

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 7, 2021

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met by videoconference this day at 11:00 a.m. [ET] to examine the subject matter of Bill C-12, An Act respecting Canada's efforts to achieve net-zero greenhouse gas emissions by the year 2050 and, in camera, to consider a draft agenda (future business).

Senator Paul J. Massicotte (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, my name is Paul Massicotte. I am a senator from Quebec, and I am chair of the committee.

Today, we are holding a virtual meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

Before we begin, I'd like to remind senators and witnesses to please keep your microphones muted at all times, unless the chair gives you the floor. I would also like to remind senators to use the "raise hand" function when they want to speak. I will do my best to let everyone who wants to ask a question to do so, but for that to happen, I ask you to be brief in your questions and preambles. This applies to senators, but I would also like the guests to be sensitive to the fact that our time is limited.

Should any technical problems arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to the chair or the clerk so that we can address the issue quickly.

Now, I would like to introduce the committee members participating in today's meeting: Margaret Dawn Anderson from the Northwest Territories; Douglas Black from Alberta; Claude Carignan from Quebec; Brent Cotter from Saskatchewan; Rosa Galvez from Quebec; Mary Jane McCallum from Manitoba; Julie Miville-Dechêne from Quebec; Dennis Glen Patterson from Nunavut; Paula Simons from Alberta; David Wells from Newfoundland and Labrador.

I wish to welcome all of you, dear colleagues, and viewers across the country who may be watching.

Today, we are starting our preliminary study of Bill C-12, An Act respecting transparency and accountability in Canada's efforts to achieve net-zero greenhouse gas emissions by the year 2050.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 7 juin 2021

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 11 heures (HE), par vidéoconférence, pour examiner la teneur du projet de loi C-12, Loi concernant la transparence et la responsabilité du Canada dans le cadre de ses efforts pour atteindre la carboneutralité en 2050, et à huis clos, pour procéder à l'étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le sénateur Paul J. Massicotte (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, mon nom est Paul Massicotte, je suis un sénateur du Québec, et je suis président du comité.

Aujourd'hui, nous tenons une séance virtuelle du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Avant de commencer, j'aimerais rappeler aux sénateurs et aux témoins que vous êtes priés de garder votre micro fermé en tout temps, à moins que le président vous donne la parole. J'aimerais aussi rappeler aux sénateurs de bien utiliser la fonction « lever la main » pour demander la parole. Je ferai de mon mieux pour permettre à tous ceux qui veulent poser une question de le faire, mais pour y arriver, je vous demande d'être brefs dans vos questions et préambules. Cela s'applique aux sénateurs, mais j'aimerais aussi que les invités soient sensibles au fait que notre temps est limité.

Si un problème technique survient, plus particulièrement en ce qui concerne l'interprétation, veuillez le signaler au président ou à la greffière pour que nous puissions le régler rapidement.

Maintenant, j'aimerais présenter les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui : Margaret Dawn Anderson, des Territoires du Nord-Ouest; Douglas Black, de l'Alberta; Claude Carignan, du Québec; Brent Cotter, de la Saskatchewan; Rosa Galvez, du Québec; Mary Jane McCallum, du Manitoba; Julie Miville-Dechêne, du Québec; Dennis Glen Patterson, du Nunavut; Paula Simons de l'Alberta; David Wells, de Terre-Neuve-et-Labrador.

Bienvenue à tous, chers collègues, ainsi qu'à tous les Canadiens et Canadiennes qui nous regardent.

Aujourd'hui, nous commençons notre étude préliminaire du projet de loi C-12, Loi concernant la transparence et la responsabilité du Canada dans le cadre de ses efforts pour atteindre la carboneutralité en 2050.

This morning, we have with us from Environment and Climate Change Canada, John Moffet, Assistant Deputy Minister with the Environmental Protection Branch, and Vincent Ngan, Director General, Horizontal Policy, with Engagement and Coordination. From the Department of Finance Canada, we have Samuel Millar, Director General, Corporate Finance, Natural Resources and Environment, Economic Development and Corporate Finance.

Welcome, and thank you for accepting our invitation. We're reading to hear your presentation, Mr. Moffet. The floor is yours.

[English]

John Moffet, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Branch, Environment and Climate Change Canada: Good morning, everybody. I will briefly provide you with some context for the bill and then give you an overview of it.

To start with, as members know, to avoid the worst impacts of climate change, greenhouse gas emissions need to decline rapidly over the next three decades. The Paris Agreement calls for governments around the world to take urgent and ambitious action on climate change to keep global warming well below 2 degrees and to pursue efforts to keep it below 1.5 degrees.

The Intergovernmental Panel on Climate Change published its report entitled *Special Report: Global Warming of 1.5 °C* in 2018. That report concluded that global emissions need to decline rapidly and to meet net zero around mid-century for there to be a reasonable chance of meeting the goal of limiting warming to 1.5 degrees. Achieving net-zero emission means either emitting no greenhouse gases or offsetting them completely through actions that remove them from the atmosphere.

Many governments around the world, as well as rapidly growing numbers of sub-national governments, cities and businesses have rallied around the goal of net zero. Norway, United Kingdom, Germany, France, New Zealand and Japan have enshrined this commitment in their legislation. In Canada, Nova Scotia recently enshrined a commitment in law, while B.C. has committed to do so and the provinces of Newfoundland and Labrador and Quebec have committed to achieving net zero by 2050.

The Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act supports Canada's net zero by 2050 goal. Importantly, it is aligned with how Canada already implements the Paris Agreement, including by setting mitigation targets known as

Ce matin, nous recevons, d'Environnement et Changement climatique Canada, John Moffet, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de l'environnement, et Vincent Ngan, directeur général, Politiques horizontales, engagement et coordination. Du ministère des Finances Canada, nous recevons Samuel Millar, directeur général, Finances intégrées, ressources naturelles et environnement, Développement économique et finances intégrées.

Bienvenue à vous deux, et merci d'avoir accepté notre invitation. Nous sommes prêts à entendre votre présentation, monsieur Moffet. Vous avez la parole.

[Traduction]

John Moffet, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de l'environnement, Environnement et Changement climatique Canada : Bonjour à tous. Je vais esquisser le contexte du projet de loi, après quoi je vous en proposerai un aperçu.

Pour commencer, comme les députés le savent, afin d'éviter les pires répercussions des changements climatiques, il faut faire diminuer rapidement les émissions de gaz à effet de serre au cours des trois prochaines décennies. L'Accord de Paris demande aux gouvernements du monde entier de prendre des mesures urgentes et ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques de façon à maintenir le réchauffement de la planète bien en deçà de 2 degrés et de poursuivre les efforts pour le maintenir en dessous de 1,5 degré.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a publié en 2018 son rapport intitulé *Rapport spécial : Réchauffement de la planète de 1,5 °C*. Ce rapport a conclu que les émissions mondiales doivent diminuer rapidement et atteindre la carboneutralité vers le milieu du siècle si nous voulons avoir une chance raisonnable de limiter le réchauffement à 1,5 degré. L'atteinte de la carboneutralité signifie soit qu'on n'émet pas de gaz à effet de serre, soit qu'on les compense complètement en prenant des mesures pour les éliminer de l'atmosphère.

De nombreux gouvernements dans le monde, ainsi qu'un nombre croissant de gouvernements infranationaux, de villes et d'entreprises, se sont ralliés autour de l'objectif de la carboneutralité. La Norvège, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Nouvelle-Zélande et le Japon ont inscrit cet engagement dans leurs lois. Au Canada, la Nouvelle-Écosse a récemment exprimé son engagement dans une loi, tandis que la Colombie-Britannique a pris le même engagement et que Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec se sont engagés à atteindre la carboneutralité d'ici 2050.

La Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité appuie l'objectif du Canada : atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Fait important, elle correspond bien à la façon dont le Canada met déjà en œuvre l'Accord de Paris,

nationally determined contributions, implementing measures to achieve those targets, reporting on our emissions through our national inventory reports and reporting on progress every two years via our national communication. Like that progress, the act does not prescribe the specific actions we need to take. Rather, it sets the goal and requires government to set successive, five-year national reduction targets to make plans to achieve those targets, to report on progress and to make adjustments when emissions are not on track.

In April, during the Leaders Summit on Climate organized by President Biden, the Prime Minister announced that Canada will enhance our emission reduction target to 45% reduction of emissions below 2005 levels by 2030. Minister Wilkinson has committed that Canada will formally submit our new Nitrate Vulnerable Zones target, or NVZ, to the United Nations Framework Convention On Climate Change, or UNFCCC, in the coming months.

As members know, the act is still in the House. I will give you a brief overview of the status of the act, and the way it works.

The goal of the act, of course, is to achieve net-zero emissions. The act also mandates the minister to establish additional national emission-reduction targets at five-year intervals. These targets do not impose obligations on provinces, territories or individuals. As a result of motions adopted by the House committee, each target must represent a progression beyond the previous one. The target can be amended, but only to make it more stringent. National targets must be based on the best available science and on our international commitments.

Further to amendments by the House committee, the minister must also take into account Indigenous knowledge and submissions from the Net-Zero Advisory Body.

Another amendment from the committee will require that the 2030 target be Canada's NDC for that year — our Nationally Determined Contribution — which will be submitted in the coming months. The House committee also stipulated that an interim objective must be set for the year 2026 in the 2030 plan.

As a result of another amendment from the House committee, targets must be set at least 10 years before the beginning of the corresponding milestone year. So the target for 2035 must be set by the end of 2024.

Another amendment adopted by the committee states that within one year of each target, the minister must publish a high-level description of the key measures the government intends to

car, notamment, il établit des cibles d'atténuation appelées contributions déterminées au niveau national, met en place des mesures pour atteindre les cibles, rend compte de ses émissions au moyen de ses rapports d'inventaire national et fait état de ses progrès tous les deux ans dans sa communication nationale. La loi ne prescrit ni les progrès à accomplir ni les mesures précises à prendre. Elle fixe plutôt l'objectif et exige que le gouvernement établisse des cibles nationales de réduction successives sur cinq ans afin d'élaborer des plans pour les atteindre, de rendre compte des progrès réalisés et d'apporter des rajustements lorsque les émissions ne diminuent pas conformément aux attentes.

En avril, à l'occasion du Sommet des leaders sur le climat organisé par le président Biden, le premier ministre a annoncé que le Canada relèverait sa cible de réduction des émissions à 45 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Le ministre Wilkinson s'est engagé à ce que le Canada soumette officiellement sa nouvelle cible pour les zones vulnérables aux nitrates à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la CCNUCC, au cours des prochains mois.

Comme les membres du comité le savent, le projet de loi est toujours à l'étude à la Chambre. Je vais vous donner un bref aperçu de l'état du projet de loi et de son mode opératoire.

Le but de la loi, bien sûr, est la carboneutralité. La loi confie également au ministre le mandat d'établir des cibles nationales supplémentaires de réduction des émissions tous les cinq ans. Ces cibles n'imposent aucune obligation aux provinces, aux territoires, ni aux particuliers. Par suite des motions adoptées par le comité de la Chambre, chaque cible doit représenter un progrès par rapport à la précédente. La cible peut être modifiée, mais seulement dans le sens d'une plus grande rigueur. Les cibles nationales doivent être fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles et sur nos engagements internationaux.

