climatiques au Conseil des ministres pour fins d'approbation.

Le Ministère n'a ni demandé ni reçu d'assurance concernant les contrôles des TI du modèle intégré utilisé pour estimer les émissions

Recommandation 14

Pour obtenir l'assurance que le système de technologie de l'information d'un fournisseur sert à la modélisation des émissions, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs obtienne et examine chaque année des rapports d'assurance indépendants pour déceler les lacunes des technologies de l'information.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas obtenu d'assurance quant aux contrôles des technologies de l'information (TI) du modèle intégré servant à estimer et à prévoir les émissions de gaz à effet de serre en Ontario. Le personnel du Ministère utilise une connexion en ligne pour accéder au système des TI du modèle intégré, lequel était hébergé et stocké sur des serveurs à Vancouver. Puisque ce système ne faisait pas partie de l'environnement des TI du Ministère, celui-ci ne surveillait pas les contrôles technologiques du système, comme la sécurité de l'information stockée, l'intégrité de l'information et la fiabilité de l'accès. Le Ministère n'avait pas de rapport d'assurance sur le système des TI du fournisseur de modèle à proprement parler, mais notre Bureau a demandé et obtenu du fournisseur des rapports d'assurance indépendants (en lien avec la période allant du 1er octobre 2017 au 30 septembre 2018) à propos du système et de la performance fonctionnelle des contrôles liés au centre de données qui héberge le modèle.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère avait obtenu subséquemment des rapports d'assurance indépendants sur la performance des contrôles du système du même centre de données (du 1er octobre 2018 au 30 septembre 2019) et à propos du nouveau fournisseur de services du fournisseur modèle. Si le Ministère avait une description de la posture de sécurité de la plateforme de modélisation climatique du fournisseur, il n'avait toutefois pas d'analyse de la cybersécurité, ni de rapports d'essai de pénétration, ni de rapport d'assurance sur les propres contrôles technologiques du fournisseur modèle. Le Ministère a demandé des rapports d'essais de pénétration et d'analyse de la vulnérabilité au fournisseur, mais celui-ci a refusé au motif que la confidentialité susciterait des préoccupations.

Le Plan fait largement abstraction des émissions de source agricole

Recommandation 15

Pour que les principaux secteurs économiques soient pris en compte dans la conception d'initiatives de réduction du volume des émissions, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs collabore avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales à l'inclusion des initiatives propres à l'agriculture dans un plan actualisé de réduction du volume des émissions afin d'atteindre l'objectif d'ici 2030.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au cours de notre audit de 2019, nous avions constaté que le Plan contenait huit domaines visés dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et qui ciblaient de nombreux secteurs, mais qu'il ne traitait pas explicitement des émissions provenant du secteur agricole. L'agriculture, qui compte parmi les principaux secteurs économiques, était à la source de 12,1 Mt (7,4 %) des émissions en Ontario en 2019. Le ministère de l'Environnement a souscrit à notre recommandation et mentionné qu'il collaborera avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales à l'inclusion des initiatives agricoles approuvées dans une prochaine version du Plan sur les changements climatiques.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le ministère de l'Environnement n'avait réalisé aucun progrès à l'égard de cette recommandation avant janvier 2021 et que, même à ce moment-là, les progrès en vue d'inclure des initiatives propres à l'agriculture à une version actualisée du Plan étaient restreints. En décembre 2020, le gouvernement fédéral a publié une version mise à jour du Plan sur les changements climatiques qui prévoyait le financement de diverses initiatives, comme le stockage du carbone dans les terres agricoles. En janvier 2021, le ministère de l'Environnement a organisé des réunions interministérielles avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour discuter de la mise à jour de la section du Plan qui porte sur les changements climatiques et de la façon d'obtenir des fonds fédéraux pour améliorer le stockage du carbone dans les sols agricoles.

