



**GROUPE DE TRAVAIL SUR LES
MÉCANISMES D'INSTAURATION
D'UN PRIX SUR LE CARBONE**

RAPPORT FINAL

Also available in English

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LES MÉCANISMES
D'INSTAURATION D'UN
PRIX SUR LE CARBONE**

RAPPORT FINAL



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	4
Déclaration de Vancouver	4
Mandat du Groupe de travail sur les mécanismes d’instauration d’un prix sur le carbone	5
Contexte.....	5
REVUE DES MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE	8
Comment fonctionne la tarification du carbone?	8
Comment instaurer un prix sur le carbone?	10
Mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue	10
Autres mécanismes et systèmes permettant de réduire les émissions de GES et imposant un prix sur le carbone.....	11
Défis communs liés à la tarification du carbone	13
PRINCIPAUX PARAMÈTRES DE CONCEPTION DE MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE À COUVERTURE ÉTENDUE	15
Couverture des émissions	15
Certitudes quant aux réductions des émissions de GES ou quant au signal de prix.....	16
Les coûts administratifs et le fardeau de la conformité.....	16
L’efficacité et la flexibilité des approches	17
Les recettes associées	18
Autres paramètres de conception	19
Considérations quant au moment de choisir un mécanisme de tarification du carbone	19
Que font les autres pays pour la tarification du carbone?	19
COMMENT LA TARIFICATION DU CARBONE PEUT AIDER LE CANADA À ATTEINDRE SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES?	21
Aperçu du profil des émissions du Canada	21
Scénarios illustratifs de prix du carbone pour le Canada.....	22
Scénario de référence et scénarios illustratifs	24
Incidence prévue sur les émissions.....	26
Répercussions économiques estimées.....	30
ÉLÉMENTS À CONSIDÉRER POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA	31
Recyclage des recettes.....	31
Options de recyclage pour minimiser les répercussions de la tarification du carbone sur l’équité	32
Répercussions sur l’équité des ménages	32
Répercussions sectorielles et recyclage des revenus	33
Options de recyclage des recettes facilitant la transition vers une économie résiliente et sobre en carbone.....	33
Options de recyclage qui favorisent une croissance économique à long terme forte, plus inclusive et résiliente.....	34
Considérations.....	35
Collectivités nordiques et éloignées.....	35
Transport	36
Production d’électricité	36
Chauffage	36
Effets sur les industries qui utilisent beaucoup de carburant	37
Considérations relatives aux collectivités nordiques et éloignées.....	37

Peuples Autochtones	37
Compétitivité et fuites de carbone.....	39
Instruments de politique publique.....	40
Un traitement différentiel pour les secteurs concernés	40
Recyclage des recettes.....	41
Les ajustements fiscaux à la frontière	42
Éléments à retenir	42
ÉVALUATION DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA	43
Expériences nationales relatives à la tarification du carbone	43
Taxes sur le carbone au Canada	43
Systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission au Canada	43
Systèmes de normes de rendement au Canada	44
Autres systèmes de tarification du carbone au Canada.....	45
Évaluation des approches actuelles de tarification du carbone dans le contexte pancanadien.....	45
Régimes multiples	46
Prix du carbone multiples.....	46
Accès aux droits d'émission étrangers dans certaines provinces.....	47
Comparer la rigueur des mécanismes de tarification.....	47
Prix marginal.....	47
Coût moyen effectif du carbone	48
Prix du carbone pondéré selon la couverture.....	48
Prix du carbone pondéré selon les échanges et la couverture.....	48
Comparaison des réductions d'émission	49
Conclusion	49
PRINCIPES POUR UNE APPROCHE PANCANADIENNE	50
OPTIONS.....	51
Rôle des mécanismes de tarification du carbone dans le cadre pancanadien	51
Un type unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires	52
Tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires, avec une souplesse quant au choix de l'instrument	53
Tarification du carbone à couverture étendue ou cibles de réduction	54
Crédits compensatoires, déclaration commune et qualité des données sur les émissions	55
CONCLUSION	58
ANNEXE 1 – MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE	59
ANNEXE 2 – SOMMAIRE DES PRÉSENTATIONS PUBLIQUES.....	62
Tarification du carbone	62
Taxe sur le carbone.....	62
Système de plafonnement et d'échange.....	63
Utilisation des recettes générées par la tarification du carbone	63
Autres suggestions	63
ANNEXE 3 – SOMMAIRES DES CONSULTATIONS AUPRÈS D'EXPERTS ET D'INTERVENANTS	64
Consultations auprès d'experts invités	64
Mobilisation des intervenants: Principaux thèmes issus des tables rondes sur la tarification et l'atténuation du carbone	67

SOMMAIRE

Le 3 mars 2016, les premiers ministres du Canada, reconnaissant les mesures et les engagements pris par les provinces et les territoires, ont endossé la Déclaration de Vancouver. Portant sur la croissance propre et les changements climatiques, la Déclaration vise à accroître le niveau d'ambition sur ces enjeux et à améliorer la coopération canadienne. Les premiers ministres se sont entendus pour collaborer afin d'identifier des mesures que les gouvernements pourraient prendre afin de réduire les émissions et faire croître l'économie à long terme en mettant sur pied des groupes de travail dans quatre domaines: les technologies propres, l'innovation et l'emploi; les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone; les possibilités d'atténuation spécifiques; l'adaptation et la résilience face aux changements climatiques.

Le Groupe de travail sur les mécanismes de tarification du carbone a été chargé de fournir ce rapport, qui énonce les différents rôles que pourraient jouer la tarification du carbone dans la réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES) du Canada, y compris la présentation des différentes options de conception, en tenant compte des systèmes provinciaux et territoriaux existants et prévus.

La section II du rapport décrit le mandat du Groupe de travail et le contexte dans lequel s'inscrit la discussion sur la tarification du carbone. De nombreux experts considèrent la tarification du carbone comme l'une des approches les plus efficaces pour diminuer les émissions de GES parce qu'elle donne à l'industrie et aux consommateurs la souplesse nécessaire pour identifier la façon la plus abordable de réduire les émissions de GES et parce qu'elle stimule l'innovation afin de trouver de nouvelles opportunités pour les réduire encore davantage.

La section III examine les mécanismes de tarification du carbone existants et donne une vue d'ensemble de la façon dont fonctionne la tarification du carbone pour réduire les émissions en envoyant un signal de prix à l'économie et aux divers acteurs économiques. Cette section explique également les différentes formes de mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue – à savoir les taxes sur le carbone, les systèmes de plafonnement et d'échange et les systèmes de normes de rendement ou de crédits avec base de référence. Elle aborde également d'autres mécanismes et systèmes qui réduisent les émissions de GES et imposent un prix explicite sur le carbone, tels que les taxes sur les carburants, ou un prix implicite sur le carbone, tels que la fermeture de centrales au charbon. Finalement, la section décrit brièvement quelques-uns des défis liés à l'introduction de la tarification du carbone et le rôle que les mesures complémentaires peuvent jouer.

La section IV examine les principaux paramètres de conception des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue. Les paramètres particuliers des systèmes peuvent avoir autant d'importance en termes de résultats des politiques de tarification que peuvent en avoir le choix des paramètres généraux desdits systèmes. Un grand nombre de décisions devront être prises et qui, indépendamment du système choisi, devront concerner les éléments suivants: la couverture des émissions, le niveau de certitude quant aux réductions des émissions de GES ou quant au signal de prix, les coûts administratifs et le fardeau de la conformité, l'efficacité et la flexibilité des approches, les recettes associées et les autres paramètres de conception. La section IV effectue également un survol de ce que d'autres pays font pour tarifier le carbone.

La section V considère comment la tarification du carbone peut aider le Canada à atteindre ses cibles de réduction des émissions de GES en donnant un aperçu des projections des émissions du Canada selon le Rapport d'inventaire national. Afin de mieux comprendre les répercussions qu'une tarification supplémentaire du carbone pourrait avoir au Canada, le modèle EC-PRO d'Environnement et Changement climatique Canada a été utilisé pour modéliser trois scénarios illustratifs de tarification explicite du carbone qui sont présentés dans cette section:

1. Le scénario de prix 15/30 – où le prix commencerait à 15 \$ en 2018 et augmenterait à 30 \$ en 2030 en valeur nominale.

2. Le scénario de prix 30/40 – où le prix commencerait à 30 \$ en 2018 et augmenterait à 40 \$ en 2030 en valeur nominale.
3. Le scénario de prix 30/90 – où le prix commencerait à 30 \$ en 2018 et augmenterait à 90 \$ en 2030 en valeur nominale.

Le modèle suppose que les recettes générées par la tarification du carbone sont renvoyées par transfert direct au secteur des ménages de la province ou du territoire où le prix du carbone a été payé, ce qui ne correspond pas aux pratiques actuelles dans aucune des provinces et aucun des territoires ayant une tarification du carbone en vigueur. Les trois scénarios donnent lieu à des réductions des émissions par rapport au scénario de référence, même si aucun des scénarios ne sont modélisés pour donner lieu aux réductions requises pour atteindre les cibles d'émission du Canada de 524 Mt d'ici 2030 (une réduction de 30 p. 100 par rapport au niveau de 2005).

Pour y arriver, des mesures d'atténuation complémentaires seront nécessaires. Par rapport au scénario de référence de 815 Mt, le scénario de prix 15/30 donne lieu à un niveau des émissions de GES en 2030 de 777 Mt (38 Mt en-dessous du scénario de référence). Le scénario de prix 30/40 donne lieu à un niveau des émissions de 764 Mt pour 2030 (50 Mt en-dessous du scénario de référence), tandis que le scénario de prix 30/90 génère un niveau des émissions pour 2030 de 720 Mt (95 Mt en-dessous du scénario de référence). Comme la plupart des modèles d'équilibre général le prédiraient, il n'y a pas de relation linéaire entre les réductions des émissions et la tarification du carbone.