Aux termes des amendements proposés par le comité de la Chambre, le ministre doit aussi tenir compte des connaissances autochtones et des mémoires du Groupe consultatif pour la carboneutralité.

Un autre amendement proposé par le comité exigera que la cible de 2030 soit la CDN du Canada pour cette année-là — notre contribution déterminée au niveau national — qui sera présentée au cours des prochains mois. Le comité de la Chambre a également précisé qu'un objectif provisoire doit être fixé pour l'année 2026 dans le plan pour 2030.

Un autre amendement proposé par le comité de la Chambre dispose que les cibles doivent être établies au moins 10 ans avant le début de l'année jalon correspondante. La cible de 2035 doit donc être établie d'ici la fin de 2024.

Un autre amendement adopté par le comité dispose que, dans l'année suivant chaque cible, le ministre doit publier une description de haut niveau des principales mesures que le

take to achieve that target. Then, of course, for each plan, the act requires the minister to prepare and table in Parliament an emission-reduction plan. Each plan must include the target, the measures the government will take, relevant sectoral strategies and emission-reduction strategies for federal government operations.

As a result of an amendment from the House committee, the reduction plans must also include additional information, such as our most recent official GHG emissions inventory — where we are at that point in time, a description of how our international climate commitments have been taken into account in the plan, a projected timetable for implementing each measure and strategy, and the projections of the resulting annual emission reductions.

Another amendment requires that the minister, when establishing the plan, must take into account the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, submissions by the Net-Zero Advisory Body and any other relevant considerations.

The minister must consult when developing plans and must publish a report on the results of those consultations. To reflect the fact that achieving net-zero emissions is an economic imperative and opportunity, the act requires the minister to collaborate with other federal ministers to implement the act. So this is not simply an obligation of the Minister of Environment and Climate Change.

The act also provides for a detailed accountability regime. It requires the minister to prepare and table a progress report midway through each five-year cycle and an assessment report at the end of each five-year cycle. As a result of an amendment by the House committee, three progress reports will be prepared before 2030 — one no later than the end of 2023, another in 2025, and another in 2027 — and each must include an update on the progress towards the interim 2026 objective.

The act also establishes a Net-Zero Advisory Body to provide independent advice to the minister on pathways to achieve net-zero emissions.

The act requires the Minister of Finance, in cooperation with the Minister of Environment and Climate Change, to publish an annual report describing the key measures being taken across the federal government to consider and manage its financial risks and opportunities related to climate change.

Finally, the act requires the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to examine and report on the government's implementation of mitigation measures at least once every five years. Further to another amendment adopted by

gouvernement entend prendre pour atteindre la cible. Ensuite, bien sûr, pour chaque plan, la loi exige que le ministre prépare et dépose au Parlement un plan de réduction des émissions. Chaque plan doit préciser la cible, les mesures que le gouvernement prendra, les stratégies sectorielles pertinentes et les stratégies de réduction des émissions dans les activités fédérales.

Par suite d'un amendement proposé par le comité de la Chambre, les plans de réduction doivent également donner des renseignements supplémentaires, comme notre plus récent inventaire officiel des émissions de GES — où nous en sommes à ce moment-là —, une description de la manière dont les engagements internationaux du Canada relatifs aux changements climatiques ont été pris en compte dans le plan, un calendrier prévisionnel de mise en œuvre pour chaque mesure et stratégie, et des projections des réductions annuelles des émissions de gaz à effet de serre découlant du plan.

Un autre amendement exige que le ministre, lorsqu'il prépare les plans, tienne compte de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, des mémoires du Groupe consultatif pour la carboneutralité et de toute autre considération pertinente.

Le ministre doit, lorsqu'il prépare les plans, mener des consultations et publier un rapport sur les résultats de ces consultations. Étant donné que la carboneutralité est un impératif économique et une occasion à saisir, la loi exige que le ministre collabore avec d'autres ministres fédéraux pour mettre la loi en application. Ce n'est donc pas simplement une obligation du ministre de l'Environnement et du Changement climatique.

La loi prévoit également un régime détaillé de reddition de comptes. Le ministre prépare et dépose un rapport d'étape au milieu de chaque cycle quinquennal et un rapport d'évaluation à la fin de chaque cycle de cinq ans. Résultat d'un amendement proposé par le comité de la Chambre, trois rapports d'étape seront préparés avant 2030 — l'un au plus tard à la fin de 2023, un en 2025 et un autre en 2027 — et chacun doit comprendre une mise à jour sur les progrès réalisés vers l'objectif provisoire de 2026.

La loi prévoit également la création d'un Groupe consultatif pour la carboneutralité qui donnera des conseils indépendants au ministre sur les moyens d'atteindre la carboneutralité.

La loi exige que le ministre des Finances, en collaboration avec le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, publie un rapport annuel décrivant les principales mesures entreprises par l'administration publique fédérale afin d'examiner et de gérer ses risques et occasions d'ordre financier liés aux changements climatiques.

Enfin, la loi exige que le commissaire à l'environnement et au développement durable examine la mise en œuvre des mesures d'atténuation du gouvernement et en fasse rapport au moins une fois tous les cinq ans. En raison d'un autre amendement adopté

the House committee, the commissioner would be required to submit its first report no later than the end of 2024.

In sum, the Canadian net-zero emissions accountability act will ensure there is a clear process for setting targets, planning, reporting on progress, and course correction. This will hold the federal government accountable as Canada charts its path to net-zero emissions by 2050.

[Translation]

Thank you very much.

The Chair: Thank you, Mr. Moffet.

Mr. Ngan or Mr. Millar, do you have anything to add?

[English]

Vincent Ngan, Director General, Horizontal Policy, Engagement and Coordination, Environment and Climate Change Canada: No, not at this point. Thank you.

Samuel Millar, Director General, Corporate Finance, Natural Resources and Environment, Economic Development and Corporate Finance, Department of Finance Canada: No, nothing to add. Thank you.

The Chair: Let's proceed to questions, starting with Senator Black.

Senator D. Black: Thank you very much, witnesses, for being here. Thank you for the tremendous amount of work and commitment you've put into this file.

Let me start by indicating very clearly that I support this important aspirational legislation. But it is important to me, and I believe to Canadians, that we need to achieve these goals. We need to clearly understand what is going to be required of governments, Canadians and Canadian commerce to achieve the goals.

My first question, if I may, is this: I have observed since 2015, when this government was elected, that it has been an article of faith in this government that the economy and the environment must go hand in hand. We've heard that many times.

However, this legislation does not reflect this policy view. There are no economic parameters, such as addressing competitiveness, job creation, export advantages or economic certainty for investment.

My question is simple: Why was an economic lens not built into this legislation? Are you open to this happening through amendments by mandating economic performance targets alongside net-zero targets?

par le comité de la Chambre, le commissaire serait tenu de présenter son premier rapport au plus tard à la fin de 2024.

En somme, la Loi sur la responsabilité en matière de carboneutralité fera en sorte qu'il y ait un processus clair pour établir des cibles, assurer une planification, produire des rapports sur les progrès et modifier le cap. Ainsi, le gouvernement fédéral sera tenu de rendre des comptes, le Canada traçant le parcours à suivre pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050.

[Français]

Merci beaucoup.

Le président : Merci, monsieur Moffet.

Monsieur Ngan ou monsieur Millar, avez-vous quelque chose à ajouter?

[Traduction]

Vincent Ngan, directeur général, Politiques horizontales, engagement et coordination, Environnement et Changement climatique Canada : Non, pas pour l'instant. Merci.

Samuel Millar, directeur général, Finances intégrées, ressources naturelles et environnement, Développement économique et finances intégrées, ministère des Finances Canada : Non, rien à ajouter. Merci.

Le président : Passons aux questions, en commençant par le sénateur Black.

Le sénateur D. Black : Merci beaucoup aux témoins d'être là. Je vous remercie de l'énorme travail que vous avez consacré à ce dossier et de votre dévouement.

D'emblée, je tiens à dire très clairement que j'appuie cet important projet de loi ambitieux. Mais il est important pour moi, et je crois pour les Canadiens, que nous parvenions à ces objectifs. Nous devons bien comprendre ce que les gouvernements, les Canadiens et les entreprises canadiennes devront faire pour y arriver.

Voici ma première question, si vous permettez : depuis 2015, année de son élection, le gouvernement tient pour un article de foi que l'économie et l'environnement doivent aller de pair. Nous avons entendu bien des fois cette affirmation.

Toutefois, le projet de loi ne reflète pas ce point de vue stratégique. Il n'y a pas de paramètres économiques, comme la compétitivité, la création d'emplois, les avantages pour les exportateurs ou la certitude économique pour l'investissement.

Ma question est simple : pourquoi n'a-t-on pas intégré une optique économique au projet de loi? Êtes-vous ouvert à l'idée d'ajouter cette dimension au moyen d'amendements qui rendraient obligatoire l'établissement de cibles de rendement économique parallèlement aux objectifs de carboneutralité?

Mr. Moffet: I can partially respond to the question. As a public servant, I cannot give you the government's position on its openness to amendments. Minister Wilkinson will be appearing before this committee later this week and I suggest that some of your question would be appropriate for Minister Wilkinson to address.

To explain the structure of the act a little bit in the context of your question: The act requires setting of targets and then the development and reporting on plans. The targets themselves must be science-driven. The act is premised in the virtual global consensus science that action needs to be taken immediately to reduce global emissions and that, in addition, we need to drive down emissions to net-zero globally by 2050. The targets themselves will be science-based and not economic-based.

The plan, however, will be based on broad consultations and must be developed and tabled by the Minister of Environment in consultation with other federal ministers, thereby reflecting the important contribution of economic ministers and the overall economic development implications and opportunities associated with the pathway that Canada chooses to reduce its emissions and achieve net zero.

I hope that partially explains the way that the act attempts to address some of your important considerations.

Senator D. Black: Thank you. I very much appreciate that, and it does. Unfortunately, it doesn't move us from the 60,000-foot level to ground. In my experience, government consulting with governments, and government departments consulting with government departments, will never get us to a position where we will be able to make the economic investments — which will be in the trillions of dollars, evidence will show — in order to achieve these goals that we want to achieve.

I would suggest to you that we have produced a car here with three wheels. We will never be able to achieve the goals that we all want to achieve unless and until stakeholders who are directly affected, whether it's First Nations people, the energy sector, the cement sector — until we have those experts directly contributing to the process, in my opinion, we are doomed to fail.

The Chair: Do the other witnesses want to add something to that comment?

Mr. Moffet: It might be appropriate to ask Mr. Ngan to describe the composition of the expert advisory body, which is one of the mechanisms in the act of ensuring that the range of considerations that Senator Black is emphasizing can be brought to bear in the process established by the statute.

M. Moffet : Je peux répondre en partie à la question. En tant que fonctionnaire, je ne peux pas vous dire si le gouvernement est ouvert à des amendements. Le ministre Wilkinson comparaitra devant le comité plus tard cette semaine, et il conviendrait que ce soit lui qui réponde à certains éléments de votre question.