Les coûts des initiatives de réduction du volume des émissions n'ont pas été évalués ni pris en compte à leur pleine mesure

Recommandation 16

Pour appuyer le choix des initiatives des réductions des émissions, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs doit analyser et comparer avec exactitude les coûts et la réduction nette du volume des émissions en lien se rapportant aux initiatives à l'étude en vue de leur inclusion à la version définitive du Plan.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Ministère n'évaluait pas pleinement les coûts des initiatives proposées de réduction du volume des émissions. Durant l'élaboration du Plan, l'analyse du Ministère a permis d'attribuer des points aux propositions dont les coûts assumés par le gouvernement provincial étaient faibles ou nuls. Cette analyse n'a pas pris en compte les coûts assumés indirectement par le public et les entreprises, voire l'économie dans son ensemble.

Au cours de notre suivi, selon ce que nous avions constaté, le Ministère avait ajouté d'autres politiques à son modèle intégré énergie-émissions-économie (voir la **Recommandation 3**). Le Ministère a également mis à jour sa liste de politiques à l'étude. Outre les nouvelles initiatives proposées de réduction du volume des émissions décrites à la **Recommandation 3**, le personnel du Ministère fait montre de transparence quant à la réduction éventuellement déficiente du volume des émissions découlant des autres initiatives à l'étude :

- Hydrogène et technologies propres – le personnel estime que, faute de financement ou de réglementation, cette initiative (ayant pour but de faire progresser la technologie, la production et l'utilisation de l'hydrogène) aura un effet négligeable sur la réduction du volume des émissions;
- Leadership du gouvernement – le personnel souligne que cette initiative (qui donne la priorité à la faible production de carbone et à la résilience au changement climatique dans les décisions d'investissement du gouvernement) pourrait comporter un effet en fonction de l'échelle des cibles et des investissements.

Dans sa mise à jour des estimations internes de la réduction du volume des émissions, le Ministère a exclu certaines initiatives à coût élevé (le gaz

naturel renouvelable) ou dont les coûts ne sont pas pleinement établis dans le Plan (l'adoption et l'innovation des véhicules à faible production de carbone). Le Ministère n'a pas prévu de délai de présentation d'une version actualisée du Plan sur les changements climatiques au Conseil des ministres pour fins d'approbation.

Les décisions prises en vase clos par les ministères et organismes provinciaux risquent de miner les initiatives de réduction du volume des émissions

Recommandation 17

Pour que les mesures et décisions prises par les ministères appuient la capacité du gouvernement de l'Ontario d'atteindre son objectif de réduction des gaz à effet de serre, nous recommandons que le secrétaire du Conseil des ministres, de concert avec le Conseil des sous-ministres de l'Ontario, exige des ministères qu'ils emploient les outils d'orientation mis au point par l'Équipe de leadership pour l'action en matière de changement climatique.

État : Pleine mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions constaté que le Plan comportait l'engagement de mettre au point des outils pour permettre aux décideurs gouvernementaux de comprendre l'effet des activités gouvernementales sur le climat. En janvier 2019, l'Équipe de leadership pour l'action en matière de changement climatique (ELACC) a été mise sur pied. L'ELACC consiste en un groupe interministériel chargé d'intégrer le changement climatique comme facteur dans les pratiques d'approvisionnement du gouvernement, de favoriser la compréhension et la capacité au sein du gouvernement et de créer un processus de mise à jour des directives et des lignes directrices internes afin que le changement climatique soit pris en compte. Elle n'exerce pas directement le pouvoir de contraindre les autres ministères à adopter ses recommandations. Au stade de notre audit, l'ELACC travaillait à plusieurs projets pilotes de mise au point d'outils pour le compte de la fonction publique de l'Ontario, mais rien ne garantissait que le gouvernement retiendrait les résultats des projets pilotes.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le secrétaire du Conseil des ministres avait donné des directives selon lesquelles, dorénavant, les outils d'orientation élaborés par l'ELACC et transmis au Conseil des sous-ministres seront également fournis, s'il y a lieu, au Bureau du Conseil du Trésor au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, en vue de leur distribution aux ministères qui s'en serviront dans le cadre du processus de planification pluriannuelle.

