



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

UNE TRANSITION ÉQUITABLE VERS UNE ÉCONOMIE À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

Rapport du Comité permanent des comptes publics

John Williamson, président

OCTOBRE 2022
44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

UNE TRANSITION ÉQUITABLE VERS UNE ÉCONOMIE À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**Le président
John Williamson**

OCTOBRE 2022

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

John Williamson

VICE-PRÉSIDENTES

Jean Yip

Nathalie Sinclair-Desgagné

MEMBRES

Valerie Bradford

Richard Bragdon

Blake Desjarlais

Han Dong

Eric Duncan

Peter Fragiskatos

Jeremy Patzer

Brenda Shanahan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Maxime Blanchette-Joncas

Robert Kitchen

Kelly McCauley

Mike Morrice

Dan Muys

Rechie Valdez

GREFFIERS DU COMITÉ

Angela Crandall

Cédric Taquet

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 1, Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, 2022 — Rapports 1 à 5 du commissaire à l'environnement et au développement durable et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



UNE TRANSITION ÉQUITABLE VERS UNE ÉCONOMIE À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

PRINCIPAUX CONSTATS DU COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

- Le gouvernement fédéral n'était pas prêt à appuyer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone.
- Les prestations et les programmes fédéraux n'étaient pas à la hauteur pour assurer une transition équitable aux travailleuses et travailleurs de l'industrie du charbon.
- Les engagements du gouvernement et les mesures de soutien liés à la transition pour l'industrie du charbon avaient donné suite à certaines recommandations du Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes. Emploi et Développement social Canada et les agences de développement régional avaient utilisé des mécanismes déjà en vigueur pour aider les collectivités, les travailleuses et les travailleurs touchés, mais n'avaient pas réussi à assurer une transition équitable. De plus, l'analyse comparative entre les sexes plus réalisée pour les programmes de transition pour l'industrie du charbon ne tenait pas compte de la diversité des travailleuses et des travailleurs¹.

1

Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, [Survol](#), Nos constatations.



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ ET ÉCHÉANCES

Tableau 1 — Sommaire des recommandations du Comité et échéances

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	Ressources naturelles Canada, en collaboration avec Emploi et Développement social Canada, doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur : 1) son plan de mise en œuvre décrivant les mesures pour aider les travailleurs et collectivités et permettre une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone; 2) les résultats de ses activités de mobilisation; 3) l'examen des programmes fédéraux et l'identification des lacunes.	30 avril 2023
Recommandation 2	RNC, en collaboration avec EDSC, doit présenter au Comité un rapport décrivant le mandat du Groupe de travail interministériel des directeurs généraux, les ministères y participant, leurs rôles, responsabilités et obligations de rendre compte concernant la transition à une économie à faibles émissions de carbone.	31 janvier 2023
Recommandation 3	RNC, en collaboration avec EDSC, doit présenter au Comité un rapport détaillant le travail effectué pour donner suite aux constatations et recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable, en particulier en ce qui concerne : 1) l'obtention de données de qualité sur les collectivités et les travailleurs touchés par la transition vers une économie à faibles émissions de carbone; 2) l'élaboration d'outils de suivi utilisant ces données; 3) l'établissement d'exigences en matière de rapports publics sur les mesures de suivi des progrès. Des rapports additionnels comprenant des indicateurs de résultats doivent aussi être présentés.	30 avril 2023 et 30 avril 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029 et 2030

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 4	EDSC doit présenter au Comité un rapport d'étape présentant une mise à jour sur la mise en œuvre du Programme de développement de la main-d'œuvre des communautés et sur l'engagement de mandat de mettre en œuvre le Centre de formation pour les emplois propres. Un rapport final sur les résultats de ce projet-pilote et cet engagement de mandat devra aussi être présenté.	30 avril 2023 et 30 avril 2024
Recommandation 5	RNC, en collaboration avec l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les Prairies et EDSC, doit présenter au Comité un rapport expliquant l'approche du gouvernement pour favoriser une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, incluant une description des programmes existants qui seront utilisés à cette fin, et les nouveaux programmes, le cas échéant, de même qu'une description des moyens qu'il entend prendre pour donner suite aux dix recommandations du Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes auxquelles le gouvernement n'a pas encore donné suite.	31 janvier 2023
Recommandation 6	L'APECA et PrairiesCan, en collaboration avec RNC et EDSC, doivent présenter au Comité un rapport conjoint comprenant : 1) les indicateurs choisis pour surveiller les effets à long terme de l'élimination progressive du charbon sur les collectivités, les travailleuses et les travailleurs touchés; 2) les objectifs liés à ces indicateurs; 3) le calendrier de diffusion des résultats liés à ces indicateurs.	30 avril 2023



INTRODUCTION

A. Contexte

Le 26 avril 2022, les Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable (le CEDD ou le commissaire) ont été déposés à la Chambre des communes et renvoyés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable pour étude². Le 28 avril 2022, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a convenu d'étudier l'un de ces rapports, intitulé « Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone³ ».