Un mot d'explication sur la structure de la loi sous l'angle de votre question. La loi exige qu'on établisse des cibles, après quoi il faut élaborer des plans et en rendre compte. Les cibles elles-mêmes doivent être établies à la lumière des données scientifiques. La prémisse qui sert de base à la loi est le consensus scientifique mondial à peu près total selon lequel il faut agir immédiatement pour réduire les émissions mondiales et parvenir à la carboneutralité dans le monde d'ici 2050. Les cibles elles-mêmes seront fondées sur des données scientifiques et non économiques.

Toutefois, le plan sera préparé à partir de vastes consultations. Le ministre de l'Environnement devra le préparer et le déposer après consultation d'autres ministres fédéraux. Il y aura donc une importante contribution des ministres à vocation économique et il sera tenu compte des conséquences pour le développement économique global et des occasions liées au parcours que le Canada choisira de suivre pour réduire ses émissions et parvenir à la carboneutralité.

J'espère que cela explique en partie comment la loi vise à tenir compte de certains des importants facteurs que vous évoquez.

Le sénateur D. Black : Merci. Je comprends tout à fait, et c'est effectivement une explication. Malheureusement, cela ne nous permet pas de passer de hautes sphères jusqu'au niveau du terrain. D'après mon expérience, les consultations du gouvernement avec d'autres gouvernements et de ministères avec d'autres ministères ne nous permettront jamais de faire les investissements nécessaires dans l'économie pour atteindre ces objectifs, investissements qui se chiffreront par billions de dollars.

Je vous dirais que nous avons produit une voiture à trois roues. Nous ne pourrions jamais atteindre les objectifs que nous visons tous tant que les intervenants directement touchés, qu'il s'agisse des Premières Nations, du secteur de l'énergie ou du secteur des cimenteries... Tant que ces experts ne participeront pas directement au processus, nous sommes voués à l'échec, à mon avis.

Le président : Les autres témoins veulent-ils ajouter quelque chose?

M. Moffet : Il conviendrait peut-être de demander à M. Ngan de décrire la composition du groupe consultatif d'experts, qui est l'un des mécanismes prévus dans la loi pour veiller à ce que l'éventail de considérations sur lesquelles le sénateur Black insiste puisse être pris en compte dans le processus établi par la loi.

Mr. Ngan: Absolutely. I would like to touch upon two aspects. One, it is about clause 13 of the proposed bill that talks about the public participation that is anticipated for developing the emission reduction plans as well as the targets.

Second, as senators, you are aware, there is also a provision under the bill that would establish an advisory body that would be taking the lead on two things: engaging Canadians as well as developing the pathways and providing advice to the government.

In terms of public participation, like the senator indicated, the minister would consult, as well as release what he or she has heard in terms of input from governments of provinces and territories, Indigenous peoples of Canada, advice from the advisory body following consultation, and any experts and interested parties that the minister deems appropriate to consult. These opportunities could be virtual or in person, and may be pursued through existing structures of fora as appropriate, particularly when engaging Indigenous partners. For the advisory body, it will bring in a wide range of expertise, representing different interests and scientific experts, and taking into account factors such as energy production and demand, as well as technologies.

It is a very robust mechanism established under the act that will allow input from both experts, Canadians, provinces, territories and Indigenous partners to provide input to the establishment of the targets as well as the emissions reduction plan.

Senator D. Black: That was a tremendous answer. Thank you for that. I completely understand where you are going with that, and I appreciate that.

I assume that you assume that the ministerial panel of 15 will have the expertise or, using clause 13, can obtain the expertise that is needed to develop these vastly complicated sectoral plans. Do you think that this legislation is robust enough to achieve that goal?

Mr. Ngan: It is our view that both the combination of clause 13 and clause 20 would allow the minister to engage, as well as the advisory body to be composed of experts from different views and taking in a wide range of factors, in order to discharge their duty to consult.

Senator D. Black: I appreciate that response. Thank you very much.

Senator Galvez: Thank you to our witnesses for their presence today. I will ask two questions, but I would appreciate, chair, if we know how many minutes we have per round so we

M. Ngan : Absolument. Il y a deux aspects. Il y a d'abord l'article 13 du projet de loi. Il porte sur la participation du public prévue pour l'élaboration des plans de réduction des émissions et l'établissement des cibles.

Deuxièmement, comme les sénateurs le savent, le projet de loi prévoit la création d'un organisme consultatif qui serait chargé de prendre l'initiative relativement à la participation des Canadiens, à la définition de voies à suivre et à la prestation de conseils au gouvernement.

Pour ce qui est de la participation du public, comme le sénateur l'a dit, le ministre mènera des consultations et il fera connaître les points de vue recueillis auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux et des peuples autochtones du Canada, sans oublier les conseils de l'organisme consultatif à la suite des consultations ni ceux de tout expert et de toute partie intéressée que le ministre juge approprié de consulter. Ces consultations pourraient être menées en mode virtuel ou en personne, et pourraient se faire au moyen des tribunes existantes, le cas échéant, particulièrement lorsqu'il s'agit de mobiliser des partenaires autochtones. Pour ce qui est de l'organisme consultatif, il fera appel à un large éventail de compétences représentatif de différents intérêts et domaines scientifiques, et il tiendra compte de facteurs tels que la production et la demande d'énergie, ainsi que des technologies.

Il s'agit d'un mécanisme très solide établi en vertu de la loi qui permettra aux experts, aux Canadiens, aux provinces, aux territoires et aux partenaires autochtones de contribuer à l'établissement des cibles et du plan de réduction des émissions.

Le sénateur D. Black : Voilà une réponse extraordinaire. Je vous en remercie. Je comprends tout à fait où vous voulez en venir, et je vous en remercie.

Vous présumez sans doute que le groupe ministériel de 15 personnes aura l'expertise voulue ou que, invoquant l'article 13, il pourra obtenir l'expertise nécessaire pour élaborer ces plans sectoriels très compliqués. Pensez-vous que le projet de loi est assez solide pour atteindre cet objectif?

M. Ngan : Nous sommes d'avis que la conjugaison des articles 13 et 20 permettrait au ministre d'engager le dialogue, ainsi qu'à l'organisme consultatif, qui serait composé d'experts ayant des points de vue différents et qui tiendrait compte d'un large éventail de facteurs, afin de s'acquitter de son obligation de consulter.

Le sénateur D. Black : Je vous remercie de cette réponse. Merci beaucoup.

La sénatrice Galvez : Je remercie les témoins de leur présence parmi nous. Je vais poser deux questions, mais je voudrais, monsieur le président, que nous sachions combien de

can organize better and everyone has a chance to ask their questions.

The Canadian net-zero emissions accountability act will require the Government of Canada to set national targets every five years, together with a plan to achieve the targets. This is one approach. Another approach could be to set up carbon budgets in order to get to these goals.

You will please tell us what is the advantage and disadvantage of each approach and why the targets seem to be more appropriate to us?

Once the targets are fixed, it is my understanding and belief that every province will have the liberty and freedom to propose the technologies that, for them, are more competitive, convenient and economical to attain the goals.

The Chair: Senator, who is your question addressed to?

Senator Galvez: The first question to Mr. Moffet and the second question to Mr. Millar from Finance Canada.

Mr. Moffet: Thank you, senator. In our view, there is not a significant difference between the approach in the act of regularly updated targets with detailed emission reduction plans that include projected emission reductions throughout the period to which the target applies versus a budget.

A budget can be interpreted in a number of different ways. In some of the other countries that have adopted similar legislation, they have used the term “budget” to refer to the total emissions that would be emitted by the country in a period. The emissions from year one, year two, year three, year four, year five are added up and there’s your budget. What that does is it provides some clarity to the international community about the total contribution that the country will make to emissions and to the atmosphere over that period of time.

As I said, we don’t see a big difference between that and an obligation to develop a multi-year plan that includes measures and projected results of those measures on an annual basis, which would then enable decision makers, Canadians and the international community to know what Canada is planning to do and planning to emit, and how our emissions will be reduced on an annual basis over time.

The final point I would make is that the target plus plan plus reporting is basically the regime that is already in place under the United Nations Framework Convention on Climate Change. What we’re trying to do is develop a specific set of obligations in Canada that mirror our existing international obligations.

minutes il nous reste à chaque tour pour que nous puissions mieux nous organiser et que tout le monde ait la chance de poser ses questions.

La Loi sur la responsabilité en matière de carboneutralité obligera le gouvernement du Canada à fixer des cibles nationales tous les cinq ans et à préparer un plan pour les atteindre. C’est une approche. Il y en a une autre : établir des budgets de carbone pour atteindre ces objectifs.

Quels sont les avantages et les inconvénients de chaque approche et pourquoi celle des cibles nous semble-t-elle mieux nous convenir?

Une fois les cibles définies, je crois comprendre que chaque province aura la liberté de proposer les technologies qui, pour elle, sont plus concurrentielles, commodes et économiques pour atteindre les objectifs.

Le président : Madame la sénatrice, à qui s’adresse votre question?

La sénatrice Galvez : La première s’adresse à M. Moffet et la deuxième à M. Millar, de Finances Canada.

M. Moffet : Merci, madame la sénatrice. À notre avis, il n’y a pas de différence importante entre l’approche de la loi, qui prévoit des cibles régulièrement mises à jour avec des plans détaillés de réduction des émissions, plans qui prévoient des réductions s’étalant tout au long de la période visée, et un budget.

Un budget peut s’interpréter de différentes façons. Dans certains des pays qui ont adopté des lois semblables, on a utilisé le terme « budget » pour désigner les émissions totales qui seraient émises par le pays au cours d’une période donnée. Les émissions des première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième années sont additionnées, et on obtient ainsi le budget. Cela apporte une certaine clarté à la communauté internationale quant à la contribution totale du pays aux émissions et à la teneur en carbone de l’atmosphère au cours de cette période.

Comme je l’ai dit, nous ne voyons pas de grande différence entre cela et l’obligation d’élaborer un plan pluriannuel qui comprend des mesures et des résultats attendus de ces mesures sur une base annuelle, ce qui permettrait ensuite aux décideurs, aux Canadiens et à la communauté internationale de savoir ce que le Canada prévoit faire et émettre, et comment ses émissions seront réduites chaque année au fil du temps.

Le dernier point que je voudrais faire valoir, c’est que les cibles, avec le plan et les rapports, correspondent pour l’essentiel au régime qui est déjà en place en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Ce que nous essayons de faire, c’est élaborer un ensemble précis

The Chair: Mr. Millar?

Mr. Moffet: I am happy to hear from my colleague from Finance, but I think the basic question was more one about how the plan would accommodate different provincial and individual business decisions. I have just a couple of points, and then my colleagues, Mr. Ngan and Mr. Miller, might want to elaborate.

First, as federal legislation, this legislation cannot impose obligations on provinces. What it will do is describe the specific federal measures that will be taken, and it will also provide an opportunity for those plans to include any measures that provinces have identified. It will not oblige them to do anything, but the minister will be able to report on what provinces are doing.