Toutefois, même si le secrétaire du Conseil des ministres exige des ministères qu'ils se servent des outils de l'ELACC, les outils en soi ne sont pas encore mis au point. En février 2021, le Ministère a mis le Conseil des sous-ministres au courant des travaux de l'ELACC. Le Ministère a indiqué que quatre groupes de travail ont été créés pour mettre au point des outils et des documents d'orientation :

- **Groupe de travail sur la gouvernance** — mettre au point un cadre de gouvernance qui tient compte du changement climatique dans la prise de décisions;
- **Groupe de travail sur l'économie** — mettre au point des analyses de rentabilisation types qui permettent de recenser les catalyseurs économiques propices à l'intégration des prises en compte du changement climatique; mener des recherches sur les aspects socioéconomiques de l'effet du changement climatique sur l'économie, de ses coûts éventuels et des occasions qu'il présente; et élaborer une méthodologie type d'évaluation financière pour analyser les coûts et les avantages de l'intégration du facteur des changements climatiques aux décisions;
- **Groupe de travail sur la gestion de la recherche et du savoir et la traduction** — concevoir des documents qui convertiront les données et le savoir-faire ayant trait au changement climatique en des ressources accessibles et pratiques;

- **Groupe de travail sur les émissions des entreprises** — recenser les émissions des entreprises afin d'amorcer la création d'un répertoire des émissions des immeubles et biens gouvernementaux.

Ces groupes doivent rendre compte à l'ELACC de leurs progrès, après quoi le secrétaire du Conseil des ministres invitera le Ministère à mettre le Conseil des sous-ministres au courant des progrès réalisés. Leur premier compte rendu à l'ELACC était attendu à l'été 2021. Toutefois, en août 2021, le Ministère a indiqué qu'il n'y avait pas eu de compte rendu officiel à ce jour et que la prochaine réunion de l'ELACC serait tenue à l'automne 2021.

Recommandation 18

Pour que les ministères tiennent compte de l'effet que leurs décisions peuvent comporter sur les émissions de gaz à effet de serre, nous recommandons que l'effet des décisions qui touchent les émissions soit évalué et mis en relief dans chacune des présentations au Conseil du Trésor.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2021.

Détails

Au cours de notre audit de 2019, nous avions constaté que le Plan comportait l'engagement de « faire du changement climatique une priorité pangouvernementale » en « élaborant un cadre de gouvernance sur le changement climatique » permettant « d'établir des responsabilités et des exigences claires pour que les ministères puissent suivre les mesures de lutte contre le changement climatique et en rendre compte » et « de prendre en considération le changement climatique » dans certaines décisions du gouvernement en matière d'approvisionnement. Si notre Bureau a reconnu que le respect de ces engagements constituerait un pas en avant pour appuyer les initiatives d'atténuation du changement climatique à l'échelle du gouvernement, il a toutefois constaté la nécessité de prendre en compte le changement climatique dans l'ensemble des processus décisionnels du gouvernement afin de tendre vers la réduction des émissions en Ontario. L'une des pratiques exemplaires employées par d'autres administrations pour prendre en considération le changement climatique dans leurs décisions et activités consiste à en tenir compte dans l'ensemble des présentations au Conseil des ministres et au Conseil du Trésor et les analyses de l'impact de la réglementation.

Dans notre suivi, nous avions constaté qu'en décembre 2019, le Bureau du Conseil des ministres a mis à jour le modèle employé dans les présentations au Conseil des ministres et aux comités du Conseil des ministres. Ce modèle invite les ministères à décrire l'effet des propositions sur les personnes, les ménages, les populations et l'environnement, y compris la prise en compte et les retombées du changement climatique.