Selon le rapport du CEDD :

- En novembre 2016, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il modifierait son règlement sur le secteur de l'électricité produite à partir du charbon afin d'accélérer l'élimination progressive de ce type traditionnel de production d'électricité au Canada d'ici 2030. Cette élimination progressive toucherait des travailleuses, des travailleurs et des collectivités de quatre provinces : l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse⁴.
- En 2017, le gouvernement s'est engagé sur la scène internationale, dans le cadre de la Déclaration de l'Alliance : Énergiser au-delà du charbon, à assurer une transition pour les travailleuses et travailleurs de l'industrie du charbon de façon durable et économiquement inclusive, notamment à fournir un soutien approprié aux travailleuses et travailleurs touchés ainsi qu'à leurs collectivités⁵.
- En 2021, le Canada s'est aussi engagé à mettre fin aux exportations de charbon thermique, qui est le type de charbon utilisé pour produire de l'électricité, d'ici 2030⁶.

2 Chambre des communes, *Journaux*, 26 avril 2022.

3 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Procès-verbal*, 1^e session, 44^e législature, 28 avril 2022, [réunion n° 16](#).

4 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.3.

5 *Ibid.*, paragr. 1.2.

6 *Ibid.*, paragr. 1.3.

B. Paramètres de l'audit

Les principaux paramètres de l'audit du commissaire sont résumés au tableau 2.

Tableau 2 — Paramètres de l'audit

Organisations auditées	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources naturelles Canada (RNC); • Emploi et Développement social Canada (EDSC); • Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA); • Développement économique Canada pour les Prairies (PrairiesCan).
Objectif de l'audit	<p>Déterminer si :</p> <ul style="list-style-type: none"> • RNC, EDSC, l'APECA et PrairiesCan avaient appuyé adéquatement une transition équitable pour les collectivités et les travailleurs touchés par l'accélération de l'élimination progressive par le gouvernement fédéral de la production d'électricité à partir du charbon; • RNC, avec le concours d'EDSC et de ses partenaires, s'était préparé pour appuyer les travailleurs et leurs collectivités en vue d'assurer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone.
Objectifs de développement durable des Nations Unies	<p>L'équipe d'audit a examiné les mesures prises pour favoriser les objectifs de développement durable des Nations Unies afin de comprendre les contributions des ministères aux objectifs 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), 10 (réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre) et 12 (établir des modes de consommation et de production durables).</p>
Période d'audit	<p>La conclusion de l'audit s'applique à la période allant de janvier 2018 à septembre 2021.</p>

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, [À propos de l'audit](#).

C. Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des différentes organisations auditées sont expliquées au tableau 3.



Tableau 3 — Rôles et responsabilités des organisations auditées

Ressources naturelles Canada	<ul style="list-style-type: none">• Présenter de lois favorables à la pérennisation de l'avenir et de la qualité de vie des travailleurs et de leurs collectivités lors de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.• Rendre compte des résultats obtenus dans le cadre de deux programmes de transition pour l'industrie du charbon : l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (l'Initiative) et le Fonds d'infrastructure de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (le Fonds).
Emploi et Développement social Canada	<ul style="list-style-type: none">• Appuyer RNC en vue de présenter des lois visant à soutenir l'avenir et la qualité de vie des travailleuses et travailleurs et de leurs collectivités lors de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.• Offrir un soutien aux travailleurs touchés par l'accélération par le gouvernement fédéral de l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon. Ce soutien comprend des mesures d'aide en matière de perfectionnement des compétences, d'emploi et de formation.
Agence de promotion économique du Canada atlantique	Responsable de la conception et de la mise en œuvre de l'Initiative et du Fonds en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.
Développement économique Canada pour les Prairies	Responsable de la conception et de la mise en œuvre de l'Initiative et du Fonds en Alberta et en Saskatchewan.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.5 à 1.8.