The approach that Canada has taken to date is, as you know, a mix of economic instruments, specific prescriptive regulations and then various tax incentives and program measures to encourage actions. The idea has never been to prescribe a specific technical pathway. It is the government's view that we need to encourage innovation and be clear about pathways to avoid, but less so about picking specific pathways to follow.

The Chair: Mr. Millar, Mr. Ngan, do you want to add something to that?

Mr. Ngan: I don't have any additional points to add, thank you.

The Chair: Mr. Millar?

Mr. Millar: No additional opponents to add, chair.

The Chair: Senator Galvez, any follow-up questions?

Senator Galvez: Second round.

Senator McCallum: Thank you to the presenters and the witnesses for coming to inform us on this bill. Clause 8 of Bill C-12 requires the minister to take into account the best scientific information. How do you define the best scientific information and how will the Indigenous knowledge of First Nations, Métis, and Inuit be taken into account, especially considering they have been very concerned about climate before I think any other group in Canada and had started to raise their voice? They've had a lot of experience with getting the impacts of climate in many of the areas in Canada.

d'obligations au Canada qui soit à l'image des obligations internationales existantes.

Le président : Monsieur Millar?

M. Moffet : Je serais heureux d'entendre le point de vue de mon collègue des Finances, mais je crois que la question fondamentale portait davantage sur la façon dont le plan pourrait tenir compte des différentes décisions des provinces et des particuliers. Je n'ai que quelques points à soulever, puis mes collègues, M. Ngan et M. Millar, voudront peut-être ajouter quelque chose.

Premièrement, il s'agit d'une loi fédérale. Elle ne peut pas imposer d'obligations aux provinces. Elle décrira les mesures fédérales précises qui seront prises et donnera également la possibilité d'intégrer aux plans toutes les mesures que les provinces auront définies. Elle ne les obligera pas à faire quoi que ce soit, mais le ministre pourra faire rapport de ce que font les provinces.

L'approche que le Canada a adoptée jusqu'à maintenant, comme vous le savez, est un assortiment d'instruments économiques, de règlements normatifs précis et de divers incitatifs fiscaux et programmes pour encourager l'action concrète. L'idée n'a jamais été de prescrire une façon de faire précise. Le gouvernement est d'avis que nous devons encourager l'innovation et être clairs sur ce qu'il faut éviter, mais moins clairs sur le choix des moyens à prendre.

Le président : Monsieur Millar, monsieur Ngan, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Ngan : Je n'ai rien à ajouter, merci.

Le président : Monsieur Millar?

M. Millar : Rien à ajouter, monsieur le président.

Le président : Madame la sénatrice Galvez, avez-vous d'autres questions?

La sénatrice Galvez : J'attendrai le deuxième tour.

La sénatrice McCallum : Je remercie les témoins d'être venus nous renseigner sur le projet de loi. L'article 8 du projet de loi C-12 exige que le ministre tienne compte des meilleures données scientifiques. Comment définissez-vous les meilleures données scientifiques? Comment les connaissances autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits seront-elles prises en compte, d'autant plus qu'ils se sont beaucoup préoccupés du climat avant que n'importe quel autre groupe au Canada n'ait commencé à faire entendre sa voix? Ils ont beaucoup d'expérience en ce qui concerne les répercussions du climat dans de nombreuses régions du Canada.

The Chair: Mr. Moffet, I think that it is addressed to you.

Mr. Moffet: Thank you, senator. That's a very important point that you're raising. I would point to an amendment that the House committee passed that amended clause 8 to require that the minister account for, in addition to the best scientific information, Indigenous knowledge. The bill now explicitly requires that knowledge base to be taken into account.

The final point I'd make is that neither of the terms "best scientific information" nor "Indigenous knowledge" are defined in the act, so that will be something that will be left to interpretation by the minister and then will be disclosed through the target, the plan, and the ongoing accountability regime that is established under the act.

Senator McCallum: I will go second round, thank you.

Senator Simons: I have some questions about the makeup of the advisory board and on the advisory board's responsibilities.

I note, thanks to our excellent briefing materials, that in countries such as New Zealand and Germany, the advisory board makeup and role is significantly more enumerated in terms of being more specific about who is on the board and what their qualifications are. I also know that the advisory board is to prepare an annual report, but the report will not necessarily be made public. Is there room to have the makeup of the board a bit more clearly delineated? Why is it that the advisory board's report will not be made public?

Mr. Ngan: I am happy to give this answer. Senator, you have raised a very good point. Currently, the initial members will bring a range of expertise in science, business, labour, policy-making, rural economic development and Indigenous governance to the advisory body. That being said, there is recognition that the bill should be more specific about the composition as well as the knowledge and factors that should be considered.

As a result, the House Committee is considering an amendment that would help provide a greater specification in terms of expertise and knowledge that needs to be taken into account, including climate change science, such as environmental, ecological, social, economic and distributional effects of climate change, Indigenous knowledge, relevant physical and social sciences such as economic analysis and forecasting, climate change and climate policy at the national, subnational and international levels, including the likely effects and efficacy of potential responses to climate change, energy supply and demand and relevant technologies.

Le président : Monsieur Moffet, je pense que la question s'adresse à vous.

M. Moffet : Merci, madame la sénatrice. Vous soulevez un point très important. Je signale que le comité de la Chambre a adopté un amendement visant à modifier l'article 8 afin d'exiger que le ministre tienne compte non seulement des meilleures données scientifiques, mais aussi des connaissances autochtones. Le projet de loi exige maintenant explicitement que ce savoir soit pris en compte.

Un dernier point : ni la notion de « meilleures données scientifiques » ni celle de « connaissances autochtones » ne sont définies dans la loi. On s'en remet donc à l'interprétation du ministre. Elle sera connue grâce à la cible, au plan et au régime permanent de reddition de comptes prévu par la loi.

La sénatrice McCallum : Je reviendrai au deuxième tour, merci.

La sénatrice Simons : J'ai quelques questions sur la composition et les responsabilités du groupe consultatif.

Je remarque, grâce à nos excellents documents d'information, que dans des pays comme la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne, on définit avec beaucoup plus de précision la composition et le rôle de l'organisme consultatif en disant qui en fait partie et quelles en sont les compétences. Je sais aussi que le groupe consultatif doit produire un rapport annuel, mais ce rapport ne sera pas nécessairement rendu public. Y a-t-il moyen de définir un peu plus clairement la composition du groupe? Comment se fait-il que le rapport du groupe consultatif ne soit pas rendu public?

M. Ngan : Je vais répondre avec plaisir. Madame la sénatrice, vous avez soulevé un très bon point. Dans l'état actuel des choses, les premiers membres apporteront à l'organisme consultatif une expertise variée en sciences, en affaires, en relations de travail, en élaboration de politiques, en développement économique rural et en gouvernance autochtone. Cela dit, on reconnaît que le projet de loi devrait être plus précis au sujet de la composition et des connaissances et divers facteurs dont il faut tenir compte.

Par conséquent, le comité de la Chambre étudie un amendement qui aiderait à préciser davantage l'expertise et les connaissances dont il faut tenir compte, y compris la science des changements climatiques, comme leurs effets environnementaux, écologiques, sociaux, économiques et distributifs, les connaissances autochtones, les sciences physiques et sociales pertinentes comme l'analyse et la prévision économiques, les changements climatiques et la politique climatique aux niveaux national, infranational et international, y compris les effets probables et l'efficacité des ripostes possibles aux changements climatiques, l'offre et la demande d'énergie et les technologies pertinentes.

If you compare that to similar legislation in the world, such as the United Kingdom, you can see very strong similarities and comparability between the two legislations when it comes to considering the knowledge and expertise that should be included and synthesized into the advice to the government.

Senator Simons: You're expecting that amendment to come to the House side?

Mr. Ngan: Yes, that is currently proceeding as part of the clause-by-clause revision.

Senator Simons: About the publication of the report?

Mr. Ngan: That is also correct that a more specific clarification, that the report will be made public has also been part of the amendment going forward through the House.

Senator Simons: Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I have a question that follows up on my colleague Senator Simons's question. Could you clarify whether the minister must take into account the advice of the advisory body? I don't see it in the bill. It's one thing to have an advisory board, but is there an obligation to take it into account?

I'm also wondering if the government is open to amendments so that there can be a burden-sharing agreement between Canada's provinces and territories, which is a way to engage the provinces.

I understand what you said at the beginning, that each province is free to have its own plan, but how do we, in a federal state like ours, get the provinces on board?

[*English*]

Mr. Moffet: I think that the specific question about the expert advisory body is an important one, but I would note that the bill does require that, pursuant to an amendment made by the House Committee, when the minister sets targets, the minister must account for the input of the Net-Zero Advisory Body. I think that was specifically what Senator Miville-Dechêne was asking.

In terms of how do we ensure that the provinces are engaged? This is an issue that the federal government has, of course, wrestled with for many years. The act attempts to respect the jurisdiction of the provinces by focusing on actions that the federal government can take, while enabling the minister to report on actions that the provinces and territories take.

Si vous comparez le texte à des lois semblables dans le monde, comme celle du Royaume-Uni, vous pouvez voir des similitudes et une comparabilité très marquées entre les deux lois lorsqu'il s'agit de tenir compte des connaissances et de l'expertise qui devraient être prises en compte et synthétisées dans les conseils dispensés au gouvernement.

La sénatrice Simons : Vous vous attendez à ce que cet amendement soit présenté à la Chambre?

M. Ngan : Oui, il est actuellement discuté au cours de l'étude article par article.

La sénatrice Simons : Et la publication du rapport?

M. Ngan : Il est également vrai que l'amendement qui sera présenté à la Chambre apportera plus de précision au sujet de la publication du rapport.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'ai une question qui fait suite à celle de ma collègue la sénatrice Simons. J'aimerais que vous me précisiez si le ministre doit tenir compte de l'avis de l'organisme consultatif. Je ne vois pas cela dans le projet de loi. C'est une chose d'avoir un comité consultatif, mais est-ce qu'il y a une obligation d'en tenir compte?

Je me demande aussi si le gouvernement est ouvert à des amendements pour qu'il puisse y avoir un accord de partage de la charge entre les provinces et les territoires du Canada, soit une façon d'engager les provinces.

Je comprends ce que vous avez dit au début, que chaque province est libre d'avoir son propre plan, mais comment réussir, dans un État fédéral comme le nôtre, à faire en sorte que les provinces embarquent dans ce projet?

[*Traduction*]

M. Moffet : La question qui porte expressément sur le groupe consultatif d'experts est importante, mais je tiens à souligner que le projet de loi exige que, conformément à un amendement apporté par le comité de la Chambre, le ministre, lorsqu'il établit des cibles, doit tenir compte du point de vue du Groupe consultatif pour la carboneutralité. Je crois que c'est précisément ce que la sénatrice Miville-Dechêne demandait.

Comment nous assurerons-nous que les provinces participent? C'est un problème avec lequel le gouvernement fédéral est aux prises depuis de nombreuses années. La loi vise à respecter la compétence des provinces en mettant l'accent sur les mesures que le gouvernement fédéral peut prendre, tout en permettant au ministre de faire rapport des mesures prises par les provinces et les territoires.