Toutefois, après avoir examiné un échantillon de 14 présentations récentes au Conseil des ministres ayant un effet potentiel sur les émissions de gaz à effet de serre, nous avons constaté que seules quatre d'entre elles suivaient ledit modèle et tenaient compte des retombées des émissions.

D'ici l'automne 2021, le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit de mettre à jour l'ensemble des modèles d'analyse de rentabilisation dont se servent les ministères pour soumettre des présentations au Conseil du Trésor ou au Conseil de gestion du gouvernement et prodiguer des conseils aux ministères afin que les retombées environnementales, notamment les émissions de gaz à effet de serre, figurent dans les présentations appropriées et qu'elles soient signalées aux décideurs.

Comptes rendus publics sur le Plan environnemental en cours d'élaboration

Recommandation 19

Pour permettre à la population ontarienne de demeurer au courant de l'état d'avancement des initiatives en vue de réduire les émissions, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- *élabore et mette en oeuvre un ensemble de paramètres de rendement qui sont mesurables et recoupent l'ensemble des secteurs clés;*
- *rende compte au public, au moins une fois l'an, des paramètres de rendement du gouvernement et des progrès cumulatifs globaux vers l'atteinte de son objectif d'émissions d'ici 2030;*
- *explique dans le rapport annuel les résultats des initiatives de réduction des émissions.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avions relaté que la *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange* exige du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs qu'il prépare et publie à intervalles réguliers des rapports d'étape sur son plan à l'égard du changement climatique. Il est en outre énoncé dans le Plan que, pour progresser vers l'atteinte de l'objectif d'ici 2030, le Ministère s'est engagé à actualiser les estimations des réductions des gaz à effet de serre et à en rendre compte, une fois les particularités du programme mises au point définitivement. De plus, il est énoncé dans le Plan que le Ministère s'est engagé à rendre compte des progrès à intervalles réguliers, à concevoir des indicateurs clés et à revoir le Plan tous les quatre ans.

Au stade de notre audit de 2019, nous avions appris que le personnel du Ministère préparait des conseils à l'intention du gouvernement sur la façon de s'acquitter des obligations redditionnelles du Ministère, y compris les possibilités de publier un rapport Web annuel et public qui relate les progrès réalisés dans les initiatives du Plan, communique les statistiques sur les résultats obtenus à ce jour et prête attention aux bienfaits sociaux et économiques des initiatives, ainsi qu'une mise à jour détaillée et en ligne assortie des résultats quantitatifs, d'une modélisation, d'une analyse des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs, ainsi que des paramètres d'échelonnement et de rendement.

Nous avions appris que le personnel du Ministère prévoyait de consulter les ministères partenaires pour concevoir certains paramètres de rendement et les faire concorder avec les pratiques exemplaires. Il ressort de notre audit que la prestation en temps voulu de renseignements utiles à propos des progrès dans certains secteurs pour compléter les comptes rendus à intervalles réguliers sur l'ensemble de l'économie constitue une pratique exemplaire.

Au cours de notre suivi, nous avions constaté que le Ministère n'avait ni esquissé ni instauré des paramètres de rendement qui recoupent l'ensemble des secteurs clés, et qu'il n'avait ni rencontré ni consulté les ministères partenaires quant à leur conception. Le Ministère avait révélé qu'il lui restait à mettre au point définitivement son mode de comptes rendus publics, de surveillance et d'évaluation des progrès réalisés par rapport aux engagements dans le Plan. Bien que le Ministère ait publié en 2019 et en 2020 des mises à jour publiques sur le Plan (et son plan à l'égard des changements climatiques) où sont décrites les mesures prises et les prochaines étapes, ces mises à jour ne relatent ni les paramètres de rendement, ni les résultats des initiatives menées pour réduire les émissions, ni l'état des émissions de gaz à effet de serre en Ontario, ni le cumul des progrès réalisés depuis la parution du Plan en vue d'atteindre l'objectif d'ici 2030.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-5570-4
(PDF, 2021 ed.)

Photos en couverture :
© iStockphoto.com/Alex Potemkin