D. Réunion du Comité permanent des comptes publics

Le 7 juin 2022, le Comité a organisé une réunion sur le rapport du CEDD. Les personnes suivantes y ont participé :

- CEDD – Jerry V. DeMarco, commissaire à l'environnement et au développement durable, et Elsa Da Costa, directrice
- RNC – John Hannaford, sous-ministre; Mollie Johnson, sous-ministre adjointe; Ainslee Emerson, directrice générale par intérim

- EDSC – Andrew Brown, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences et de l’emploi, et Chris Bates, directeur général, Direction de l’apprentissage et des initiatives sectorielles
- APECA – Francis P. McGuire, président
- PrairiesCan – Dylan Jones, sous-ministre intérimaire; Justin Riemer, sous-ministre adjoint, Alberta; Douglas Zolinsky, directeur général, Entreprises et écosystèmes⁷

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

A. État de préparation en vue d’une transition équitable

1. L’absence d’un plan fédéral de mise en œuvre

Le CEDD a constaté que RNC « n’avait pas encore élaboré de loi pour soutenir les travailleuses et travailleurs touchés ainsi que leurs collectivités. Le texte de loi était prévu pour l’automne 2021⁸. » Toutefois, « le 10 mars 2022, après la période visée par l’audit, le Ministère avait officiellement lancé la prochaine série de consultations publiques sur le texte de loi proposé⁹ ».

Le CEDD a aussi constaté que « le Ministère n’avait pas établi un plan de mise en œuvre décrivant les mesures que le gouvernement prendrait pour soutenir une transition équitable pour les collectivités, les travailleuses et les travailleurs qui pourraient être touchés par la transition vers une économie à faibles émissions de carbone¹⁰ ». Selon le commissaire, « il sera difficile, compte tenu du rythme actuel de la planification en vue d’une transition équitable, de composer avec les prochains changements au sein du marché du travail et de répondre aux besoins de la main-d’œuvre canadienne pendant la transition vers une économie à faibles émissions de carbone¹¹ ».

7 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Procès-verbal*, 1^e session, 44^e législature, 7 juin 2022, [réunion n° 23](#).

8 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l’environnement et au développement durable, paragr. 1.26.

9 *Ibid.*, paragr. 1.27.

10 *Ibid.*, paragr. 1.28.

11 *Ibid.*



Selon le commissaire :

Sans plan de transition équitable approprié, les risques sont comparables à ce qui s'est passé avec l'effondrement de la pêche à la morue du Nord au Canada atlantique dans les années 1990. Dans un audit que nous avons fait en 1993, nous avons constaté que le gouvernement n'était pas prêt à gérer les conséquences du moratoire sur la pêche à la morue pour les collectivités et les travailleuses et travailleurs de la région¹².

Il a aussi donné l'exemple suivant des conséquences de l'absence d'un plan :

Le ministère des Ressources naturelles a pu créer le Fonds de réduction des émissions à partir de zéro sans critère sur la rétention d'emplois pendant la pandémie, choisissant de mettre le dossier de la transition équitable de côté pendant cette période. C'est un choix qu'il a fait, et c'est une des raisons pour lesquelles il accuse du retard dans la mise en œuvre de cet engagement important pour les Canadiens et les collectivités et les travailleurs touchés¹³.

En ce qui concerne l'établissement d'une stratégie, le commissaire a formulé la recommandation suivante :

Ressources naturelles Canada, avec le concours d'Emploi et Développement social Canada, devrait définir clairement les mesures que le gouvernement fédéral prendra pour aider les travailleuses, les travailleurs et les collectivités à conjuguer avec une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone. Ressources naturelles Canada devrait :

- établir l'approche du gouvernement fédéral pour favoriser une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone;
- définir une stratégie de mobilisation visant les principales parties prenantes qui représentent la diversité des collectivités, des travailleuses et des travailleurs touchés;
- examiner les programmes fédéraux afin de déterminer comment les politiques et les programmes déjà existants peuvent

12 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 44^e législature, 7 juin 2022, [réunion n° 23](#), 1105.

13 *Ibid.*, 1155.

contribuer à une transition équitable pour les travailleuses, les travailleurs et les collectivités;

- réaliser une analyse des lacunes afin de déterminer les politiques et les programmes qui devraient être bonifiés pour appuyer une transition équitable¹⁴.