It does not, however, oblige the provinces to do anything, including to collaborate with the federal government. I think the underlying premise is that the ongoing process of setting targets and plans and reporting on them will make the issue of action on climate change a permanent concern on the part of all Canadians, and thereby create pressure and influence and expectations that would apply to all governments in Canada to participate in this important initiative.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I admire your optimism, and I hope that there will, indeed, be collaboration. I'll leave it to the others because there isn't much time left. Thank you for your answer.

[*English*]

Senator Patterson: What consultation took place in the development of this bill? I know there is a clause relating to the opportunity to have input into developing the action plan. Was there consultation with provinces and Indigenous organizations leading up to the development of this legislation?

Mr. Moffet: We did not undertake formal, structured consultations related to the bill. However, the government did make the development of such a bill a core part of its commitments during the election. It further publicly committed in the minister's initial mandate letter and then again in the Fall Economic Update and the Speech from the Throne last fall.

We have received continuous input from a wide range of parties, provinces, territories, Indigenous communities, environmental NGOs, industry, et cetera.

Senator Patterson: Further on that, the preamble talks about a recognition-of-rights approach and refers to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Would you comment on how you get input recognizing rights, particularly from Indigenous peoples? We've just been reviewing the UNDRIP bill, Bill C-15, in committee, and we heard that national Indigenous organizations do not speak for and do not represent rights holders. We heard that clearly.

Would you acknowledge that, in the spirit of the preamble, consultation and collaboration with Indigenous peoples means reaching down to the grassroots, such as the 11 treaty rights holders in Canada and even chiefs and band councils, rather than dealing with national Indigenous organizations that do advocacy but do not represent right holders, according to many?

Le projet n'impose toutefois aucune obligation aux provinces, pas même celle de collaborer avec le gouvernement fédéral. La prémisse sous-jacente est que le processus continu d'établissement des cibles, d'élaboration de plans et de production de rapports à leur sujet fera de la lutte contre les changements climatiques une préoccupation permanente pour tous les Canadiens. Il y aura ainsi des pressions, une influence, des attentes qui inciteront tous les gouvernements au Canada à participer à cette importante initiative.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'admire votre optimisme et j'espère qu'en effet, il y aura une collaboration. Je laisse la place aux autres, parce qu'il ne reste plus beaucoup de temps. Je vous remercie de votre réponse.

[*Traduction*]

Le sénateur Patterson : Quelles consultations ont eu lieu pour l'élaboration du projet de loi? Une disposition prévoit la possibilité de participer à l'élaboration du plan d'action. A-t-on consulté les provinces et les organisations autochtones avant d'élaborer ce texte législatif?

M. Moffet : Nous n'avons pas entrepris de consultations formelles et structurées sur le projet de loi. Toutefois, le gouvernement a fait de l'élaboration d'un tel projet de loi un élément central de ses engagements pendant la campagne électorale. Il a aussi pris des engagements publiquement dans la lettre de mandat initiale du ministre, puis dans la mise à jour économique de l'automne et le discours du Trône de l'automne dernier.

Nous avons reçu des commentaires constants d'un large éventail de parties, de provinces, de territoires, de communautés autochtones, d'ONG environnementales, de l'industrie, et cetera.

Le sénateur Patterson : En outre, le préambule parle d'une approche fondée sur la reconnaissance des droits et fait référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Comment recueillerez-vous les points de vue sur la reconnaissance des droits, en particulier auprès des peuples autochtones? Nous venons d'étudier au comité le projet de loi C-15 sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, et on nous a dit que les organisations autochtones nationales ne parlent pas au nom des titulaires de droits et ne les représentent pas. Le message a été clair.

Reconnaissez-vous que, dans l'esprit du préambule, la consultation et la collaboration avec les peuples autochtones entraînent la nécessité de s'adresser à la base, comme les 11 détenteurs de droits issus de traités au Canada et même les chefs et les conseils de bande, plutôt que de traiter avec des organisations autochtones nationales qui s'occupent de la

Mr. Ngan: I would like to answer that question. I fully agree with you that in order to take into account input from Indigenous partners as well as their Indigenous knowledge, we have to speak to the rights holders and the knowledge keepers.

Since 2016, the Prime Minister and the three national Indigenous leaders actually have established three bilateral tables on a distinction basis, not only just at the national level but with representatives from each region and the members are part of the three bilateral tables.

So there are existing mechanisms on a multilateral and bilateral basis that the government as well as the advisory body can reach out to the rights holders on a more local level beyond the national Indigenous leaders in order to seek input from First Nations, Métis people and Inuit.

That being said, you are quite right. The national Indigenous organizations are also the first to recognize that they do not speak on behalf of rights holders and knowledge keepers. But through the national Indigenous organizations, we have a better sense in terms of where we can reach out and also get the input necessary to obtain a very robust wealth of Indigenous and input from our Indigenous partners.

I hope that satisfies your questions.

Senator Cotter: Thank you to the witnesses for their presentations and generous responses to the questions. I had three questions, although Senator Simons asked one in relation to the advisory committee, so I will skip past that and wait to see what happens in the other place.

I think it's fair to say that the net-zero initiative, which I fully support, brings opportunities with it but also challenges. Indeed, some of the preamble describes this as a problem to be solved, and that suggests that some of those problems and solutions will be visited upon some people and perhaps not others.

One aspect of this bill doesn't seem to suggest at all the way it might be necessary or appropriate to try to achieve an equitable treatment of people in Canada on this front, and I'm interested in the degree to which the overall approach recognizes the equitable delivery of the whole initiative.

My second question builds upon Senator Miville-Dechêne's question about federal-provincial relationships. One of the "whereas" clauses provides that climate change is a global problem that requires immediate action by all governments in Canada. So although it can't dictate to the provinces or territories, it's pretty clear that the statement is a comprehensive one. I think that's legitimate.

défense des droits, mais qui ne représentent pas les détenteurs des droits, selon bien des gens?

M. Ngan : Je voudrais répondre à cette question. Je conviens tout à fait avec vous que, pour tenir compte des réflexions des partenaires autochtones ainsi que de leurs connaissances, nous devons parler aux titulaires de droits et aux gardiens du savoir.

Depuis 2016, le premier ministre et les trois dirigeants autochtones nationaux ont établi trois tables bilatérales tenant compte des particularités, non seulement au niveau national, mais aussi avec des représentants de chaque région, et les membres font partie des trois tables bilatérales.

Il existe donc des mécanismes multilatéraux et bilatéraux qui permettent au gouvernement et à l'organisme consultatif de communiquer avec les titulaires de droits à un niveau plus local, au-delà des dirigeants autochtones nationaux, afin de recueillir le point de vue des Premières Nations, des Métis et des Inuits.

Cela dit, vous avez tout à fait raison. Les organisations autochtones nationales sont également les premières à reconnaître qu'elles ne parlent pas au nom des titulaires de droits et des gardiens du savoir. Mais grâce à elles, nous avons une meilleure idée des endroits où nous pouvons communiquer avec nos partenaires autochtones et recueillir auprès d'eux des points de vue et des connaissances d'une très grande richesse.

J'espère que cela répond à vos questions.

Le sénateur Cotter : Je remercie les témoins de leurs exposés et de leurs réponses généreuses aux questions. J'avais trois questions à poser, mais la sénatrice Simons a posé l'une d'elles, qui portait sur le groupe consultatif. Je vais donc passer à autre chose et attendre de voir ce qui se passera à l'autre endroit.

Il me semble juste de dire que l'initiative de carboneutralité, que j'appuie entièrement, offre des possibilités, mais ne va pas sans difficulté. En fait, certaines parties du préambule la décrivent comme un problème à résoudre, ce qui donne à penser que certains des problèmes et des solutions concerneront certains et peut-être pas d'autres.

Le projet de loi ne semble rien dire des moyens qui pourraient être nécessaires ou convenir pour assurer un traitement équitable des Canadiens à cet égard, et je voudrais savoir dans quelle mesure l'approche globale tient compte de l'équité dans l'application de l'ensemble de l'initiative.

Ma deuxième question fait suite à celle de la sénatrice Miville-Dechêne au sujet des relations fédérales-provinciales. L'un des paragraphes du préambule dit que les changements climatiques constituent un problème mondial qui requiert une action immédiate de l'ensemble des gouvernements du Canada. Donc, bien que le projet de loi ne puisse pas dicter leur conduite aux provinces ou aux territoires, il est assez clair que l'énoncé est d'application générale. Ce qui me semble légitime.

It's also the case that vast amounts of the Canadian economy fall within provincial jurisdiction. Ninety-four percent of employees in Canada are subjected to provincial, not federal, regulation and oversight, and if there is not some mechanism by which the Government of Canada makes a genuine commitment to engage with provinces so that all of the governments in Canada are pulling in the same direction rather than working at cross-purposes from themselves, we'll find ourselves in great jeopardy, including the failure to reach these targets.

Could you comment on those two perspectives? Maybe Mr. Moffet first.

Mr. Moffet: Senator, my comment would be brief. As officials working in the federal administration on environmental issues, we would all acknowledge the point that you made about the importance of strong federal-provincial relations and the importance of engaging all levels of government in Canada in an effort to reduce greenhouse gas emissions in ways that minimize short- and long-term adverse economic outcomes and that stimulate positive economic benefits.

The particular stance of the government of the day with respect to its relationship with its provincial and territorial counterparts is primarily one of a political decision and not one that we can comment on. It's not one, in my opinion, anyway, that can be dictated or circumscribed by a particular statute.

Mr. Ngan: To add to Mr. Moffet's response, as you know, the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change that was adopted in 2016 was the product of a federal-provincial-territorial collaboration. Since then, there have been many ongoing discussions in collaboration with our provincial and territorial partners, whether on a bilateral or multilateral basis.

On the multilateral basis, there is currently the coordinating body called the Canadian Council of Ministers of the Environment, which has, at the ministerial, deputy ministerial, assistant deputy ministerial and at my level, intergovernmental communities to talk about the environment but also with a focus on climate change. So there are existing mechanisms that can help Canada to continue to work with provinces and territories in collaborating on climate action, but also reporting on progress collectively.

Senator Cotter: Mr. Ngan, my follow-up question is whether in the CCME mandate and agenda, the specific issue of the net-zero plan is part of their ongoing dialogue.

Mr. Ngan: Absolutely. Actually, at the latest discussion this year, the direction is to have the climate change working group to establish a work plan on net zero, so that there is collective

Il est également vrai qu'une grande partie de l'économie canadienne relève des provinces. Quatre-vingt-quatorze pour cent des employés au Canada sont assujettis à la réglementation et à la surveillance provinciales, et non fédérales. En l'absence de mécanisme permettant au gouvernement du Canada de s'engager véritablement à collaborer avec les provinces pour que tous les gouvernements au Canada aillent dans la même direction au lieu de travailler à contre-courant les uns par rapport aux autres, nous nous retrouverons dans une situation très dangereuse et nous risquons même de ne pouvoir atteindre ces cibles.

Que pensez-vous de ces deux points de vue? Peut-être M. Moffet d'abord.