La section VI offre une vue d'ensemble des éléments à considérer pour la mise en œuvre de la tarification du carbone au Canada. Bien que la tarification du carbone amène des réductions des émissions de GES en internalisant le prix du carbone dans les coûts des biens et services, elle augmenterait aussi les coûts pour certains producteurs et consommateurs. Pour cette raison, la tarification du carbone soulève différents enjeux qui nécessitent une attention particulière, à savoir: le recyclage des recettes, les répercussions sur les collectivités nordiques et éloignées, les peuples autochtones, et la compétitivité et les fuites de carbone.

- Des recettes importantes pourraient être générées au moyen d'un mécanisme de tarification du carbone. Les décisions entourant la manière dont ces recettes sont recyclées dans l'économie seront un facteur déterminant des effets globaux sur l'économie et sur l'équité de toute politique publique. Elles pourraient avoir une incidence considérable sur le résultat agrégé des émissions. Les gouvernements pourraient souhaiter atteindre trois grands objectifs à l'aide du recyclage des recettes: compenser pour les répercussions sur l'équité et la compétitivité créées par la tarification du carbone, faciliter la transition vers une économie sobre en carbone, ou stimuler la croissance durable et améliorer le niveau de vie des ménages à long terme (ou une combinaison de ces options).
- À moins que des mesures de soutien appropriées ne soient mises en place, tout mécanisme de tarification du carbone pourrait avoir des effets disproportionnés sur les collectivités nordiques, éloignées et autochtones en raison des défis uniques auxquels elles sont confrontées par rapport au reste du Canada. Compte tenu des réalités géographiques, ces collectivités pourraient subir un fardeau supplémentaire imposé par les mécanismes de tarification du carbone en lien avec les coûts de transport, la production d'électricité, les coûts de chauffage, ainsi que des effets sur les industries locales qui utilisent beaucoup de carburants, telle que l'exploitation minière.
- Les représentants de l'Assemblée des Premières Nations, de l'Inuit Tapiriit Kanatami et du Ralliement national des Métis ont souligné l'importance de renforcer la collaboration entre le gouvernement et les peuples autochtones dans le développement de toutes les politiques publiques relatives aux changements climatiques et ce, sur une base de reconnaissance des droits, de respect, de coopération et de partenariat, insistant sur le point que les mesures adoptées à l'égard du climat devraient favoriser le bien-être des communautés autochtones et non le compromettre, par exemple en matière d'accès à l'énergie, aux aliments et à l'eau et en ce qui a trait à la sécurité.

- L'augmentation des prix du carbone à des niveaux qui dépassent de loin ceux de nos partenaires commerciaux pourrait susciter des préoccupations en matière de compétitivité dans certains secteurs. Les gouvernements disposent d'une variété d'instruments de politique publique, pouvant être utilisés isolément ou conjointement avec d'autres, pour faire face aux potentielles pressions en matière de compétitivité, incluant le traitement différentiel pour les secteurs concernés, le recyclage des recettes et les ajustements fiscaux à la frontière.

La section VII évalue la tarification du carbone au Canada en examinant les expériences domestiques. Certaines provinces sont déjà allées de l'avant avec leurs propres mécanismes explicites de tarification du carbone, créant une variété de régimes à l'échelle du Canada. Diverses provinces ont mis en œuvre ou ont annoncé la mise en œuvre de taxes sur le carbone ou de systèmes d'échange de droits d'émission (systèmes de plafonnement et d'échange ou de normes de rendement / de crédits avec base de référence). Avec les politiques publiques actuelles, celles adoptées et celles devant être mises en œuvre, près de 85 p. 100 de l'économie et de la population canadienne seront assujetties à des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue d'ici 2017, couvrant une large part des émissions du pays. Tous les gouvernements canadiens ont également une longue expérience en matière de taxes sur les carburants, qui imposent un prix explicite sur le carbone, en plus d'autres mesures qui imposent un prix implicite sur le carbone.

Cette section fournit également une évaluation des approches actuelles de tarification du carbone au Canada, incluant une discussion sur les points communs entre les mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue, prévus et existants. La section dénote aussi l'existence de différents régimes ayant des prix du carbone, une couverture, des cibles de GES et un accès à des droits d'émission étrangers variés. La section se conclut avec une discussion sur les mesures qui pourraient être utilisées pour comparer le prix, la couverture et les résultats liés aux réductions des émissions de GES des mécanismes de tarification du carbone, soulignant qu'il n'y a pas d'option se démarquant clairement comme étant la meilleure. Ces mesures pourraient inclure une comparaison des prix marginaux, du coût moyen effectif du carbone (les recettes amassées par rapport aux émissions couvertes), du prix du carbone pondéré selon la couverture (prix marginal multiplié par le pourcentage des émissions couvertes), ou du prix carbone pondéré selon les échanges et la couverture (similaire à celui pondéré selon la couverture, mais tenant compte des droits émis par d'autres gouvernements). Plutôt que d'utiliser un prix, une comparaison des réductions des émissions pourrait également être considérée puisque la réduction des émissions de GES demeure l'objectif ultime de la tarification du carbone. Il sera important de comparer la rigueur de différents systèmes et la certitude qu'ils fournissent quant à la réduction des émissions au plus faible coût possible pour évaluer le rôle de la tarification du carbone dans le cadre pancanadien.

La section VIII présente huit principes dont on doit tenir compte dans la conception de politiques publiques en matière de tarification du carbone. Toute politique devrait:

- être souple et appuyer les initiatives provinciales et territoriales déjà mises en œuvre;
- être considérée comme un élément central du cadre pancanadien;
- avoir une couverture étendue;
- être introduite en temps opportun;
- avoir des augmentations de prix prévisibles et introduites progressivement;
- avoir une reddition de compte uniforme et régulière;
- minimiser les répercussions sur la compétitivité internationale et les fuites de carbone;
- tenir compte des groupes vulnérables (p. ex. les collectivités nordiques et éloignées et les ménages à faibles revenus).

La section IX présente trois grands groupes d'options de tarification du carbone, incluant une courte évaluation en fonction des principes pour une approche pancanadienne: (1) une forme unique de mécanisme

de tarification du carbone à couverture étendue qui s'appliquerait dans toutes les provinces et tous les territoires, (2) des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires, mais qui accordent une souplesse quant au choix de l'instrument dans chaque province et territoire et (3) des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue dans certaines provinces et certains territoires, tandis que les autres adopteraient d'autres mécanismes ou politiques publiques permettant de répondre à des cibles de réduction des émissions de GES spécifiques à leur gouvernement respectif.

Ces options reflètent différentes approches relatives à la mise en œuvre de politiques de tarification du carbone au Canada. Le choix de l'option devrait être guidé par les engagements pris par les premiers ministres dans la Déclaration de Vancouver.

Peu importe l'option retenue, le Groupe de travail a entendu un certain nombre d'intervenants évoquer l'importance des deux enjeux suivants: l'harmonisation de la reconnaissance des crédits compensatoires et l'amélioration de la divulgation de l'information sur les émissions afin de garantir des données de bonne qualité et semblables entre le fédéral et les provinces et territoires. L'harmonisation des crédits compensatoires à l'échelle du Canada exigerait de façon générale de mettre en œuvre des normes et des processus communs d'un gouvernement à l'autre. Qui plus est, l'harmonisation des exigences relatives à la mesure, à la déclaration et à la vérification des émissions de GES au sein des gouvernements ayant mis en place une politique de tarification du carbone et d'autres exigences en matière de réduction de GES allégerait le fardeau lié à la conformité et les processus administratifs le concernant (c.-à-d. en étant assujetties à un ensemble commun d'exigences de mesure, divulgation et vérification plutôt qu'à une variété d'exigences).

À la suite de l'examen du rôle que la tarification du carbone joue et pourrait jouer dans le futur, la section X conclut qu'elle constitue, dans l'ensemble, l'un des outils les plus efficaces offerts aux gouvernements pour favoriser la transition vers une économie sobre en carbone. Dans cette section, il est indiqué que la tarification du carbone permettrait d'accroître le niveau d'ambition à l'égard de la réduction des émissions de GES, de faire la promotion d'une croissance économique propre et de rendre possible une meilleure collaboration entre les gouvernements – considérant que cela dépendra du choix de l'outil, du prix, de la couverture, etc.

1 INTRODUCTION

1.1 Déclaration de Vancouver

Le 3 mars 2016, les premiers ministres du Canada ont émis la Déclaration de Vancouver portant sur la croissance propre et les changements climatiques. De façon générale, la Déclaration de Vancouver vise le prolongement des mesures et des engagements déjà pris par les provinces et les territoires dans la foulée de la 21^e Conférence des parties (CdP21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Paris. La Déclaration cherche également à progresser vers l'élaboration d'un cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changements climatiques qui permettra d'atteindre ou de dépasser les cibles internationales des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada et de faire la transition vers une économie sobre en carbone plus forte et plus résiliente, tout en améliorant la qualité de vie des Canadiens.

Dans la Déclaration, les premiers ministres ont convenu de ce qui suit:

- accroître le niveau d'ambition (relativement à la réduction des émissions de GES);

- promouvoir une croissance économique propre pour créer des emplois;
- mettre en œuvre des mesures d'atténuation;
- accroître les actions prises en matière d'adaptation et de résilience aux changements climatiques;
- améliorer la coopération, y compris avec les peuples autochtones.

Afin d'améliorer la coopération, les premiers ministres ont accepté de (i) renforcer la collaboration entre leurs gouvernements et les peuples autochtones autour des actions d'atténuation et d'adaptation, sur une base de reconnaissance des droits, de respect, de coopération et de partenariat; (ii) assurer une flexibilité aux provinces et territoires pour concevoir leurs propres politiques publiques afin d'atteindre leurs cibles de réduction des émissions, y compris leurs propres mécanismes de tarification du carbone, appuyées par des investissements fédéraux dans les infrastructures, dans les opportunités spécifiques de réduction des émissions et dans les technologies propres et (iii) collaborer afin d'identifier des mesures que les gouvernements pourraient prendre pour faire croître l'économie et réduire les émissions à long terme, en mettant sur pied des groupes de travail dans quatre secteurs: les technologies propres, l'innovation et l'emploi; les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone; les possibilités d'atténuation spécifiques; l'adaptation et la résilience face aux changements climatiques. Chaque groupe de travail devait aussi évaluer les impacts en termes de résultats économiques et environnementaux.