Selon leurs plans d'action détaillés, les ministères ont pris ou prendront les mesures suivantes pour répondre à cette recommandation :

- Description de l'approche fédérale :
 - Information fournie sur le site Web de RNC (en continu);
 - Échange d'information entre les ministères facilité par la création d'un groupe de travail interministériel des directeurs généraux (achevé en mars 2022) et d'un groupe de travail sur l'emploi et les compétences (achèvement prévu en juin 2022).
- Élaboration d'une stratégie de mobilisation :
 - La stratégie de mobilisation a été définie.
 - Des consultations ont été tenues en 2021 et 2022. Un rapport découlant de ces consultations sera publié à l'automne 2022.
 - Des consultations continues auront lieu jusqu'en 2025.
- Examen des programmes fédéraux et analyse des lacunes :
 - Un examen continu des programmes sera fait par RNC, en collaboration avec les ministères fédéraux concernés.
 - RNC collaborera avec les provinces, territoires et autres parties en élaborant des stratégies économiques fondées sur les besoins locaux, au moyen des Tables régionales sur l'énergie et les ressources (2022 à 2025).

14 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.30.



- EDSC compte continuer d'examiner ses programmes actuels¹⁵.

Le Comité formule donc la recommandation suivante, qui devra être suivie au plus tard le 30 avril 2023, soit environ un an après le dépôt du rapport du CEDD :

Recommandation 1 — Sur l'établissement d'une stratégie pour une transition équitable

Que, d'ici le 30 avril 2023, Ressources naturelles Canada, en collaboration avec Emploi et Développement social Canada, présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur : 1) son plan de mise en œuvre décrivant les mesures pour aider les travailleurs et collectivités et permettre une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone; 2) les résultats de ses activités de mobilisation; 3) l'examen des programmes fédéraux et l'identification des lacunes.

2. L'absence d'une structure officielle de gouvernance

Le CEDD a constaté que RNC « n'avait pas établi de structure de gouvernance, de rôles ou de responsabilités pour guider les ministères fédéraux afin qu'ils coordonnent leurs efforts et collaborent pour appuyer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone. [RNC] a discuté de questions pertinentes avec d'autres ministères, avec [EDSC] par exemple, notamment par l'entremise d'un groupe de travail non officiel sur la transition équitable et les compétences de l'avenir. Ce groupe de travail ne disposait toutefois pas d'un mandat décrivant clairement les rôles et responsabilités des parties, d'une mission précise ou d'un calendrier de réunions. Il n'exigeait pas non plus l'établissement des procès-verbaux des réunions. Le groupe de travail s'est réuni quatre fois depuis 2019 et il n'a pas tenu de réunion depuis octobre 2020¹⁶. »

Le commissaire a donc formulé la recommandation suivante :

Pour assurer l'établissement d'une approche coordonnée en vue de planifier et de mettre en œuvre une transition équitable pour la population canadienne, Ressources naturelles Canada, avec l'appui d'Emploi et Développement social Canada, devrait officialiser une structure de gouvernance qui garantirait que tous les ministères et organismes publics fédéraux concernés disposent de rôles, de responsabilités et d'obligations redditionnelles clairement définis pour

15 Emploi et Développement social Canada (EDSC), [Plan d'action détaillé](#), p. 1-3, et Ressources naturelles Canada (RNC), [Plan d'action détaillé](#), p. 1-3.

16 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.31.

faire progresser les mesures de soutien fédérales en faveur d'une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone¹⁷.

Selon leurs plans d'action détaillés, les ministères comptent sur la création d'un groupe de travail interministériel des directeurs généraux (achevé en mars 2022) et d'un groupe de travail sur l'emploi et les compétences (achèvement prévu en juin 2022) pour répondre à cette recommandation¹⁸. Durant l'audience, John Hannaford, sous-ministre de RNC, a ajouté :

Nous avons maintenant une structure de comité qui découle d'un comité de mise en œuvre du sous-ministre et qui concerne le climat. Nous disposons désormais d'une structure de gouvernance au sein du gouvernement au niveau de la direction et de la direction générale¹⁹.

Pour s'assurer que cette structure établisse clairement les rôles et responsabilités des ministères, le Comité recommande :

Recommandation 2 — Sur l'établissement d'une structure de gouvernance officielle

Que, d'ici le 31 janvier 2023, Ressources naturelles Canada, en collaboration avec Emploi et Développement social Canada, présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant le mandat du Groupe de travail interministériel des directeurs généraux, les ministères y participant, leurs rôles, responsabilités et obligations de rendre compte concernant la transition à une économie à faibles émissions de carbone.

3. L'absence d'un système d'évaluation et de suivi du programme

Le CEDD a constaté que même si RNC et EDSC « avaient amassé des informations similaires, ils n'avaient pas coordonné leurs efforts pour établir un système d'évaluation et de suivi en vue de comprendre et de communiquer les progrès réalisés dans la transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone²⁰ ».