M. Moffet : Monsieur le sénateur, je serai bref. En tant que fonctionnaires qui travaillent dans l'administration fédérale aux questions environnementales, nous reconnaissons tous avec vous l'importance de solides relations fédérales-provinciales, l'importance d'une mobilisation de tous les ordres de gouvernement au Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière à minimiser les effets économiques négatifs à court et à long terme et à stimuler les retombées économiques favorables.

La position du gouvernement en place en ce qui concerne ses relations avec les provinces et territoires relève avant tout d'une décision politique, et nous ne pouvons rien dire à ce sujet. À mon avis, en tout cas, ce n'est rien qui puisse être dicté ou encadré par une loi.

M. Ngan : Pour compléter la réponse de M. Moffet, je dirai que, comme vous le savez, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques adopté en 2016 est le fruit d'une collaboration fédérale-provinciale-territoriale. Depuis, il y a eu de nombreuses discussions suivies, bilatérales ou multilatérales, en collaboration avec nos partenaires provinciaux et territoriaux.

Sur le plan multilatéral, il existe actuellement une instance de coordination appelée le Conseil canadien des ministres de l'environnement, qui a, au niveau des ministres, des sous-ministres et des sous-ministres adjoints, ainsi qu'à mon propre niveau, des groupes intergouvernementaux pour discuter de l'environnement, mais aussi des changements climatiques. Il existe donc des mécanismes capables d'aider le Canada à continuer de collaborer avec les provinces et les territoires pour lutter contre les changements climatiques, mais aussi à faire état des progrès réalisés collectivement.

Le sénateur Cotter : Question complémentaire, monsieur Ngan : dans le mandat et le programme du CCME, la question précise de la carboneutralité est-elle abordée dans ce dialogue constant?

M. Ngan : Absolument. En fait, au cours de la dernière discussion, cette année, on a demandé au groupe de travail sur les changements climatiques d'établir un plan de travail sur la

discussion and collaboration among provinces, territories and the Government of Canada in order to look into net zero. This is actually fresh off the press.

Senator Cotter: I have one other related question that Senator Black might ask if I don't. Is this also a subject matter among tables of ministers connected to the economy as well as the environment?

Mr. Ngan: There are currently nine ministerial tables, including climate, and there are others such as energy, infrastructure, transport, forestry, agriculture, innovation, emergency management and finance. Many of those sectors are key to contributing to the pathway to net zero. So this is definitely a direction that all these intergovernmental mechanisms have top of mind when it comes to achieving a longer-term greenhouse gas emission ambition.

The Chair: I wish to ask a question of Mr. Moffet. I make the observation that for the last 30 years our government has committed and publicly stated their climate change goals and how important it was, and that speech is very serious. This is questioning our livelihood and the quality of our livelihood, but in spite of that they have always failed to achieve it. In spite of its importance we made progress but not much in Canada, when you compare our result to the U.K. which is down 35%, we're basically near the same point we were a couple of decades ago.

I suspect this is only going to succeed if the penalty for not achieving is significant. It must be more than simply a report saying we've failed, sorry, we'll try again. Why would we have confidence in this plan when many have failed and our structure is not as threatening as the U.K. structure? There is a significant opportunity for an out in our structure. Why would we have confidence in this plan, Mr. Moffet?

Mr. Moffet: That is an excellent question, senator. There are a number of elements in the bill that point to the path forward. Essentially, the bill establishes a systematic process, where we don't just set targets but governments are obliged to provide a detailed plan and then report on progress and then report on whether the plan has achieved the target or not.

In and of itself, a law cannot guarantee that the plan will be achieved. There is no way for a federal law to 100% guarantee that all Canadians reduce their emissions and a particular target is achieved on a national basis. This creates an ongoing, fully transparent process, so we avoid this situation of establishing a target and then not being clear about how we will achieve the

carboneutralité, afin qu'il y ait une discussion et une collaboration communes entre les provinces, les territoires et le gouvernement du Canada pour examiner la question de la carboneutralité. En fait, c'est tout nouveau.

Le sénateur Cotter : J'ai une autre question connexe que le sénateur Black pourrait poser si je ne le fais pas. S'agit-il aussi d'une question qui relève des tables qui réunissent les ministres responsables de l'économie et de l'environnement?

M. Ngan : Il y a actuellement neuf tables ministérielles, dont celle du climat, et il y en a d'autres : énergie, infrastructure, transports, exploitation forestière, agriculture, innovation, gestion des urgences et finances. L'apport de bon nombre de ces secteurs est essentiel si nous voulons atteindre la carboneutralité. C'est donc certainement une orientation que tous ces mécanismes intergouvernementaux ont en tête lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs plus ambitieux à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le président : J'aurais une question à poser à M. Moffet. Je fais remarquer que, au cours des 30 dernières années, le gouvernement a pris des engagements et a déclaré publiquement ses objectifs en matière de changements climatiques et en a signalé l'importance. Et ce discours est très sérieux. Les changements climatiques remettent en cause nos moyens de subsistance et notre qualité de vie. Malgré tout, le gouvernement n'a jamais atteint ses objectifs. Des progrès importants ont été réalisés, mais pas tellement au Canada, si on compare ses résultats à ceux du Royaume-Uni, où les émissions sont en baisse de 35 %, alors que nous sommes encore à peu près au même point qu'il y a quelques décennies.

Sans doute, nous ne finirons par réussir que si la sanction en cas d'échec est assez lourde. Il faut que ce soit plus que l'obligation de produire un rapport dans lequel nous avouons notre échec et nous engageons à essayer de nouveau. Pourquoi ferions-nous confiance à ce plan alors que beaucoup d'autres ont échoué et que notre structure n'est pas aussi exigeante que celle du Royaume-Uni? Il y a une occasion importante de prévoir un retrait dans notre structure. Pourquoi aurions-nous confiance dans ce plan, monsieur Moffet?

M. Moffet : C'est une excellente question, monsieur le sénateur. Un certain nombre d'éléments du projet de loi indiquent la voie à suivre. Essentiellement, le projet de loi établit un processus systématique, dans lequel nous ne nous contentons pas d'établir des cibles, mais dans lequel les gouvernements sont aussi obligés de fournir un plan détaillé, puis de faire rapport sur les progrès réalisés, et de dire si le plan a atteint la cible ou non.

En soi, une loi ne peut garantir que le plan sera réalisé. Il est impossible qu'une loi fédérale garantisse à 100 % que tous les Canadiens réduiront leurs émissions et qu'un objectif particulier sera atteint à l'échelle nationale. Le projet de loi instaure un processus permanent et entièrement transparent, de sorte que nous évitons d'établir une cible sans dire clairement comment

target and the date for the target passes and we may or may not have achieved the particular expectation.

That is why the bill is called the “accountability act” and it is the premise of the bill that the public accountability is the best way to ensure we commit and recommit on an ongoing basis to this important objective.

I would make a final point, senator. There is not really any national legislation that has the legal effect of requiring a country to achieve a target. It’s simply not possible for legislation to do that.

The Chair: Thank you.

Senator D. Black: Again, witnesses, thank you for your frankness here.

I want to pick up on a tone established initially by Senator Miville-Dechêne, followed by Senator Cotter, and brought to a sharp head by our chairman, Senator Massicotte. We want to get there, but today we’re raising some real concerns about how to get there. So let’s drill down on this issue of provincial coordination.

Now, we’re not just talking about cooperation and coordination for its own sake. Without cooperation from the provinces there will be absolutely no certainty in the marketplace and therefore no investment in the marketplace and these goals will not be able to be achieved. That’s why my colleagues are urging upon you the need to consult.

I would observe as a final thought, I noted with interest, Mr. Moffet, you indicated there have been no consultations on this legislation leading into it. Apparently there have been some discussions, some outreach, but to Senator Patterson’s question there have been no consultations. My concerns coming into this meeting are actually elevated after your information today, simply because I don’t know how we’re going to get there from here without listening carefully to what we’re suggesting. If you want to comment, great; if you don’t, that will be fine too.

Mr. Moffet: The main emphasis all senators are making is that moving forward it will be critical for the federal government to consult with and seek to ensure significant GHG reductions, to the extent there is political willingness to rally provincial action in support.

The bill requires consultations on target setting and developing plans. It is through that ongoing process of setting targets, preparing plans and the consultation in the development of those two elements that we envisage there will be an opportunity,

nous allons l’atteindre. La date prévue pour la cible passe et nous ne savons pas s’il a été répondu aux attentes ou non.

C’est pourquoi le projet de loi porte le titre de « loi concernant la responsabilité ». Il part du principe que la responsabilité publique est le meilleur moyen de garantir un engagement, un engagement continuellement renouvelé, à atteindre cet objectif important.

Un dernier point, monsieur le sénateur : en réalité, aucune loi nationale ne peut avoir pour effet d’obliger un pays à atteindre une cible. Il n’y a pas vraiment de loi nationale qui a pour effet juridique d’obliger un pays à atteindre une cible. Aucune loi ne peut le faire.

Le président : Merci.

Le sénateur D. Black : Je remercie les témoins de leur franchise.

Je voudrais revenir sur une question abordée pour commencer par la sénatrice Miville-Dechêne, reprise par le sénateur Cotter et ensuite, très résolument, par le président, le sénateur Massicotte. Nous voulons atteindre les objectifs, mais aujourd’hui, nous soulevons de réelles préoccupations au sujet des moyens d’y arriver. Examinons donc de plus près la question de la coordination avec les provinces.

Il ne s’agit pas seulement de coopération et de coordination pour le plaisir de la chose. Sans la collaboration des provinces, il n’y aura absolument aucune certitude sur le marché et, par conséquent, aucun investissement, de sorte qu’il sera impossible d’atteindre les objectifs. C’est pourquoi mes collègues vous exhortent à consulter.

Une dernière réflexion : j’ai remarqué avec intérêt, monsieur Moffet, que vous avez dit qu’il n’y avait pas eu de consultations préalables sur le projet de loi. Apparemment, il y a eu des discussions et des communications, mais on a dit en réponse à la question du sénateur Patterson, qu’il n’y avait pas eu de consultations. Mes préoccupations exprimées au cours de la séance sont exacerbées par l’information que vous venez de donner, car je ne vois pas du tout comment nous atteindrons les objectifs si les propositions que nous avançons ne sont pas écoutées. Si vous voulez répondre, fort bien. Sinon, ce sera aussi très bien.

M. Moffet : Tous les sénateurs insistent sur le fait qu’à l’avenir, il sera essentiel que le gouvernement fédéral consulte les provinces et cherche à garantir une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre, dans la mesure où il y a une volonté politique de mobiliser l’appui des provinces.

Le projet de loi exige des consultations sur l’établissement des cibles et l’élaboration des plans. C’est grâce à ce processus continu d’établissement des cibles, de préparation des plans et de consultation pour l’élaboration de ces deux éléments que le

indeed a mandate, for the federal government to engage with its provincial and territorial counterparts.

Senator Galvez: I will ask an identical question because in hearing what is being discussed it's important to know and to understand how progress is going to be measured.

I know there are some amendments in that direction. Could you please explain how progress will be measured?

Mr. Ngan: In addition to prescribing the rules, responsibilities and the legally binding process for the government to develop plans and also implement measures to work towards net-zero emissions by 2050, the accountability regime includes a progress report and assessment reports. There is a cyclical practice and rigour when it comes to reporting on to the extent to which the government, in collaboration with other parties like the provinces, territories, Indigenous partners and industry stakeholders, have met the target.