1.2 Mandat du Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone

Le Groupe de travail sur les mécanismes de tarification du carbone a été chargé de fournir un rapport énonçant différentes options concernant le rôle de la tarification du carbone dans l'atteinte des cibles de réduction des émissions du Canada, y compris différentes options de conception, en tenant compte des systèmes provinciaux et territoriaux prévus et existants. Il a évalué divers éléments en matière de politique de tarification du carbone, y compris la couverture, la comparabilité et la rigueur, de même que les transactions sur le marché en lien avec les technologies d'atténuation et les tendances internationales en matière de tarification du carbone et des marchés du carbone.

Le rapport évalue aussi l'efficacité de chacun des mécanismes de tarification du carbone à assurer la réduction des émissions et leur efficacité à réaliser cet objectif au coût le plus bas possible, et tient compte des défis particuliers, notamment ceux que doivent relever les communautés nordiques, éloignées et autochtones. Enfin, le rapport s'est penché sur les enjeux qui sont particulièrement importants pour l'industrie et les investisseurs, comme la prévisibilité et les méthodes pour aborder les préoccupations sur la compétitivité à l'échelle interprovinciale et internationale, y compris la question des fuites de carbone.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe de travail a également rencontré les représentants de l'Assemblée des Premières Nations, de l'Inuit Tapiriit Kanatami et du Ralliement national des Métis et a reçu des contributions en ligne provenant de divers organismes et de diverses personnes qui ont relevé des enjeux pertinents pour les intérêts autochtones. De plus, les coprésidents du Groupe de travail ont participé à un grand nombre de téléconférences avec ceux des trois autres groupes de travail (mesures d'atténuation particulières, emplois et innovation et adaptation) et les représentants autochtones.

Ces travaux ont été supervisés à la fois par les ministres des Finances et par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, qui reçoivent le présent rapport.

1.3 Contexte

De nombreux experts, notamment de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Fonds monétaire international (FMI) et de la Commission de

l'écofiscalité du Canada, considèrent la tarification du carbone comme un outil de politique nécessaire pour réduire de manière efficace les émissions de GES. La tarification du carbone est généralement perçue comme l'une des approches les plus efficaces puisqu'elle octroie à l'industrie et aux consommateurs la souplesse nécessaire pour identifier la façon la plus abordable d'effectuer des réductions des émissions de GES tout en stimulant l'innovation afin de trouver de nouvelles opportunités de réduire les émissions. La tarification du carbone permet également l'harmonisation des efforts visant à réduire les émissions de l'ensemble des provinces et territoires, diminuant ainsi les distorsions économiques et les fuites de carbone.

On assiste à une tendance généralisée en faveur de la tarification du carbone dans l'ensemble des économies mondiales. Ce mouvement international a pris naissance au cours des dernières années et il continue de prendre de l'ampleur. Selon une étude de la Banque mondiale réalisée en septembre 2015, de plus en plus de gouvernements nationaux et infranationaux préoccupés par les coûts et les risques accrus associés aux changements climatiques ont décidé d'agir et d'adopter des mécanismes de tarification du carbone.

La portion des émissions mondiales de GES qui est assujettie à la tarification du carbone a triplé au cours de la dernière décennie et, depuis janvier 2012, le nombre d'instruments de tarification du carbone a presque doublé, passant de 20 à 38. Quelque 40 pays et 23 provinces, États, régions ou villes répartis sur cinq continents ont déjà mis en œuvre de tels instruments. Près de 70 p. 100 ont mis en œuvre des systèmes d'échange de droits d'émission (des systèmes de plafonnement et d'échange pour la plupart, mais également des systèmes basés sur des normes de rendement), tandis que 30 p. 100 environ utilisent des taxes et/ou des redevances. Certains gouvernements (14) ont combiné ces deux grandes familles de mécanismes. Mises ensemble, les mesures de tarification du carbone couvrent environ la moitié des émissions de GES dans l'ensemble de ces territoires, représentant environ sept gigatonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (éq. CO₂) ou 12 p. 100 des émissions à l'échelle mondiale.¹

En décembre 2015 à Paris, la Banque mondiale lançait officiellement la Coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone (CLTC), dont le mandat est d'étudier et de partager les pratiques exemplaires de tarification du carbone. On compte parmi les membres de la CLTC, 20 gouvernements nationaux, y compris le Canada, six gouvernements sub-nationaux, y compris ceux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Ontario et du Québec, ainsi que de nombreuses entreprises, dont plus de deux douzaines sont canadiennes et représentent un vaste éventail de secteurs. La CLTC a été mise sur pied à l'issue du Sommet des Nations Unies sur le climat de septembre 2014 lors duquel 74 pays et 22 gouvernements infranationaux ont signé une entente intitulée « *Putting a Price on Carbon* » (Fixer un prix pour le carbone).

Auparavant, en 2010, la Banque mondiale avait mis sur pied le *Partnership for Market Readiness* (PMR), une initiative qui fournit une assistance technique et du financement aux pays en développement qui ont franchi des étapes en vue de la mise en œuvre d'instruments de marché du carbone. Aujourd'hui, le PMR compte 13 pays donateurs, 16 pays récipiendaires et quatre partenaires techniques, dont font partie le Québec et l'Alberta.

De plus, le FMI a commencé à accorder de l'importance à la fourniture d'assistance technique aux pays intéressés à instaurer un prix sur le carbone dans leur économie et à réformer leur fiscalité énergétique et environnementale. Le FMI a récemment publié une étude affirmant que la tarification du carbone devrait être mise à l'avant-scène de tout plan visant à réduire les émissions de GES. L'OCDE, qui réunit les plus grandes économies du monde, dont le Canada, avait posé le même diagnostic en 2013, affirmant que les taxes sur le carbone et les systèmes d'échange de droits d'émission constituent les moyens les plus économiques pour abaisser les émissions de GES et devraient être la clé de voûte des efforts gouvernementaux de lutte contre les changements climatiques.

1 Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2015* (en anglais seulement)

Le secteur privé a également commencé à militer en faveur de la nécessité d'instaurer un prix sur le carbone. En 2014, 350 investisseurs institutionnels, qui gèrent des actifs de plus de 24 billion \$ US, ont demandé aux gouvernements d'instaurer une tarification du carbone stable, fiable, ambitieuse et significative sur le plan économique pour rediriger les investissements nécessaires afin de surmonter les défis posés par les changements climatiques, perçus comme des menaces à l'égard de leurs investissements. Plus de 1 000 entreprises et investisseurs, incluant des géants des secteurs du pétrole, du gaz et des assurances, ont signé la déclaration de la Banque mondiale dont il a été question plus haut. Soulignons également que l'*International Emissions Trading Association* (IETA), qui fait la promotion des mécanismes de marché du carbone dans le monde, comprend maintenant 150 multinationales de pays développés et d'économies émergentes et ce, 17 ans après sa fondation.

L'ensemble des études dont il est question ci-dessus portent à croire que les gouvernements, les entreprises et les organisations non gouvernementales se rassemblent internationalement autour de deux conclusions liées à la tarification du carbone: (1) les GES ne peuvent plus être rejetées massivement dans l'atmosphère en toute impunité et (2) la tarification des émissions est une méthode efficace et rentable de créer les incitatifs pour réduire leur production et leur consommation, et de refléter la valeur des dommages importants et parfois irréversibles qu'elles causent à l'économie, à la santé et à la sécurité humaine, à l'infrastructure, à l'environnement et aux écosystèmes.

2 REVUE DES MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE

Il est maintenant établi et reconnu que les émissions de GES représentent l'une des principales externalités négatives de l'activité humaine sur le plan économique, notamment par la production et la consommation de biens et de services. En général, les externalités renvoient à des situations où l'effet de la production ou de la consommation de biens et services impose des coûts ou des avantages à d'autres qui ne sont pas représentés dans les prix affichés pour les biens et services offerts. En d'autres termes, s'il n'y a pas d'autres obligations réglementaires ou légales, l'agent qui provoque les externalités négatives n'a ni intérêt à les prendre en considération, ni à intégrer les impacts et les coûts qu'il impose aux autres agents dans ses décisions d'affaires ou dans sa vie de tous les jours. Cette situation amène donc cet agent à sous-estimer, voire à ignorer, le coût réel de ses actions pour la société, l'économie et l'environnement.

2.1 Comment fonctionne la tarification du carbone?

Afin de permettre au marché de pleinement internaliser les externalités négatives causées par les polluants et de pallier ces « imperfections du marché », l'économiste anglais Arthur Cecil Pigou a proposé, il y a près d'un siècle, de tarifier ces externalités. Toute demande pour un bien étant, dans la plupart des cas, surtout tributaire de son prix, la tarification des externalités permet aux agents économiques d'y répondre avec efficacité. Dans le cas des émissions de GES, on parle habituellement de prix du carbone, reflétant le rôle important joué par le dioxyde de carbone dans l'effet global des GES et la pratique répandue de transposer les émissions des divers GES sur la base d'éq. CO₂.

L'objectif principal de la tarification du carbone est de réduire les émissions de GES, par l'envoi d'un signal de prix à l'économie dans son ensemble et à différents agents économiques sur le plan individuel. Plus ce signal sera clair, cohérent, fort, et prévisible à moyen et à long termes, plus il sera efficace et plus il sera vecteur du changement requis pour effectuer une transition vers une économie sobre en carbone. En intégrant le prix du carbone au sein de leur processus décisionnel quotidien, ce type de signal incite les sociétés, les investisseurs et les consommateurs à modifier leurs comportements. La tarification du carbone crée ainsi des incitatifs économiques qui pousseront les agents économiques à faire des choix stratégiques plus durables sur le plan environnemental. Les agents économiques seront alors incités à rediriger leurs investissements et à réduire leurs émissions ainsi que leur empreinte carbone en remplaçant en outre les biens à forte intensité en carbone (comme les combustibles fossiles) par des biens ayant un contenu plus faible ou exempt de carbone.