17 *Ibid.*, paragr. 1.33.

18 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4-5, et RNC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

19 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 44^e législature, 7 juin 2022, [réunion n° 23](#), 1205.

20 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.34.



Le commissaire a donc formulé la recommandation suivante :

Ressources naturelles Canada, avec l'appui d'Emploi et Développement social Canada, devrait collaborer avec les organisations fédérales concernées en vue de déterminer une approche pour l'évaluation, le suivi et la communication des progrès réalisés en vue d'assurer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone. Cette approche devrait notamment :

- définir les besoins en matière de données liées aux secteurs, aux compétences, aux professions et à la diversité des travailleuses, des travailleurs et des collectivités;
- élaborer des outils pour évaluer et surveiller les collectivités, les travailleuses et les travailleurs touchés;
- établir des exigences en matière de rapports publics sur l'évaluation des progrès réalisés en vue d'assurer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone pour les travailleuses, les travailleurs et les collectivités²¹.

Selon leurs Plans d'actions détaillés, les ministères comptent continuer à travailler à l'amélioration des données nécessaires à l'analyse, à développer des outils d'analyse et à élaborer des diagnostics et des conseils à l'intention du gouvernement²². Cependant, il n'est pas clair que les ministères comptent répondre adéquatement à la partie de la recommandation du CEDD voulant qu'ils établissent « des exigences en matière de rapports publics sur l'évaluation des progrès réalisés en vue d'assurer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone pour les travailleuses, les travailleurs et les collectivités²³ ». C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 3 — Sur l'évaluation et le suivi du programme

Que, d'ici le 30 avril 2023, Ressources naturelles Canada, en collaboration avec Emploi et Développement social Canada, présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant le travail effectué pour donner suite aux constatations et recommandations du commissaire à l'environnement et au

21 *Ibid.*, paragr. 1.36.

22 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5-6, et RNC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5-6.

23 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.36.

développement durable, en particulier en ce qui concerne : 1) l'obtention de données de qualité sur les collectivités et les travailleurs touchés par la transition vers une économie à faibles émissions de carbone; 2) l'élaboration d'outils de suivi utilisant ces données; 3) l'établissement d'exigences en matière de rapports publics sur les mesures de suivi des progrès. Des rapports comprenant des indicateurs de résultats devront aussi être présentés le 30 avril 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029 et 2030.

B. Une transition équitable pour les collectivités et les travailleurs de l'industrie du charbon

1. Les mesures de soutien génériques offertes aux travailleurs de l'industrie du charbon

Selon le CEDD, EDSC « avait utilisé une approche générique pour soutenir les travailleuses et les travailleurs affectés en utilisant un mécanisme de prestation existant. Plus spécifiquement, le Ministère a eu recours aux prestations d'assurance-emploi, qui fournissent 55 % des revenus jusqu'à un montant maximal, pour aider les travailleuses et les travailleurs de l'industrie du charbon ayant perdu leur emploi en raison de l'élimination progressive du charbon. Toutefois, cette aide n'était pas suffisante pour répondre à leurs besoins²⁴. »

De plus, il n'y avait aucun élément probant indiquant qu'un responsable avait été désigné pour examiner comment le gouvernement pourrait protéger les retraites des travailleurs touchés. Le Ministère n'avait pas mis en œuvre la prestation de soutien à la formation d'assurance-emploi, et n'avait pas modifié les ententes de transfert relatives au marché du travail en vigueur pour offrir un soutien adapté aux travailleurs de l'industrie du charbon affectés²⁵.

2. L'aide offerte aux collectivités n'était pas conçue pour assurer une transition équitable

Selon le CEDD, pour comprendre les besoins des collectivités, l'APECA et PrairiesCan « avaient mobilisé les collectivités, les travailleuses et les travailleurs touchés » et au « cours de l'été 2018, les agences avaient soutenu le Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes

24 *ibid.*, paragr. 1.46.

25 *ibid.*, paragr. 1.47 à 1.49.



lors de ses consultations avec les collectivités touchées afin de comprendre leurs besoins et les répercussions de l'élimination progressive du charbon sur ces collectivités²⁶ ».