Through amendments to the proposed bill, there will be two to three progress reports released before 2030. The progress report will focus on the extent to which we are on track to meeting the relevant greenhouse gas target and also provide an update on the implementation of the key federal emission reduction measures, and any relevant sectoral strategies and emission reductions and strategies for the federal government in terms of greening its operation and any other information, as appropriate. The progress reports released before 2030 will inform Canadians and parliamentarians alike of whether or not we are on track and if course recalibration is required.

In addition, with the information from the *National Inventory Report* available for the target year, an assessment report will be released cyclically in order to demonstrate the summary of the official greenhouse gas emission inventory for that particular target year and a clear statement on whether Canada has met that particular target. The assessment report will also include an assessment of how the key federal emission reduction measures and any other relevant sectoral emission reduction strategies contributed to that particular target, as well as information on adjustments that could be made to the subsequent emission reduction plans in order to increase the possibility of meeting or exceeding that subsequent national target.

These are regimes in addition to setting the target, as well as putting in place an emission-reduction plan to hold the government accountable when it comes to demonstrating transparency of the extent to which the government and Canada as a whole are on the pathway to achieving net zero by 2050.

gouvernement fédéral aura l'occasion, voire le mandat, de collaborer avec les gouvernements des provinces et des territoires.

La sénatrice Galvez : Je vais poser une question identique, car, à écouter ce dont on discute, il me semble important de savoir et de comprendre comment les progrès seront mesurés.

Certains amendements vont dans ce sens. Comment les progrès seront-ils mesurés?

M. Ngan : Outre les règles à prescrire, la responsabilité et le processus contraignant du gouvernement qui doit élaborer des plans et prendre des mesures pour parvenir à la carboneutralité d'ici 2050, le régime de reddition de comptes prévoit des rapports d'étape et d'évaluation. Il y a donc une pratique cyclique et de la rigueur concernant les rapports qui doivent dire dans quelle mesure le gouvernement, avec la collaboration d'autres parties, comme les provinces, les territoires, les partenaires autochtones et les intervenants de l'industrie, a atteint la cible.

Grâce à des amendements apportés au projet de loi, de deux à trois rapports d'étape seront publiés avant 2030. Le rapport d'étape fera le point sur les progrès accomplis vers la cible pertinente de réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur la mise en œuvre des principales mesures fédérales de réduction des émissions, sur toute stratégie sectorielle pertinente et sur les réductions et stratégies de l'administration visant à écologiser ses activités, avec ajout de toute autre information appropriée. Les rapports d'étape publiés avant 2030 permettront aux Canadiens et aux parlementaires de savoir si nous sommes sur la bonne voie et si un rajustement s'impose.

De plus, avec l'information du *Rapport d'inventaire national* disponible pour l'année cible, un rapport d'évaluation sera publié de façon cyclique afin de présenter le résumé de l'inventaire officiel des émissions de gaz à effet de serre pour cette année cible particulière et un énoncé clair indiquant si le Canada a atteint la cible. Le rapport d'évaluation dira également comment les principales mesures fédérales de réduction des émissions et toute autre stratégie sectorielle pertinente de réduction des émissions ont contribué à l'atteinte de cet objectif particulier, ainsi que des renseignements sur les rajustements qui pourraient être apportés aux plans subséquents afin d'avoir une meilleure chance d'atteindre ou de dépasser la cible nationale subséquente.

Ces régimes s'ajoutent à l'établissement de la cible et à la mise en place d'un plan de réduction des émissions pour obliger le gouvernement à faire preuve de transparence en disant où l'ensemble du Canada en est rendu dans son évolution vers la carboneutralité en 2050.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: My question is for whoever wants to answer it. I understand that the targets aren't included in the bill. Are we to understand that the government wanted to avoid being sued. If that's the case, why did the government say, according to the notes I had here, that Bill C-12 will create a legally binding process? How is it legally binding if the targets aren't part of the legislation and aren't incorporated into it as it goes along? Will this bill be subject to a judicial review, eventually, if Canada's targets aren't met?

Mr. Moffet: Those are good questions. Thank you, senator.

[English]

The 2030 initial target, as a result of an amendment passed in the House committee, will be Canada's nationally determined contribution. As I mentioned in my introductory remarks, the prime minister indicated that target will be a 40-45% reduction below 2005 levels. We will be codifying that target in our nationally determined contribution in the next couple of months, and we will be submitting that to the United Nations Framework Convention on Climate Change. So the bill will refer to that NDC, and that target will then be part of the legislation.

In terms of whether the act itself creates legally binding obligations, yes, it does. It requires primarily the Minister of Environment and Climate Change, but in addition, some of the other obligations are on other ministers, including the Minister of Finance, to do various things, including setting targets, developing plans, issuing progress reports and issuing assessment reports that include course corrections. If a minister at any point in time fails to comply with one of those obligations, yes, there would be recourse to a judicial review.

Senator Miville-Dechêne: But those are about the process. They have to follow a certain process. My more pointed question, I suppose — and I may know the answer — if we do not achieve our targets, if Canada fails to achieve its targets, can a lawsuit be launched against the government?

Mr. Moffet: I don't think that this bill would enable that action to be taken.

Senator Miville-Dechêne: Okay.

Senator McCallum: My question is about the provinces as well. In 2019, the combined emissions from Alberta and Ontario made them the largest emitters. They represented 60%. Will this

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Ma question s'adresse à qui veut bien y répondre. Je comprends que, effectivement, les cibles ne sont pas incluses dans le projet de loi. Doit-on comprendre que le gouvernement voulait ainsi éviter d'être poursuivi? Si c'est le cas, pourquoi le gouvernement a-t-il déclaré, selon les notes que j'ai ici, que le projet de loi n^o C-12 permettra de créer un processus juridiquement contraignant? En quoi est-ce juridiquement contraignant si les cibles ne font pas partie de la loi et n'y sont pas intégrées au fur et à mesure? Ce projet de loi pourra-t-il être soumis à un contrôle judiciaire, éventuellement, si les cibles du Canada ne sont pas atteintes?

M. Moffet : Ce sont de bonnes questions. Merci, sénatrice.

[Traduction]

Par suite d'un amendement adopté par le comité de la Chambre, la cible initiale de 2030 sera la contribution déterminée au niveau national pour le Canada. Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, le premier ministre a précisé que la cible serait une réduction de 40 à 45 % par rapport aux niveaux de 2005. Nous allons codifier cette cible dans notre contribution déterminée au niveau national au cours des prochains mois, et nous la soumettrons à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Le projet de loi fera donc référence à cette contribution déterminée, et cet objectif fera ensuite partie de la loi.

La loi elle-même crée-t-elle des obligations juridiquement contraignantes? Oui. Elle exige principalement du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, outre les obligations qui incombent à d'autres ministres, dont le ministre des Finances, qu'il fasse diverses choses, y compris établir des cibles, élaborer des plans, publier des rapports d'étape et des rapports d'évaluation qui comprennent des changements de cap. Si, à un moment donné, un ministre ne se conforme pas à l'une de ces obligations, oui, il y aura recours possible à un contrôle judiciaire.

La sénatrice Miville-Dechêne : Mais il s'agit du processus, d'un certain processus qu'il faut suivre. Ma question plus précise, je suppose — et je connais peut-être la réponse — est la suivante : si nous n'atteignons pas nos cibles, si le Canada ne les atteint pas, peut-on tenter des poursuites contre le gouvernement?

M. Moffet : Je ne pense pas que le projet de loi le permettrait.

La sénatrice Miville-Dechêne : Très bien.

La sénatrice McCallum : Ma question concerne également les provinces. En 2019, les émissions combinées de l'Alberta et de l'Ontario ont fait de ces provinces les plus grands émetteurs

bill affect some provinces more than others, and how would you resolve this?

Mr. Moffet: Well, senator, the bill will affect some provinces more than others. It will affect some industry sectors more than others. It will affect some Canadians more than others. The imperative to reduce greenhouse gas emissions, however, applies throughout the economy and, in order to achieve net zero, all activities will need to achieve net zero. The way in which the processes established by the bill will account for those various different impacts and opportunities is, again, through the processes established in the bill that requires consultation with provinces, territories, Indigenous peoples and Canadians in establishing targets and plans and in reporting on results.

Senator Simons: I want to return to the issues raised by my colleagues, Senator Black, Senator Miville-Dechêne and Senator Massicotte. We are told there will be three interim reports between now and 2030. There will be many, many other reports of various descriptions, but where is the moral hazard for failing to meet these targets? You told Senator Miville-Dechêne that there is no right of civil action to hold the government accountable. The government is accountable for producing the reports, but is there any moral hazard beyond public shaming if this doesn't actually come to pass? This is called a public accountability act. Who is held accountable?

Mr. Moffet: Well, the act creates specific obligations on the Minister of Environment and Climate Change. The minister must discharge those obligations through Parliament and public reporting. If the minister does not, the minister will be subject to judicial review. If the government as a whole fails to address climate change by developing a weak target or not implementing a plan, then Canadians will have recourse against that government.

Senator Simons: The recourse is at the ballot box, fundamentally, is what you are saying?

Mr. Moffet: Yes.

The Chair: A brief comment on Senator Simons' last point: That same recourse has been applicable for the last 30 years and hasn't achieved very much, but let's hope it changes.

[Translation]

Senator Carignan: My question concerns emissions that are not anthropogenic, which are completely ignored in the balance sheet. I understand that we're not required to talk about them under the treaties, but if we want to get a clear picture, shouldn't there be a chapter on them in the reports? We could deal with

au Canada. Elles représentaient 60 % des émissions canadiennes. Le projet de loi touchera-t-il certaines provinces plus que d'autres? Comment régleriez-vous ce problème?

M. Moffet : Madame la sénatrice, le projet de loi touchera effectivement certaines provinces plus que d'autres. Certains secteurs industriels seront plus touchés que d'autres. Certains Canadiens seront plus touchés que d'autres. Toutefois, l'impératif de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'applique à l'ensemble de l'économie et, pour atteindre la carboneutralité, toutes les activités devront devenir carboneutres. La façon dont les processus prévus dans le projet de loi tiendront compte de ces diverses répercussions et occasions économiques, ce sont encore une fois les dispositifs du projet de loi exigeant la consultation des provinces, des territoires, des peuples autochtones et des Canadiens pour établir les cibles et les plans, et produire des rapports sur les résultats.

La sénatrice Simons : Je veux revenir sur les questions soulevées par mes collègues, les sénateurs Black, Miville-Dechêne et Massicotte. On nous dit qu'il y aura trois rapports d'étape d'ici 2030. Il y aura de très nombreux autres rapports de natures diverses, mais où est le risque moral auquel on s'exposerait en ratant les cibles? Vous avez dit à la sénatrice Miville-Dechêne qu'il n'y a pas de droit aux actions civiles pour demander des comptes au gouvernement. Le gouvernement est responsable de la production des rapports, mais y a-t-il un risque moral, au-delà de l'humiliation publique, si les résultats ne se concrétisent pas? Pourtant, le projet de loi porte sur la responsabilité. Qui est tenu responsable?