Quantifier adéquatement le prix du carbone requis pour refléter l'ampleur des externalités négatives pose un défi considérable, étant donné la nature mondiale complexe du système climatique et les répercussions à long terme des émissions sur ce système. Cette quantification, souvent connu sous le nom de « coût social du carbone », est habituellement effectuée au moyen de modèles économiques. Les résultats modélisés ont une part significative d'incertitude et de variabilité, ce qui explique pourquoi ils sont rarement utilisés directement pour établir un prix sur le carbone. Le prix est plus souvent établi, de façon explicite ou par l'intermédiaire d'un marché, en fonction de la cible des émissions d'un territoire et selon une évaluation des avantages et des risques économiques des politiques, dans le cadre des politiques présentes dans d'autres territoires. Malgré l'incertitude entourant ce qui constitue le « bon » prix, la tarification du carbone demeure considérée comme un outil efficace pour encourager les réductions des émissions et stimuler l'innovation.

L'augmentation du prix des biens et services en fonction de leur contenu en carbone encourage les sociétés à investir dans la réduction de leurs émissions de carbone. Par exemple, en utilisant des sources d'énergie renouvelables ou à faibles émissions de GES; en améliorant leur efficacité énergétique; en modernisant leurs méthodes de production pour, entre autres, éliminer les pertes énergétiques ou en adoptant des solutions de remplacement moins polluantes. Du même coup, la tarification du carbone peut contribuer à rendre plus

attrayantes ou même essentielles les technologies propres sur le plan financier, à offrir de nouveaux débouchés possibles et à stimuler l'innovation par l'intermédiaire de la recherche, du développement et du marketing sur les technologies vertes. En plus d'encourager les industries existantes à chercher des méthodes de production moins intensives en carbone, la tarification du carbone crée une demande pour les technologies à faible teneur en carbone, favorisant ainsi l'émergence de nouveaux créneaux industriels, le démarrage d'entreprises et la création d'emplois tout en créant de nouveaux moteurs de croissance économique. Bref, elle a le potentiel d'encourager les entreprises à revoir leurs façons de faire et, au besoin, à se réinventer, autant au quotidien qu'à plus long terme.

La tarification sur le carbone incite également les consommateurs à faire des choix plus écologiques. Par exemple, des coûts plus élevés sur l'essence favorisent le transport en commun et les voitures électriques ou hybrides deviennent des alternatives de déplacement plus intéressantes. Les ménages chercheront à satisfaire leurs besoins de chauffage et de climatisation par des sources d'énergie plus sobres en carbone et à consommer moins d'énergie en isolant davantage leur demeure. Or, tous les gestes de ce genre, additionnés les uns aux autres, contribuent à diminuer les émissions de GES. Il est toutefois important que les gouvernements s'assurent que les consommateurs puissent faire de tels choix à un coût abordable.

Pour les gouvernements qui sont en mesure de l'instaurer, la tarification du carbone peut aussi représenter une source de revenus qui peut être utilisée de différentes façons selon les réalités économiques auxquelles ils sont confrontés. Ces enjeux seront discutés de façon détaillée ultérieurement au sein de ce rapport.

Bien qu'elle soit généralement considérée comme l'une des approches optimales en termes de coûts pour la réduction des émissions de GES, la tarification du carbone peut tout de même imposer un coût additionnel à l'économie. Celui-ci devra être absorbé ou évité par les consommateurs et les entreprises et posera inévitablement un défi, notamment pour les collectivités nordiques, éloignées et autochtones. Par conséquent, l'instauration de la tarification du carbone donne généralement lieu à une période de transition plus ou moins longue et fastidieuse selon les secteurs qui sont concernés, la présence ou l'absence de politiques semblables chez les concurrents et les perspectives économiques. Les gouvernements qui mettent en place la tarification du carbone doivent prendre ces facteurs en compte, reconnaissant qu'au même titre que les coûts économiques, les coûts sociaux et environnementaux liés aux répercussions des changements climatiques augmenteront avec le temps si rien n'est fait pour renverser la tendance actuelle. Il est généralement plus avantageux de fixer un prix du carbone maintenant que plus tard. À long terme, dans un contexte économique global au sein duquel les prix de l'énergie et du carbone sont appelés à augmenter, les mesures qui sont prises de façons précoces pour réduire les émissions de GES aideront à accroître la compétitivité et la rentabilité des agents économiques. Ces enjeux seront abordés ultérieurement dans le document.

La vitesse à laquelle peut se dérouler la transformation économique nécessaire à la transition vers une économie sobre en carbone, donc la durée de la période de transition nécessaire pour l'atteindre, dépendra en grande partie du niveau et de la conception de la tarification du prix du carbone, ainsi que de la réaction de l'économie à court, moyen et long termes. Par contre, plus la couverture (c.-à-d. les secteurs et les régions visés par la tarification) est étendue et plus le mécanisme inclut une marge de manœuvre importante afin de répondre aux cycles économiques, plus les décideurs réussiront à calibrer le prix du carbone pour obtenir les meilleurs résultats au moindre coût possible, et moins ses conséquences seront ressenties, même disproportionnellement, par les divers agents économiques.

Si les instruments de tarification du carbone sont bien conçus et mis en œuvre, ils ouvrent la porte à des possibilités de réduction des émissions de GES à un moindre coût pour la collectivité.

2.2 Comment instaurer un prix sur le carbone?

2.2.1 Mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue

Trois mécanismes principaux peuvent être utilisés pour appliquer un prix à couverture étendue sur le carbone: les taxes sur le carbone, les systèmes de plafonnement et d'échange ainsi que les systèmes de normes de rendement.² Les systèmes de plafonnement et d'échange et les systèmes de normes de rendement peuvent tous deux être considérés comme des systèmes d'échange de droits d'émission. Dans tous ces systèmes, le prix du carbone est fixé pour inciter les agents économiques à réduire leurs émissions lorsque les coûts rattachés à la réduction sont inférieurs au prix du carbone. Compte tenu de la difficulté à prévoir les réactions du marché, les systèmes de tarification du carbone vont différer selon qu'ils favorisent la certitude quant à l'atteinte des niveaux de réduction d'émission préétablis ou la certitude quant à la force du signal de prix du carbone. Ces différences peuvent toutefois être partiellement atténuées à travers la façon dont les mécanismes sont conçus. Chacun des systèmes de tarification du carbone possède ses avantages et ses inconvénients, ses forces et ses faiblesses.

- Les taxes sur le carbone (comme celle qui existe en Colombie-Britannique) fixent un prix sur les émissions de GES et permettent aux agents économiques de modifier leur comportement en fonction de ce prix, ce qui détermine les mesures de réduction des émissions de GES qui sont adoptées. Ce prix réglementé donne une certitude aux acteurs au moment d'investir dans des technologies de réduction des émissions, ce qui signifie que tous les acteurs qui sont en mesure de réduire leurs émissions à un coût moindre pour éviter de payer la taxe le feront probablement. En raison de la variabilité sur la façon dont les agents économiques vont réagir, les gouvernements peuvent cependant avoir besoin d'ajuster le prix du carbone (le niveau de la taxe) au fil du temps pour atteindre leur objectif de réduction des émissions de GES.

Les taxes sur le carbone peuvent viser les émissions de GES provenant de la combustion des combustibles fossiles en taxant les carburants en fonction de leur intensité en carbone. Une taxe sur le carbone pourrait être conçue de manière à s'appliquer de façon plus globale et inclure les émissions qui ne sont pas causées par la combustion (p. ex., la ventilation et les procédés industriels), ce qui pourrait augmenter les coûts administratifs et liés à la conformité.

- Les systèmes de plafonnement et d'échange (comme ceux qui existent au Québec et en Ontario) limitent le montant total des émissions de GES en imposant un plafond sur les émissions (qu'elles soient causées ou non par la combustion) qui est réduit progressivement chaque année sur une période de temps. Cette approche offre ainsi une certitude quant aux émissions totales émises par un ensemble déterminé d'émetteurs. Plus la couverture du système de plafonnement et d'échange sera étendue, plus ce dernier sera efficace. Généralement, les droits d'émission sont distribués aux entités réglementées ou inscrites au moyen d'une combinaison de ventes aux enchères, de ventes à prix fixe déterminé et d'allocations gratuites. Les contrôles du prix et la capacité de mettre en banque les droits d'émission peuvent signifier que les émissions au cours d'une année donnée demeurent relativement incertaines, même si la certitude sur les émissions se situe à l'échelle des différentes périodes de conformité.
- Les systèmes de normes de rendement ou de crédits avec base de référence (tels que les systèmes, existants et proposés, de l'Alberta pour les grands émetteurs) appliquent des cibles d'intensité qui fixent une limite sur les émissions de GES produites par unité de production (qu'elles soient causées ou non par la combustion). Cela ressemble à la manière dont les allocations sont accordées gratuitement dans un système de plafonnement et d'échange. Les cibles peuvent être établies au niveau des établissements ou des produits. Les installations qui ne respectent pas les normes sur l'intensité des émissions peuvent recourir à une variété d'instruments de conformité, dont l'achat de crédits accordés à des installations plus efficaces (c.-à-d. dont les émissions étaient inférieures à la norme), l'achat de crédits compensatoires,

² Des approches hybrides sont également possibles dans le cadre desquelles des systèmes différents sont utilisés pour viser différents secteurs ou lorsque des systèmes se chevauchent.

le paiement d'un prix fixe au gouvernement, etc. Dans le cadre d'un système de normes de rendement, les niveaux d'émission de GES dépendent en grande partie des changements apportés aux niveaux de production. En raison de l'incertitude quant à la nature de la réaction des agents économiques, les gouvernements pourraient devoir ajuster le prix ou les normes avec le temps afin d'atteindre une cible spécifique de réduction des émissions.

Les systèmes d'échanges de droits d'émission, comme les systèmes de plafonnement et d'échange ou les systèmes de normes de rendement, permettent au marché d'établir le prix des émissions de GES où les entités peuvent échanger des droits d'émission pour trouver les réductions les plus efficaces. Les sociétés qui sont capables de réduire leurs émissions à un coût moindre peuvent vendre leurs droits aux sociétés dont les coûts de réduction des émissions sont plus élevés. L'échange de droits d'émission permet un lien direct avec des systèmes dont la conception et dont la rigueur sont semblables, donnant ainsi accès à des réductions d'émissions à moindre coût.