À propos du ralentissement du secteur du charbon dans l'Atlantique, le président de l'APECA, Francis McGuire, a déclaré ce qui suit lors de l'audience :

Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, la fermeture des centrales au charbon n'est pas imminente. La transition de la main-d'œuvre ne se fera donc pas avant cinq ou six ans. Pour nous, il était opportun de se concentrer sur l'adaptation de la communauté plutôt que sur la main-d'œuvre. Dans notre contexte, les différentes sociétés d'énergie sont bien outillées pour redéployer les employés à d'autres emplois spécialisés et examiner des solutions comme la retraite anticipée et d'autres mesures²⁷.

De son côté, Dylan Jones, sous-ministre intérimaire, PrairiesCan, a décrit ainsi les consultations menées par l'Agence :

Nous croyons fermement au concept voulant que rien de ce qui concerne les personnes touchées ne se décide sans elles. Voilà pourquoi le personnel de PrairiesCan a passé d'innombrables heures à rencontrer des collectivités et des conseils municipaux et tribaux, à assister à des réunions et à des activités sur la transition des travailleurs, et à parler seul à seul avec des dirigeants de collectivité, des entreprises et des travailleurs. Cette approche axée sur les gens place les travailleurs et les collectivités au cœur de notre politique et de la prise de décisions en matière de lutte contre les changements climatiques. C'est une question de bon sens: il est logique d'écouter les personnes qui seront touchées par toutes ces démarches²⁸.

Cependant, faute d'une approche fédérale pour établir une économie à faibles émissions de carbone, les agences de développement régional ont utilisé les modalités existantes pour faciliter la prestation des programmes de transition de l'industrie du charbon. Divers éléments clés des programmes, comme les critères d'admissibilité des bénéficiaires et des activités et les critères d'évaluation, avaient été conçus pour atteindre les objectifs des programmes de diversification économique déjà en vigueur²⁹.

26 *Ibid.*, paragr. 1.51.

27 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 44^e législature, 7 juin 2022, [réunion n° 23](#), 1110.

28 *Ibid.*, 1125.

29 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.52.

3. Les groupes sous-représentés n'ont pas été pris en compte dans l'analyse comparative entre les sexes plus

Selon le CEDD, l'analyse comparative entre les sexes plus utilisée par les agences de développement régional « n'avait pas tenu compte de la diversité de la population des travailleuses et des travailleurs du charbon ni des effets indirects d'une transition de l'industrie du charbon sur d'autres membres des collectivités³⁰ ».

4. Le gouvernement n'a pas donné suite à toutes les recommandations du Groupe de travail

Le Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes a « formulé des recommandations qui appelaient à l'intégration des principes d'une transition équitable dans la planification, le processus législatif et réglementaire et le processus de consultation pour veiller à la prise de mesures continues et concrètes tout au long de l'élimination progressive du charbon³¹ ». Le CEDD a constaté que « même si le gouvernement fédéral s'était engagé à soutenir certaines recommandations du Groupe de travail, il n'avait donné suite qu'à quatre des dix recommandations formulées³² ». Les six recommandations suivantes n'ont donc pas été suivies, en partie ou du tout :

- Élaborer, communiquer, mettre en œuvre, surveiller et évaluer un plan de transition équitable pour l'élimination graduelle du charbon et préparer des rapports publics à ce sujet. Ce plan devrait être parrainé par un ministre responsable de surveiller les progrès et d'en rendre compte.
- Intégrer les modalités d'une transition équitable à la législation fédérale sur l'environnement et le travail, ainsi qu'aux accords intergouvernementaux pertinents.
- Créer un fonds de recherche ciblé et à long terme pour l'étude des incidences de l'élimination graduelle du charbon et de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

30 *Ibid.*, paragr. 1.55.

31 *Ibid.*, paragr. 1.57.

32 *Ibid.*



- Créer un programme de prestations de raccordement pour les travailleuses et les travailleurs qui prendront leur retraite plus tôt que prévu, en raison de l'abandon graduel du charbon.
- Dresser un répertoire détaillé et disponible au public renfermant de l'information sur le marché du travail concernant les travailleuses et les travailleurs du charbon, comme les profils de compétences, les caractéristiques démographiques, les emplacements, ainsi que les employeurs actuels et potentiels.
- Créer un programme de financement exhaustif à l'intention des travailleuses et travailleurs qui demeurent sur le marché du travail, qui tient compte de leurs besoins liés à l'ensemble des étapes nécessaires à l'obtention d'un nouvel emploi, y compris le soutien au revenu, les études et le renforcement des compétences, le réemploi et la mobilité³³.