M. Moffet : La loi impose des obligations précises au ministre de l'Environnement et du Changement climatique. Le ministre doit s'acquitter de ces obligations en présentant des rapports au Parlement et au public. Si le ministre ne le fait pas, il fera l'objet d'un contrôle judiciaire. Si le gouvernement dans son ensemble ne s'attaque pas aux changements climatiques parce qu'il établit une cible trop peu exigeante ou qu'il ne met en œuvre aucun plan, les Canadiens auront des recours contre ce gouvernement.

La sénatrice Simons : Ce que vous dites, c'est que le recours, ce sont les élections, en somme?

M. Moffet : Oui.

Le président : Un bref commentaire sur le dernier point soulevé par la sénatrice Simons. Le même recours s'applique depuis 30 ans et il n'a rien donné. Cela ne changera pas.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma question concerne les émissions non anthropiques, dont on fait complètement abstraction dans le bilan. Je comprends qu'on n'est pas tenu d'en parler en vertu des traités, mais si on veut un portrait clair, ne devrait-on pas tout de même y consacrer un chapitre, dans les rapports? On pourrait

non-anthropogenic emissions from forest fires, for example, to see the impact.

I understand that we don't have direct control over this, but if we know that they exist, perhaps we could take action on forest fires, for example? If we realize that significant emissions are coming from natural fire, that could lead to investments in wildfire suppression, for example. Has this possibility been considered? Has anyone thought of it? If not, why not?

[English]

Mr. Moffet: The short answer is yes. Any measures that the government takes to change the way in which the natural environment either emits less or increases sequestration would be appropriate elements of a plan, and would be reported on and, indeed, currently are reported on under the UNFCCC.

As a matter of interest to senators, an interesting report was just issued today concerning the possible role that nature-based solutions could play in both reducing emissions and in increasing sequestration. This is an important and growing element of the government's research focus and development of policies to move us towards net zero.

[Translation]

Senator Carignan: You didn't answer my question directly.

What I wanted to know is why we don't add information on the balance sheet or emissions. They can be measured, even though we're not required to do so under the treaties, so why don't we at least add a section of information, as it's a transparency bill, dealing with that part of the emissions that are not anthropogenic?

[English]

Mr. Moffet: Senator, I think there are two reasons. First, the focus of this bill is on what we can do as a government, as businesses, as individuals. So what we can do, falls within the scope of anthropogenic emissions. As soon as we decide to influence something then that activity, or the emissions that result, are captured by the notion of "anthropogenic emissions." We're not ignoring the way nature operates. Indeed, by establishing an ambitious target, we are implicitly calling on governments to consider the widest possible range of activities.

A second issue is, with respect to non-anthropogenic emissions — emissions that have nothing to do with human

traiter des émissions d'origine non anthropique provenant des feux de forêt, par exemple, pour en constater l'impact.

Je comprends qu'on n'a pas directement le contrôle là-dessus, mais si on sait qu'elles existent, peut-être pourrions-nous prendre des mesures, par exemple en ce qui a trait aux feux de forêt? Si on réalise que des émissions importantes proviennent d'un incendie naturel, cela pourrait entraîner des investissements dans la lutte contre les feux de forêt, par exemple. Est-ce que cette possibilité a été considérée? Y a-t-on pensé? Si elle a été exclue, pourquoi?

[Traduction]

M. Moffet : La réponse rapide est oui. Toute mesure prise par le gouvernement pour faire en sorte que l'environnement naturel ait des émissions moindres ou séquestre plus de carbone peut figurer dans un plan et faire l'objet d'un rapport. En fait, ce type de mesure est déjà déclaré aux termes de la CCNUCC.

Je signale aux sénateurs qu'un rapport intéressant a été publié aujourd'hui concernant le rôle que pourraient jouer les solutions axées sur la nature pour réduire les émissions et accroître la séquestration. Il s'agit d'un élément important, de plus en plus important, de l'orientation du gouvernement en matière de recherche et d'élaboration de politiques visant à nous rapprocher de la carboneutralité.

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous ne répondez pas directement à ma question.

Ce que je voulais savoir, c'est la raison pour laquelle on n'ajoute pas d'information sur le bilan ou les émissions. On est capable de les mesurer, même si on n'est pas tenu de le faire en vertu des traités, alors pourquoi n'ajoute-t-on pas au moins une section d'information, comme c'est un projet de loi sur la transparence, traitant de cette partie des émissions qui ne sont pas anthropiques?

[Traduction]

M. Moffet : Monsieur le sénateur, il y a deux raisons, selon moi. Premièrement, le projet de loi porte sur ce que peuvent faire le gouvernement, les entreprises et les particuliers. Ce que nous pouvons faire vise donc les émissions anthropiques. Dès que nous décidons d'influencer quelque chose, cette activité ou les émissions qui en résultent sont englobées dans la notion d' « émissions anthropiques ». Nous ne négligeons pas les processus naturels. En établissant une cible ambitieuse, nous demandons implicitement aux gouvernements d'envisager le plus large éventail possible d'activités.

Deuxièmement, en ce qui concerne les émissions non anthropiques — des émissions qui n'ont rien à voir avec

activity — there is limited technical ability globally to determine exactly what those emissions are on any kind of periodic basis.

The Chair: Senator Patterson, I noticed your hand up earlier but you removed it. Did we satisfy your question?

Senator Patterson: Can I have a quick question?

The Chair: Go ahead.

Senator Patterson: I would like to ask this: Some climate accountability laws in other countries, like the U.K., require governments to plan for and report on adaptation to climate change. Bill C-12 only contains provisions about mitigating climate change. Should Bill C-12 be amended to include provisions about adaptation to climate change? Has that been considered and, if so, how could that be done? Thank you.

Mr. Moffet: I think that question, if I might respectfully suggest, is best addressed to the minister. The government made a determination to focus this bill on mitigation. I think the government has announced the development of a national adaptation strategy. We've made significant organizational changes within the department to support the development of that strategy and to generate information for Canadians. So the government is taking adaptation seriously. But the policy question of whether or not that issue should be part of the act is fundamentally one that as officials we can't take a position on.

Senator Patterson: Could you give us the details of the plans to develop a national adaptation strategy, please?

Mr. Moffet: I will turn it over to my colleague Mr. Ngan, but I think the short answer is we can certainly follow up with the committee. There are a lot of details there.

Mr. Ngan: Two things I would like to comment on. Number one, if we compare our regime with the ones under the U.K., you can see that the U.K. has a much broader mandate than just achieving net zero on mitigation. They have carbon pollution pricing as well as internationally traded mitigation outcomes, as well as adaptation. Therefore, we are talking about two different regimes. Ours, that we are talking about here, is about putting in place a legally binding process and holding the government accountable in developing plans, setting targets towards net-zero emissions by 2050. That is comment number one.

l'activité humaine —, il y a une capacité technique limitée à l'échelle mondiale de calculer avec exactitude ces émissions de façon périodique.

Le président : Monsieur le sénateur Patterson, j'ai remarqué que vous aviez levé la main plus tôt, mais vous l'avez ensuite baissée. A-t-on répondu à votre question?

Le sénateur Patterson : Puis-je poser une brève question?

Le président : Allez-y.

Le sénateur Patterson : Certaines lois sur la responsabilité en matière de climat dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, exigent que les gouvernements préparent des plans et produisent des rapports sur l'adaptation aux changements climatiques. Le projet de loi C-12 ne contient que des dispositions sur l'atténuation de ces changements. Faudrait-il l'amender pour y inclure des dispositions sur l'adaptation aux changements? Cela a-t-il été envisagé et, dans l'affirmative, comment pourrait-on s'y prendre? Merci.

M. Moffet : Sauf votre respect, j'estime qu'il vaudrait mieux adresser cette question au ministre. Le gouvernement a décidé d'axer le projet de loi sur les mesures d'atténuation. Sauf erreur, il a annoncé l'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation. Nous avons apporté d'importants changements organisationnels au sein du ministère afin d'appuyer l'élaboration de cette stratégie et de produire de l'information pour les Canadiens. Le gouvernement prend donc l'adaptation au sérieux. Mais fondamentalement, comme fonctionnaires, nous ne pouvons pas prendre position sur le choix politique d'aborder ou non cet aspect dans la loi.

Le sénateur Patterson : Pourriez-vous nous donner les détails des plans d'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation, s'il vous plaît?

M. Moffet : Je vais céder la parole à mon collègue, M. Ngan, mais je pense que la réponse rapide, c'est que nous pouvons certainement faire parvenir ultérieurement de l'information au comité. Il y a beaucoup de détails à ce sujet.

M. Ngan : Mes propos porteront sur deux choses. Premièrement, si nous comparons notre régime à celui du Royaume-Uni, vous pouvez constater que le mandat de ce dernier est beaucoup plus vaste que la simple réalisation de la carboneutralité. Il y a la tarification de la pollution par le carbone, les résultats des mesures d'atténuation négociées à l'échelle internationale, ainsi que les mesures d'adaptation. Il s'agit donc de deux régimes différents. Le nôtre, dont il est ici question, consiste à mettre en place un processus juridiquement contraignant et à tenir le gouvernement responsable de

Comment number two is that my colleague in Environment and Climate Change Canada recently convened a forum engaging provinces and territories and stakeholders as the very inaugural approach to developing a national adaptation strategy. The journey will last for approximately 9 to 12 months to engage all the necessary partners that we have to develop that strategy. This commitment is included in the strengthened climate plan and is also echoed through many other government announcements since the release of the strengthened climate plan in December 2020.

Senator Patterson: Thank you.

The Chair: Colleagues, I see no further questions from yourselves. At this point, I would like to thank our three experts for joining us this morning and for answering all our questions in a very methodical, complete manner. We very much appreciate it.

I will now suspend for a couple of minutes. As you know, we would like to have a closed session with the members of the committee. So we say thank you, again, to the experts. Let us pause for a couple of seconds.

(The committee continued in camera.)

l'élaboration de plans, de l'établissement de cibles pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Voilà ma première observation.

Deuxièmement, mon collègue d'Environnement et Changement climatique Canada a récemment organisé un forum auquel ont participé les provinces, les territoires et les intervenants. Il s'agit de la toute première approche de l'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation. La démarche s'étalera sur 9 à 12 mois et permettra de mobiliser tous les partenaires nécessaires à l'élaboration de cette stratégie. Cet engagement est inclus dans le plan climatique renforcé et se reflète également dans beaucoup d'autres annonces gouvernementales faites depuis la publication du plan renforcé, en décembre 2020.

Le sénateur Patterson : Merci.

Le président : Chers collègues, comme il ne semble pas y avoir d'autres questions, je vais maintenant remercier les trois experts de s'être joints à nous ce matin et d'avoir répondu à toutes nos questions de façon très méthodique et exhaustive. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Je vais maintenant suspendre la séance pendant quelques minutes. Comme vous le savez, nous voudrions tenir une séance à huis clos avec les membres du comité. Nos remerciements renouvelés aux experts. Faisons une pause de quelques secondes.

(La séance se poursuit à huis clos.)