2.2.2 Autres mécanismes et systèmes permettant de réduire les émissions de GES et imposant un prix sur le carbone

Les gouvernements ont créé de nombreux autres mécanismes permettant de réduire les émissions de GES et imposant un prix sur le carbone. Ces mécanismes peuvent comprendre les suivants:

- des taxes sur les carburants, qui imposent un prix explicite sur le carbone;
- des mesures qui imposent un prix implicite sur le carbone, comme des plafonds sur les émissions du secteur de l'électricité ou la fermeture de centrales au charbon; les normes de portefeuille d'énergie renouvelable, des tarifs de rachat garantis et les normes sur l'énergie propre; l'élaboration de nouvelles technologies et le déploiement de technologies novatrices par l'intermédiaire de programmes de recherche et de développement (R. et D.); l'investissement dans l'infrastructure; les normes d'efficacité de véhicules; les restrictions sur la planification de l'usage des terres et les codes du bâtiment.

TAXES SUR LES CARBURANTS

Les gouvernements canadiens ont un long historique en matière de taxes sur l'achat de carburant. Même si ces taxes n'ont pas toujours été imposées à des fins environnementales et ne tiennent pas compte de l'intensité des émissions des différentes formes de carburant, elles possèdent des caractéristiques communes à une taxe sur le contenu en carbone, en ce sens où elles influencent des changements de comportement lors d'activités à forte intensité en émissions. Le tableau 1 montre que les taxes sur les carburants à l'échelon fédéral, provincial et territorial imposent un prix différent par tonne d'éq. CO₂. Ces taxes ne sont généralement valables que pour les carburants couramment utilisés par les véhicules et un certain nombre d'exceptions et de réductions de taux sont appliquées à des secteurs économiques spécifiques.

Tableau 1: Taxes sur les carburants et prix équivalents par tonne d'éq. CO₂ en fonction des facteurs liés au réchauffement planétaire publiés dans l'Inventaire national

	Diesel		Essence	
	(cents/litre)	(\$ équivalent/tonne d'éq. CO ₂)	(cents/litre)	(\$ équivalent/tonne d'éq. CO ₂)
Terre-Neuve-et-Labrador	21,5	79,90	16,5*	70,48*
Île-du-Prince-Édouard	20,2	75,07	13,1	55,96
Nouvelle-Écosse	15,4	57,23	15,5	66,21
Nouveau-Brunswick	21,5	79,90	15,5	66,21
Québec	20,2	75,07	19,2	82,01
Ontario	14,3	53,14	14,7	62,79
Manitoba	14,0	52,03	14,0	59,80
Saskatchewan	15,0	55,74	15,0	64,07
Alberta	13,0	48,31	13,0	55,53
Colombie-Britannique	15,0	55,74	14,5	61,94
Yukon	7,2	26,76	6,2	26,48
Territoires du Nord-Ouest	9,1	33,82	10,7	45,70
Nunavut	9,1	33,82	6,4	27,34
Fédéral	4,0	14,86	10,0	42,71

*La taxe sur l'essence de Terre-Neuve-et-Labrador a été temporairement augmentée à 33 cents par litre (l'équivalent de 140,96 \$ par tonne d'éq. CO₂) le 2 juin 2016. Le nouveau tarif sur l'essence sera réévalué périodiquement.

Note: Les taux n'incluent pas les variations régionales ou urbaines des taux qui sont parfois supérieurs ou inférieurs au taux général de chaque province. En outre, ils ne représentent pas les prix généralisés du carbone pouvant s'appliquer dans une province ou un territoire.

2.2.3 Défis communs liés à la tarification du carbone

Des mécanismes bien conçus de tarification du carbone peuvent servir d'incitatifs pour réduire les émissions à moindre coût et investir dans la recherche et l'innovation de technologies à faibles émissions de carbone. Cependant, il existe des enjeux qui peuvent rendre les mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue insuffisants.

- **Le manque d'information:** Sans information suffisante sur les solutions alternatives permettant de diminuer les émissions de carbone existantes, les secteurs émetteurs et les consommateurs peuvent se trouver dans l'incapacité de répondre positivement aux incitatifs mis en place. Par exemple, l'augmentation de son efficacité énergétique peut être un moyen rentable pour réduire ses émissions de GES, mais sans information pertinente disponible à ce sujet, le potentiel d'amélioration pourrait demeurer inexploré. Des programmes d'étiquetage des produits peuvent aider à résoudre le problème, par exemple en informant les consommateurs du niveau de consommation d'énergie des appareils qu'ils achètent.
- **Les avantages liés à un investissement ne profitent pas complètement à l'investisseur:** C'est l'une des raisons pour fournir un soutien financier public à certains types de R. et D. Il y a, par exemple, une place pour les investissements publics dans les installations qui favorisent des technologies à faibles émissions de carbone, comme les réseaux de transport en commun et les réseaux de transport d'énergie pour relier les producteurs d'énergies propres au réseau public.
- **La présence de monopoles et d'autres formes de pouvoir sur le marché:** Des acteurs économiques qui possèdent un pouvoir de monopole sur le marché peuvent nuire à l'efficacité d'une tarification explicite du carbone comme outil de réduction des émissions de GES, puisqu'ils peuvent simplement transférer le prix supplémentaire du carbone aux consommateurs, sans fondamentalement modifier leur modèle d'affaires. Néanmoins, les consommateurs peuvent réagir à l'augmentation de prix en achetant moins de ces produits.

MESURES PRÉVOYANT UNE TARIFICATION IMPLICITE DU CARBONE

Tous les gouvernements du Canada ont mis en place des initiatives visant à réduire les émissions de GES. Certaines de ces initiatives prennent la forme d'exigences réglementaires, de développement et de déploiement de technologies ou d'actions volontaires que les citoyens et les entreprises sont encouragés à adopter pour réduire les émissions.

Dans bon nombre de cas, les exigences visant à réduire les émissions de GES mènent à l'imposition de coûts plus élevés pour les consommateurs. À cet égard, ces mécanismes imposent un prix implicite sur le carbone. Par exemple :

- Les programmes de la Saskatchewan, *Petroleum Research Incentive* et *Enhanced Oil Recovery Royalty*, encouragent les secteurs à développer des technologies qui réduisent l'empreinte environnementale de l'industrie du pétrole, y compris un projet d'utilisation de dioxyde de carbone pour améliorer la récupération du pétrole dans le pétrole lourd. Dans le cadre de ce projet, le dioxyde de carbone est capté par un producteur de pétrole dans une installation commerciale d'éthanol, puis est entreposé dans un champ de pétrole lourd.
- Dans le cadre de son approche de tarification implicite du carbone, la Nouvelle-Écosse a imposé un plafond fixe à son secteur de l'électricité, qui a permis de réduire les émissions de l'électricité de 30 p. 100 à ce jour, et qui exige d'atteindre une réduction de 55 p. 100 des émissions de GES d'ici 2030.
- En 2003, le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il fermerait l'ensemble des centrales au charbon de la province. En 2007, le règlement intitulé « *Cessation of Coal Use* » est entré en vigueur et la dernière centrale au charbon a été fermée en 2014.

- **Dissociation entre le prix du carbone et la consommation d'énergie:** Par exemple, l'augmentation des prix de l'électricité peut ne pas conduire un propriétaire à investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique d'un immeuble locatif si le locataire paie les factures de chauffage et d'électricité. Les codes du bâtiment ou les mesures incitatives pour les propriétaires à apporter des améliorations écoénergétiques dans les immeubles locatifs, tels que le *Landlord's Energy Saving Allowance* du Royaume-Uni, peuvent contribuer à résoudre cette dissociation.
- **Inélasticité de la demande:** La demande pour certains produits ou services peut ne pas réagir suffisamment rapidement face à un prix du carbone à moins que le prix soit très élevé. Par exemple, dans le domaine du transport, les normes sur les émissions pour les véhicules ou sur le carburant sobre en carbone peuvent assurer des réductions des émissions à court terme.
- **Besoin de certitude:** L'adoption de règlements pourrait être nécessaire pour s'assurer que certains types d'investissements ne soient pas faits ou pour poursuivre une approche transformationnelle précise. Par exemple, les règlements exigeant l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon préviennent les investissements dans le stock de capital de longue durée, et contribuent ainsi à éviter la dépréciation et le blocage de ressources financières.
- **Aucun accès à des solutions de recharge plus propres et à moindre coût:** Sans accès à des solutions de recharge ou à des solutions à prix raisonnable, l'augmentation des prix du carbone pourrait ne donner lieu qu'à peu ou pas de réductions des émissions des GES, voire aucune réduction, et ce quel que soit le prix du carbone attribué (p. ex., production d'électricité, combustible pour le chauffage et transport du carburant dans des régions rurales, éloignées et insulaires).
- **Couverture incomplète:** Pour certains types d'activités, la tarification du carbone peut s'avérer peu pratique. C'est possiblement le cas pour les émissions de GES difficiles à quantifier (p. ex., les émissions fugitives) ou de certains types d'activités diffuses pour lesquelles il n'existe aucune source pratique d'imposition d'un prix du carbone.
- **Insuffisance de capitaux:** Certains acteurs peuvent ne pas avoir accès à suffisamment de capitaux pour réagir au signal de prix fourni par la tarification du carbone. Cela peut être le cas, par exemple, pour les familles à faible revenu qui ne peuvent pas se permettre d'apporter des améliorations à leurs véhicules ou à leur habitation, de même que pour les collectivités nordiques, éloignées et autochtones qui ne disposent pas d'alternatives aux combustibles fossiles pour le chauffage ou l'électricité.

Dans de tels cas, les mesures complémentaires peuvent jouer un rôle. À titre d'exemple, des règlements ciblés, soutenus par un prix du carbone sous-jacent, peuvent s'avérer nécessaires pour couvrir les activités pour lesquelles les instruments de tarification du carbone ne sont pas applicables et pour accélérer les changements transformationnels dans les secteurs qui présentent une inélasticité de prix élevé. Les investissements publics dans la R. et D. et dans les infrastructures, ainsi que dans des campagnes d'information, peuvent également appuyer des innovations sobres en carbone et transformationnelles et améliorer l'efficacité de la tarification du carbone.