Le CEDD a donc formulé la recommandation suivante :

Pour mieux intégrer les principes d'une transition équitable aux programmes fédéraux, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les Prairies et Emploi et Développement social Canada devraient collaborer avec Ressources naturelles Canada afin de définir l'approche du gouvernement fédéral, qui pourrait comprendre la conception de nouveaux programmes fédéraux et le recours à des mécanismes existants, pour favoriser une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone qui répond à la diversité de besoins des collectivités, des travailleuses et des travailleurs touchés³⁴.

Dans son plan d'action, RNC indique qu'une nouvelle législation « pourrait inclure des principes de transition équitables qui, s'ils étaient adoptés, aideraient à élaborer des programmes fédéraux nouveaux ou élargis³⁵ » afin de s'assurer que toutes les collectivités et tous les travailleurs canadiens profitent des possibilités découlant d'une transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

33 *Ibid.*, Pièce 1.5.

34 *Ibid.*, paragr. 1.58.

35 RNC, [Plan d'action détaillé](#), p. 7.

Pour sa part, EDSC compte principalement sur ses programmes existants ou récents, comme le Programme de solutions pour la main-d'œuvre sectorielle, qui « financera des projets sectoriels axés sur un éventail d'activités menées par l'industrie pour aider à répondre aux besoins du marché du travail, en mettant l'accent sur la création de talents pour l'économie propre³⁶ ».

Un nouveau projet-pilote, le Programme de développement de la main-d'œuvre des communautés, « mettra à l'essai des approches communautaires novatrices visant à répondre aux priorités régionales et nationales telles que la décarbonisation et le soutien à une transition équitable pour les travailleurs dans les secteurs en transformation comme l'énergie³⁷ ».

EDSC « travaille aussi actuellement sur un engagement de mandat pour lancer un centre de formation pour les emplois propres afin d'aider les travailleurs des secteurs et professions clés à améliorer ou acquérir de nouvelles compétences pour être à la pointe de l'industrie zéro carbone³⁸ ».

Quant à elles, les agences de développement régional entendent collaborer avec les ministères à l'élaboration de nouveaux programmes, le cas échéant, et à les mettre en œuvre³⁹.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 — Sur l'approche du gouvernement fédéral pour la transition

Que, d'ici le 30 avril 2023, Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape présentant une mise à jour sur la mise en œuvre du Programme de développement de la main-d'œuvre des communautés et sur l'engagement de mandat de mettre en œuvre le Centre de formation pour les emplois propres. Un rapport final sur les résultats de ce projet-pilote et cet engagement de mandat devra aussi être présenté d'ici le 30 avril 2024.

36 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 44^e législature, 7 juin 2022, [réunion n° 23](#), 1120.

37 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 6-8.

38 *Ibid.*, p. 6.

39 Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), [Plan d'action détaillé](#), p. 1-2, et Développement économique Canada pour les Prairies (PrairiesCan), [Plan d'action détaillé](#), p. 1-2.



Recommandation 5 — Sur l’approche du gouvernement fédéral pour la transition

Que, d’ici le 31 janvier 2023, Ressources naturelles Canada, en collaboration avec l’Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les Prairies et Emploi et Développement social Canada, présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport expliquant l’approche du gouvernement pour favoriser une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, incluant une description des programmes existants qui seront utilisés à cette fin, et les nouveaux programmes, le cas échéant, de même qu’une description des moyens qu’il entend prendre pour donner suite aux dix recommandations du Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes auxquelles le gouvernement n’a pas encore donné suite.

5. L’évaluation et le suivi des résultats et l’établissement de rapports étaient insuffisants

Le CEDD a constaté que « l’évaluation et le suivi des résultats ne fournissaient pas assez d’informations pour déterminer si les programmes contribuaient à une transition équitable pour les travailleuses, les travailleurs et les collectivités⁴⁰ ». Par exemple, l’APECA et PrairiesCan « avaient établi des indicateurs qui n’avaient pas été conçus pour mesurer et surveiller les résultats des programmes de transition de l’industrie du charbon⁴¹ ». De plus, RNC n’avait pas piloté « l’établissement de rapports sur les résultats des activités menées en vue d’appuyer une transition équitable pour les travailleuses et les travailleurs touchés et leurs collectivités⁴² ».

Le CEDD a donc formulé la recommandation suivante :

Ressources naturelles Canada, l’Agence de promotion économique du Canada atlantique et Développement économique Canada pour les Prairies, avec l’appui d’Emploi et Développement social Canada, devraient collaborer à l’évaluation et au suivi des résultats qui favorisent une transition équitable, et en rendre compte. Ils devraient notamment :

40 BVG, [Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone](#), rapport 1 des Rapports de 2022 du commissaire à l’environnement et au développement durable, paragr. 1.37.

41 *Ibid.*, paragr. 1.59.

42 *Ibid.*, paragr. 1.61.

- définir des indicateurs et les données nécessaires pour évaluer et surveiller les effets à long terme de l'élimination progressive du charbon sur les collectivités, les travailleuses et les travailleurs touchés;
- suivre les progrès en fonction d'indicateurs qui s'alignent sur le Cadre d'indicateurs canadien lié aux objectifs de développement durable et qui reflètent la diversité des travailleuses et des travailleurs directement et indirectement touchés et de leurs collectivités;
- déterminer les résultats prévus pour les travailleuses, les travailleurs et les collectivités afin de favoriser une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone;
- définir un calendrier de production de rapports publics sur les résultats des programmes appuyant une transition équitable⁴³.

Les ministères et agences ont accepté cette recommandation. Ainsi, RNC, les agences de développement régional, EDSC « et d'autres ministères pertinents, le cas échéant, travailleront ensemble afin de mesurer, de surveiller et de signaler les résultats liés à la transition équitable. [L'APECA et PrairiesCan] dirigeront l'élaboration d'un cadre pour mesurer les résultats quantitatifs et qualitatifs de l'élimination progressive du charbon sur les travailleurs et les collectivités touchées⁴⁴ ».

Pour s'assurer d'un suivi adéquat des programmes de transition équitable, le Comité recommande par conséquent :

Recommandation 6 – Sur l'évaluation et le suivi des résultats

Que, d'ici le 30 avril 2023, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Développement économique Canada pour les Prairies, en collaboration avec Ressources naturelles Canada et Emploi et Développement social Canada, présentent au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport conjoint comprenant : 1) les indicateurs choisis pour surveiller les effets à long terme de l'élimination progressive du charbon sur les collectivités, les travailleuses et les

43 *Ibid.*, paragr. 1.63.

44 RNC, [Plan d'action détaillé](#), p. 9.



travailleurs touchés; 2) les objectifs liés à ces indicateurs; 3) le calendrier de diffusion des résultats liés à ces indicateurs.

CONCLUSION

Le Comité constate que le CEDD a conclu que RNC, avec le concours d'EDSC et de ses partenaires, au nom du gouvernement fédéral, n'était pas prêt à appuyer une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone pour les travailleurs et leurs collectivités. Bien qu'une nouvelle loi ait été prévue pour 2021, il n'y avait en place aucun plan de mise en œuvre fédéral, aucune structure de gouvernance officielle, ni aucun système de suivi et de rapport.

Faute d'une approche fédérale pour une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone, EDSC, l'APECA et PrairiesCan n'avaient pas conçu de manière adéquate des prestations et des programmes fédéraux à même de favoriser une transition équitable pour les collectivités et les travailleuses et travailleurs touchés par l'accélération de l'élimination progressive par le gouvernement fédéral de la production d'électricité à partir du charbon. Selon le CEDD, il s'agit d'une occasion manquée importante, car l'élimination progressive du charbon est la première des nombreuses transitions vers une économie à faibles émissions de carbone auxquelles les travailleuses, les travailleurs, les collectivités et les pouvoirs publics canadiens devront s'adapter.

Par conséquent, le Comité formule six recommandations visant à s'assurer que les recommandations du CEDD soient adéquatement suivies, et que les ministères et agences de développement régional concernés en fournissent la preuve au Comité au moyen de rapports faisant état des progrès réalisés.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence de promotion économique du Canada atlantique Francis P. McGuire, président	2022/06/07	23
Bureau du vérificateur général Elsa Da Costa, directrice Jerry V. DeMarco, commissaire à l'environnement et au développement durable	2022/06/07	23
Développement économique Canada pour les Prairies Dylan Jones, sous-ministre intérimaire Justin Riemer, sous-ministre adjoint, Alberta Douglas Zolinsky, directeur général, Entreprises et Écosystèmes	2022/06/07	23
Ministère de l'Emploi et du Développement social Chris Bates, directeur général, Direction de l'apprentissage et des initiatives sectorielles Andrew Brown, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences et de l'emploi	2022/06/07	23
Ministère des Ressources naturelles Ainslee Emerson, directrice générale par intérim John Hannaford, sous-ministre Mollie Johnson, sous-ministre adjointe	2022/06/07	23

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 23, 30 et 31](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
John Williamson, député