Idéalement, la série de mesures stratégiques choisies par les gouvernements permettront d'adopter une approche complète et coordonnée de réductions des GES. Par conséquent, au moment d'établir un mécanisme de tarification explicite du carbone, il est important d'évaluer adéquatement et de prendre en considération les taxes sur les carburants, le rôle d'autres mesures explicites et implicites de tarification du carbone existantes et d'autres mesures complémentaires pour certains secteurs.

3 PRINCIPAUX PARAMÈTRES DE CONCEPTION DE MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE À COUVERTURE ÉTENDUE

La conception détaillée de chacun des systèmes de tarification peut avoir autant de répercussions que le choix de la structure générale desdits systèmes. Bon nombre de décisions identiques sur le plan de la conception devront être prises indépendamment du système retenu.

3.1 Couverture des émissions

Quel que soit l'instrument de tarification du carbone à couverture étendue privilégié, il est possible d'inclure la même couverture des émissions de GES, et ce, que le prix du carbone soit déterminé par le marché via un système d'échange de droits d'émission ou par le gouvernement par l'entremise d'une taxe. Généralement les principaux GES considérés par l'imposition d'un coût du carbone sont ceux qui sont nommés par la CCNUCC. Les émissions sont ensuite converties en fonction de leur potentiel de réchauffement planétaire sur 100 ans afin de permettre l'utilisation des éq. CO₂ comme base comptable commune. Le prix du carbone est de cette façon appliqué de façon uniforme et basé sur ce que représente l'équivalent d'une tonne de CO₂ supplémentaire émise dans l'atmosphère.

- La taxe sur le carbone et les systèmes d'échange de droits d'émission peuvent être appliqués aux mêmes secteurs économiques généralement responsables de la plupart des émissions de GES (les transports, la production d'électricité, l'industrie et les bâtiments) à condition que les mécanismes de quantification et de déclaration des GES appropriés soient en place.
- Les normes de rendement accompagnées de cibles d'intensité sont généralement utilisées pour les secteurs industriels d'extraction des ressources, les installations manufacturières ou les centrales de production d'électricité.
- Les mécanismes tels que la taxe sur les carburants ou les taxes sur le carbone qui s'appliquent uniquement aux carburants ne permettent qu'une couverture partielle de l'économie, généralement limitée aux émissions reliées à la combustion d'essence et de diesel.

Les systèmes d'échange de droits d'émission étendent habituellement la couverture en permettant des réductions volontaires dans d'autres secteurs qui ne sont pas systématiquement tenus de mesurer et de divulguer leurs émissions de GES en vertu des règles de divulgation. C'est le cas, par exemple, pour les secteurs de l'agriculture et des matières résiduelles (déchets).

Bien que la quantification des émissions de GES de ces secteurs représente un défi additionnel, des protocoles de crédits compensatoires qui répondent à des critères de qualité élevés en matière d'environnement peuvent être appliqués afin de quantifier et vérifier les réductions. Ces secteurs peuvent réduire leurs émissions de GES sur une base volontaire, quantifier les réductions des émissions par l'entremise de protocoles reconnus, faire vérifier les réductions par un organisme indépendant et offrir ces réductions sur le marché aux entreprises assujetties à ces systèmes sous la forme de crédits compensatoires.

Ces crédits leur sont généralement proposés à un coût inférieur à ce qu'il leur faudrait déboursier pour effectuer des réductions des émissions de GES dans leurs propres établissements, et peuvent être acceptés par les autorités comme un outil leur permettant de rencontrer leurs obligations réglementaires.

Les mécanismes de taxation pourraient aussi intégrer des crédits compensatoires crédibles, bien que cela exigerait le développement d'une nouvelle infrastructure.

3.2 Certitudes quant aux réductions des émissions de GES ou quant au signal de prix

Tel que mentionné précédemment, les systèmes d'échange de droits d'émission et la taxe sur le carbone envoient un signal de prix sur le marché qui encourage les agents économiques à réduire les émissions lorsque cela peut s'effectuer à un coût inférieur au prix du carbone.

Les systèmes de plafonnement et d'échange offrent la certitude que les émissions de GES couvertes ne dépasseront pas un certain seuil, soit le plafond, sur une période donnée. Le choix du prix pour atteindre ce niveau de réduction des émissions est alors laissé aux forces du marché. En raison de l'incertitude relative au prix, les entreprises et les particuliers pourraient avoir de la difficulté à déterminer quels investissements seront rentables à long terme, à l'instar des gouvernements qui pourraient avoir des difficultés à prévoir les recettes que de tels systèmes généreront.

Afin de réduire cette incertitude, il est possible d'introduire, dans le cas des systèmes de plafonnement et d'échange, un prix minimum lors des ventes aux enchères en-dessous duquel le gouvernement ne vendra pas d'unités d'émission. Cette caractéristique permet de maintenir un prix minimum et d'assurer le maintien d'un incitatif pour que les entités couvertes par le système investissent dans le développement de technologies plus vertes et moins émettrices de GES. Il est également possible de contrôler une envolée des prix par la création d'une réserve d'unités d'émission à laquelle les entités couvertes pourraient avoir accès à un prix prédéterminé, offrant ainsi un prix plafond souple sous certaines conditions.

Même si le prix du marché sous-jacent des carburants peut varier considérablement, une taxe sur le carbone offre une certitude sur le prix du carbone, car le coût supplémentaire par tonne de GES émis au cours d'une période donnée est connu. Toutefois, le niveau de réduction des émissions de GES atteint par l'intermédiaire de la taxe reste incertain. Pour atteindre les objectifs en matière d'émission de carbone, les gouvernements doivent surveiller les effets de la taxe sur les émissions de carbone et ajuster le taux en conséquence. Dans ce contexte, atteindre une cible précise de réductions des émissions à court terme constitue un défi. De plus, les ajustements permettant de répondre aux besoins de réduction accentuent les incertitudes sur les prix à long terme.

Un système de normes de rendement peut apporter une certaine certitude relative au prix en permettant aux entreprises d'acheter des crédits auprès du gouvernement à un prix fixe à la tonne. Les normes de rendement peuvent être autonomes ou mises en œuvre dans le cadre d'un système d'échange de droits d'émission. Lorsqu'elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un système d'échange de droits d'émission, les installations ou les sociétés ont la souplesse de payer le prix du carbone ou d'acheter des crédits compensatoires. Atteindre une cible d'émission est toutefois difficile puisque l'objectif des systèmes est d'atteindre un certain niveau d'intensité d'émission et non un niveau d'émission spécifique. Comme pour la taxe sur le carbone, le prix des crédits compensatoires et la rigueur des normes pourraient être ajustés au fil du temps dans le but d'atteindre un objectif donné en matière de réduction d'émission.

3.3 Les coûts administratifs et le fardeau de la conformité

Les mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue imposeront des coûts administratifs aux gouvernements et aux entités réglementées. Selon la complexité des systèmes de tarification et la rigueur des exigences liées à la quantification, à la divulgation et à la vérification, ces coûts pourraient représenter un fardeau plus ou moins lourd. Les mécanismes de tarification implicite entraînent eux aussi des coûts administratifs pour les gouvernements et les entités réglementées.

Le coût administratif de la mise en œuvre d'une taxe sur le carbone est habituellement faible si la taxe s'applique uniquement aux combustibles fossiles à des facteurs d'émission standards. Historiquement, les gouvernements canadiens ont déjà appliqué ce type de mécanisme pour les carburants tels que l'essence et

le diesel, mais pas à d'autres combustibles fossiles comme le gaz naturel et le charbon. Afin d'introduire une taxe sur le carbone, les gouvernements doivent déterminer la couverture, le prix et la manière de la percevoir. Ils pourraient aussi devoir calibrer le taux en fonction du niveau d'émission ciblé ou s'harmoniser avec d'autres territoires de façon régulière ou périodique. Certains éléments de conception visant à résoudre certains problèmes de compétitivité, comme les crédits d'impôt et les remboursements, pourraient donner lieu à d'autres problématiques (p. ex., pour les industries à forte intensité d'émission de GES et exposées à la concurrence). Si une taxe sur le carbone est élargie pour inclure certaines émissions qui ne sont pas causées par la combustion, les coûts d'administration pourraient augmenter en fonction de la couverture.

En ce qui concerne une taxe sur le carbone appliquée aux émissions causées par la consommation de carburant, les producteurs, les distributeurs ou les utilisateurs finaux de carburant sont tenus de payer au gouvernement, à un moment et d'une manière prédéterminés, le montant de taxe qui correspond à leur production, ventes, achats ou utilisation de carburants, selon le cas. Selon l'étape à laquelle la taxe est imposée, un nombre inférieur d'entités tenues de divulguer des renseignements ou de verser des sommes en vertu du régime fiscal réduira généralement le coût administratif global et le fardeau de la conformité. Toutefois, si la taxe sur le carbone est également appliquée aux émissions causées par les procédés industriels et la ventilation, ainsi que sur les émissions fugitives, les entreprises des secteurs industriels pourraient aussi engager des dépenses administratives, car elles pourraient devoir mesurer, vérifier et divulguer leurs émissions.

La mise en œuvre d'un système d'échange de droits d'émission requiert habituellement une structure administrative à l'appui.

- Un gouvernement doit élaborer des exigences relatives à la divulgation et à la vérification des émissions de GES, ses règles en matière de couverture et de conformité, et établir un seuil pour la couverture et fixer des plafonds d'émission annuels.
- Le système doit être administré, ce qui demande, entre autres, la tenue et le suivi d'un registre de droits d'émission, l'inscription des participants, la surveillance du marché et la tenue de ventes aux enchères. En ce qui concerne l'Ontario et le Québec, l'efficacité administrative de certaines fonctions clés du marché (comme la surveillance des enchères et du marché) est grandement améliorée par un ensemble commun de fournisseurs de services regroupés au sein de la Western Climate Initiative (WCI) Inc. qu'ils partagent avec la Californie dans le cadre de leur marché conjoint.

Au-delà des coûts administratifs et indépendamment du mécanisme choisi, les entreprises doivent respecter leurs obligations réglementaires en assumant le coût du carbone de chacune des tonnes d'émission émises.

- Pour les entreprises directement visées par des mesures de tarification du carbone dans un cadre réglementaire, cela signifie généralement une divulgation obligatoire des émissions annuelles qui comprend habituellement une vérification par un tiers afin d'en assurer l'exactitude. Il en irait également de même pour une taxe sur le carbone qui comprendrait, dans l'assiette fiscale relevant de son régime, les émissions de GES qui ne sont pas causées par la combustion.

3.4 L'efficacité et la flexibilité des approches

Les systèmes optimaux de tarification du carbone favorisent la réduction des émissions par les entités pour qui il est plus facile et moins coûteux de réduire les émissions. Ce résultat est obtenu en permettant aux émetteurs de choisir les possibilités de réduction les moins dispendieuses offertes, même si ces possibilités étaient inconnues des instances de réglementation. Ainsi, les émetteurs dont le coût de réduction des émissions est élevé peuvent choisir de ne pas réduire leurs propres émissions s'il s'avère plus coûteux pour eux de le faire que d'acheter des droits auprès de sources qui ont réduit leurs émissions ou de payer un prix fixe au gouvernement.

Les systèmes de plafonnement et d'échange peuvent contribuer à garantir qu'un territoire n'excédera pas un plafond défini d'émission de GES, ceci au coût le moins élevé – bien que le coût réel des droits au sein de ce plafond demeure incertain. Les agents économiques capables de réduire leurs émissions de GES à faible coût peuvent vendre des droits d'émission inutilisés à d'autres agents qui en ont besoin et dont les coûts de réduction sont proportionnellement plus élevés.

Les systèmes d'échange de droits d'émission, y compris de plafonnement et d'échange, ainsi que de normes de rendement, offrent la possibilité d'inclure la participation d'un plus grand nombre de secteurs de l'économie, en offrant aux secteurs qui ne sont pas couverts des occasions de vendre des réductions sur le marché au moyen de crédits compensatoires. Cette option se limite toutefois aux secteurs qui peuvent élaborer et appliquer des protocoles rigoureux de quantification dans une mesure permettant de justifier les coûts administratifs.

De manière générale, les taxes sur le carbone s'appliquent uniformément à l'ensemble des agents économiques visés à un moment déterminé. Elles sont visibles et stables en ce qui concerne le signal de prix et permettent aux entreprises de tenir compte du coût exact dans le processus décisionnel. En vertu d'une taxe sur le carbone, les secteurs d'activités n'ont pas d'incitatifs à réduire leurs émissions de GES non taxées, à moins que les crédits compensatoires résultants de la réduction des émissions de GES non visées par la taxe fassent partie de la conception et soient utilisés en remplacement du paiement de la taxe dans ces secteurs.

Le processus de détermination du prix qui peut être nécessaire pour atteindre les niveaux d'émission de GES souhaités pourrait s'avérer difficile en raison de l'incertitude des niveaux d'activité futurs et de l'asymétrie de l'information qui règne entre les gouvernements et les secteurs visés concernant, en particulier, les coûts marginaux de réduction et le potentiel de réduction des émissions de GES de ces derniers. Dans ce contexte, il peut s'avérer difficile d'établir une taxe sur le carbone pour atteindre un objectif spécifique d'émission ou de prédire les prix des émissions et leurs répercussions économiques dans un système de plafonnement et d'échange.

En ce qui concerne la capacité de réaction à la conjoncture économique, les systèmes de plafonnement et d'échange peuvent être considérés comme « anticycliques ». Autrement dit, si l'économie ralentit et que les émissions de GES sont en baisse, le marché du carbone peut réagir et les prix vont baisser. Lorsque l'économie s'améliore, les émissions de GES augmenteront généralement et le prix du carbone augmentera automatiquement de nouveau. Même si on amortit le coût d'exposition global des entités couvertes, on crée un risque pour les investissements dans la réduction des émissions. La valeur de la réduction des émissions varie au fil du temps et les acteurs devront donc intégrer le risque lié aux chutes de prix à leurs décisions, ce qui entraînera un décalage ou une réduction de l'activité entreprise à un prix donné – ce phénomène pourrait toutefois être atténué par l'établissement d'un prix plancher.

Comme il a été indiqué ci-dessus, dans tous les systèmes de tarification, les prix ou les contrôle du prix du carbone doivent idéalement être conçus afin de tenir compte de l'inflation, pour garantir qu'ils maintiennent un incitatif à réduire les émissions.

3.5 Les recettes associées

Les systèmes d'échange de droits d'émission et les taxes sur le carbone offrent la possibilité aux gouvernements de générer d'importantes recettes. Bien qu'il soit relativement simple d'estimer les recettes générées par une taxe sur le carbone, il pourrait être plus difficile de prévoir les recettes générées par un système d'échange de droits d'émission (en l'absence d'un prix plancher). Le niveau prévu des recettes générées par un système d'échange de droits d'émission dépendra ensuite principalement de l'étendue de la couverture, de la rigueur du plafond, de la disponibilité de crédits en banque ou des crédits compensatoires et de la quantité des droits d'émission accordés

gratuitement. Pour une taxe sur le carbone, les revenus anticipés reposeront essentiellement sur l'ampleur de la couverture et le niveau de la taxe, le niveau d'activité dans les secteurs émetteurs et sur l'accès à des réductions à faibles coûts.

3.6 Autres paramètres de conception

Il est possible de concevoir des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue en ayant à l'esprit un certain nombre d'autres paramètres de conception, comme la transparence et la crédibilité, les délimitations et les partenariats, ainsi que les politiques complémentaires.

- Un prix transparent enverra un signal clair au marché et aux consommateurs, ce qui constitue un facteur important pour s'assurer que les décisions internalisent efficacement les impacts des émissions en éq. CO₂. Les taxes sur le carbone et les systèmes d'échange de droits offrent un prix transparent, puisqu'ils fixent un prix marginal explicite par tonne d'émissions d'éq. CO₂.
- La capacité des mécanismes de tarification du carbone à permettre la participation la plus étendue possible contribue à réduire le coût général des réductions des émissions. Il est possible d'y arriver au moyen d'un éventail de façons. À titre d'exemple, d'autres participants qui ne sont pas couverts pourraient être autorisés à réduire volontairement leurs émissions et à échanger ces réductions en tant que crédits compensatoires dans le cadre d'un système de taxe sur le carbone (c.-à-d. un crédit compensatoire plutôt que le paiement de la taxe) ou dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange (c.-à-d. plutôt que la remise d'un droit d'émission). La capacité des mécanismes de tarification du carbone d'établir un lien avec d'autres systèmes contribue aussi à atteindre ce but (p. ex., la capacité d'échanger des crédits compensatoires entre territoires dans le cadre d'un règlement).
- Il faudrait également tenir compte de la possibilité que d'autres mesures complémentaires puissent être intégrées dans un mécanisme élargi de tarification du carbone (comme il en a été question ci-dessus).

3.7 Considérations quant au moment de choisir un mécanisme de tarification du carbone

Chaque mécanisme de tarification du carbone possède des avantages et des inconvénients. Les mécanismes et la conception des détails du système choisis par un gouvernement dépendront principalement de ses objectifs dans les domaines suivants:

- Le degré de certitude à l'égard du niveau de réduction des émissions de GES visé dans le temps;
- La clarté et la force souhaitées du signal de prix du carbone au fil du temps, à la fois pour les entreprises et les secteurs couverts et pour l'économie dans son ensemble;
- Le souhait d'offrir des possibilités de réduction des émissions de GES au coût le moins élevé afin de limiter les répercussions sur les secteurs couverts et les ménages à faible revenu, tout en atteignant les objectifs de réduction des émissions de GES;
- Le niveau souhaité de souplesse en matière de conformité pour les secteurs et les entreprises couverts;
- L'interaction avec d'autres politiques et règlements sur les changements climatiques;
- Les risques pour la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence et les approches d'atténuation souhaitées.

3.8 Que font les autres pays pour la tarification du carbone?

Certains des plus importants partenaires commerciaux du Canada utilisent une certaine forme de mécanisme de tarification du carbone, dont les plus communs sont les taxes sur le carbone et les systèmes de plafonnement et d'échange.

- En l'absence d'un soutien à l'égard d'une nouvelle législation, le gouvernement américain compte sur les pouvoirs du *Clean Air Act* pour réglementer les émissions de GES par l'intermédiaire, notamment, du Clean Power Plan, qui impose des normes sur les émissions des centrales électriques et établit des objectifs de réduction des émissions à chaque État. Il permet également de se conformer au moyen d'un système de plafonnement et d'échange, par l'intermédiaire d'une « règle d'échange modèle » afin d'orienter les options de conformité au niveau de l'État. Nonobstant les mesures fédérales, divers gouvernements infranationaux américains ont mis en œuvre des exigences relatives à l'échange de droits d'émission. Dans le cadre de la WCI, la Californie a mis en œuvre un système de plafonnement et d'échange étendu à l'ensemble de son économie et qui est relié au système du Québec et bientôt, à celui de l'Ontario (prévu en 2018). Par ailleurs, un certain nombre d'États du Nord-Est limitent les émissions de CO₂ causées par la production d'électricité dans le cadre de la Regional Greenhouse Gas Initiative, qui est aussi un système de plafonnement et d'échange.
- Le Mexique a instauré une taxe sur le carbone en 2014 et a annoncé récemment qu'il lancerait un projet pilote de 12 mois sur un système de plafonnement et d'échange à compter du mois de novembre 2016, auquel jusqu'à 60 entreprises participeront de façon volontaire. Le système de plafonnement et d'échange sera administré par la société de recherche MexiCO₂, qui vérifiera les niveaux d'émission divulgués. On prévoit qu'un programme complet sera en fonction en 2018.
- La Chine, le plus grand émetteur de GES au monde, a annoncé qu'à compter de 2017, ses sept projets pilotes régionaux de systèmes de plafonnement et d'échange présentement en opération céderont la place à un seul système national.

L'annexe 1 fournit une liste des mécanismes de tarification du carbone utilisés à l'international et décrit quelques-uns de leurs paramètres de base. Ce tour d'horizon démontre bien les grandes variantes dans la façon dont ces politiques sont mises en œuvre. Au Japon, le système mis en place couvre 8 p. 100 des émissions totales, tandis que 85 p. 100 des émissions totales sont couvertes en Californie. Le prix sur le carbone varie également d'un endroit à l'autre. Il coûte entre 1 \$ US et 4 \$ US par tonne de CO₂ au Mexique et 168 \$ US par tonne de CO₂ en Suède.

L'expérience internationale démontre que les systèmes fiscaux et d'échange de droits d'émission ainsi que le chevauchement de systèmes d'échange peuvent cohabiter sur le même territoire. De nombreux pays européens utilisent une combinaison de taxe sur le carbone et de système de plafonnement et d'échange des émissions.

- La France et l'Irlande ont mis en place une taxe sur le carbone, tout en participant au système d'échange d'émission de l'Union européenne (EU ETS) afin d'augmenter la couverture de leurs émissions de carbone.
- Le Royaume-Uni a établi un prix plancher du carbone pour les combustibles fossiles utilisés dans la production d'électricité. Il s'agit d'une mesure complémentaire à sa redevance sur les changements climatiques qui concerne l'industrie, l'agriculture et le secteur public. Le Royaume-Uni participe également à l'EU ETS.
- Les politiques d'atténuation des GES de la Norvège incluent une taxe sur le CO₂, la *Loi sur le contrôle de la pollution*, la *Loi sur le pétrole* et la *Loi sur les échanges des droits d'émission des gaz à effet de serre*, qui couvrent plus de 70 p. 100 des émissions de GES du pays.

L'Accord de Paris, conclu au mois de décembre 2015, reconnaît l'importance de la tarification du carbone et des mécanismes du marché pour lutter contre les changements climatiques. L'article 6 de l'Accord porte exclusivement sur ce point. Parmi les 188 pays qui avaient soumis leurs contributions prévues déterminées au niveau national avant la Conférence, 90 ont indiqué qu'ils entendaient recourir à des mécanismes du marché.³

³ Pour en savoir plus, consulter: http://www.ieta.org/resources/Resources/Reports/Carbon_Pricing_The_Paris_Agreements_Key_Ingredient.pdf (en anglais seulement)

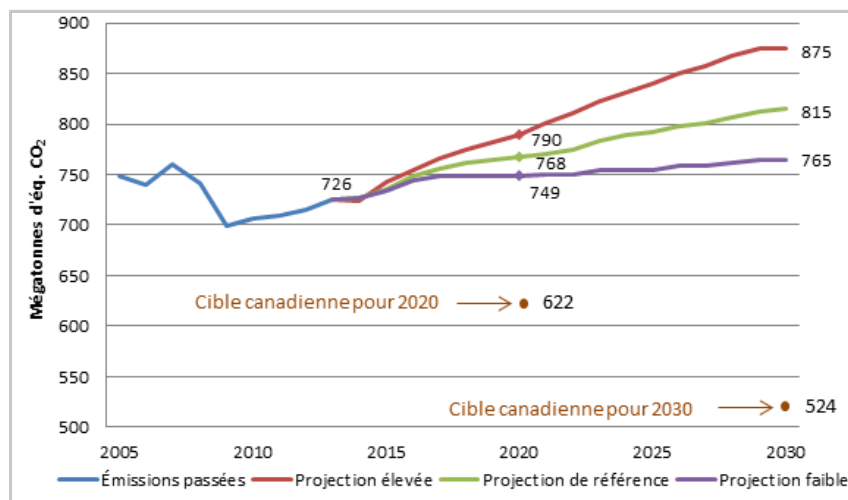
Comme on le décrit ci-dessous, en 2017, des provinces et territoires représentant près de 85 p. 100 de l'économie et de la population du Canada auront des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue en place.⁴

4 COMMENT LA TARIFICATION DU CARBONE PEUT AIDER LE CANADA À ATTEINDRE SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES?

4.1 Aperçu du profil des émissions du Canada

Dans la Déclaration de Vancouver, les premiers ministres ont convenu de « mettre en œuvre des politiques d'atténuation des émissions de GES afin d'atteindre ou de dépasser la cible du Canada pour 2030 de réduction de 30 p. 100 par rapport aux niveaux de 2005, de même que des objectifs précis pour les provinces et les territoires ». La figure 1 présente les projections des émissions pour le Canada⁵ – à l'aide de trois scénarios – basées sur le Rapport d'inventaire national. La fourchette présentée dans la figure met en évidence la sensibilité des émissions à des facteurs économiques plus vastes – spécialement le prix du pétrole. Selon la cible établie pour 2030, les émissions du Canada seraient réduites à 524 mégatonnes d'éq. CO₂.

Figure 1 - Profil de projections des émissions pour le Canada



4 La tarification du carbone à couverture étendue ne s'appliquera pas à la totalité des émissions de GES dans les provinces qui possèdent un système de tarification du carbone. Par exemple, les systèmes de plafonnement et d'échange du Québec et de l'Ontario couvrent de 80 p. 100 à 85 p. 100 de leurs émissions totales.

5 Les données et les projections utilisées dans la présente section ne correspondent pas nécessairement à celles des provinces et territoires qui compilent et produisent leurs inventaires. Il existe néanmoins un consensus général voulant que dans le but de faire une comparaison à l'échelle provinciale et territoriale, ces données et ces projections sont les seules qui puissent être utilisées pour le moment. Des travaux ont été entrepris en partenariat afin d'améliorer les données et les projections.

Selon des projections tirées du Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques, qui tient généralement en compte les politiques en vigueur avant le mois de septembre 2015, il est prévu que les émissions du Canada seront de 9 p. 100 supérieures aux niveaux de 2005 en 2030, ce qui correspond à 291 Mt de plus que la cible de 30 p. 100 sous les niveaux de 2005 en 2030. Si l'on prend en compte d'autres mesures, y compris celles récemment annoncées par l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador, il est attendu que les émissions projetées et le manque à gagner pour atteindre la cible établie pour 2030 seront diminués.

4.2 Scénarios illustratifs de prix du carbone pour le Canada

Les politiques provinciales et territoriales actuelles de tarification du carbone entraînent un vaste éventail de répercussions dans leurs économies respectives, en plus de contribuer aux réductions des émissions de GES au Canada. Pour accroître le niveau général d'ambition à l'échelle du pays en vue d'atteindre les cibles de réduction des émissions de GES du Canada, il faudrait instaurer des prix du carbone là où il n'y en a aucun, bonifier les mécanismes actuels de tarification du carbone, concevoir des mesures d'atténuations supplémentaires ou mettre en œuvre une combinaison de ces approches.

Afin de mieux comprendre les répercussions qu'une tarification supplémentaire du carbone pourrait avoir au Canada, le Groupe de travail a utilisé le modèle EC-PRO d'Environnement et Changement climatique Canada pour modéliser trois scénarios illustratifs de tarification explicite du carbone, qui sont présentés dans cette section. Ces scénarios servent à illustrer de façon générale les effets de la tarification du carbone sur l'économie selon des niveaux d'ambition divers, plutôt qu'à présenter les répercussions d'une proposition de politique publique déterminée.

MODÈLE EC-PRO

Le modèle EC-PRO est un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) dynamique séquentiel de l'économie canadienne optimisé pour une petite économie ouverte. Il saisit les caractéristiques des tendances relatives à la consommation et à la production provinciales au moyen d'un tableau détaillé d'intrants et d'extrants et lie les provinces par l'entremise du commerce bilatéral. Chaque province et chaque territoire est représenté de façon explicite comme une région. La représentation du reste du monde se limite aux flux d'importations et d'exportations des provinces canadiennes, qui sont réputées être des preneurs de prix sur les marchés internationaux. Afin de faciliter l'analyse des politiques énergétiques et climatiques, le modèle intègre des renseignements sur la consommation énergétique et les émissions de GES liés à la combustion de combustibles fossiles. Il effectue également un suivi des émissions de GES non liées à l'énergie.

- Le modèle EC-PRO, étant donné qu'il est un MEGC, s'avère un outil approprié pour modéliser des scénarios de tarification du carbone, puisqu'il permet à l'économie en entier de répondre, à mesure que les prix relatifs changent à l'échelle de l'économie. Il est toutefois important de tenir compte des mises en garde suivantes:
- On devrait toujours interpréter les résultats des MEGC comme des résultats fondés selon un ensemble particulier d'hypothèses. Ces hypothèses varient habituellement d'un modèle à l'autre, ce qui peut mener à la production de résultats différents par des modèles différents. Les résultats du modèle sont donc utilisés à leur meilleure capacité lorsqu'ils sont interprétés en lien avec d'autres scénarios du même modèle, plutôt que des prévisions absolues.

MODÈLE EC PRO (CONT.)

- Les MEGC ne saisissent pas habituellement l'éventail complet des répercussions positives des politiques sur les changements climatiques. Ces répercussions peuvent inclure la création de nouveaux secteurs de technologie verte, les avantages directs sur les dépenses publiques, tels que ceux résultant de l'amélioration de la santé, ou les réductions des coûts sociaux associés aux émissions de GES, qui sont estimés à 41 \$ par tonne d'éq. CO₂ en par Environnement et Changement climatique Canada. Dans une analyse coûts-avantages, ces répercussions sociales positives compenseraient certaines répercussions économiques négatives habituellement prévues par les MEGC.
- Le calibrage du modèle afin de le faire correspondre aux caractéristiques uniques de chacune des provinces et de chacun des territoires est une entreprise de taille et la collaboration fédérale-provinciale-territoriale sur des approches de modélisation est continue.⁶ Des exercices de modélisation menés par des provinces et des territoires particuliers peuvent mettre précisément l'accent sur les caractéristiques uniques de leur économie énergétique et présenter des résultats plus robustes pour des régions déterminées. Le modèle EC-PRO, quant à lui, offre l'avantage de modéliser de manière explicite les interactions entre régions, donnant ainsi un point de vue pancanadien. C'est ce qui explique probablement bon nombre des différences relatives aux inventaires des GES, aux projections et aux répercussions lorsque l'on compare des analyses de modélisation publiées par des institutions fédérales, provinciales, territoriales et non gouvernementales.
- En outre, la participation du Québec et de l'Ontario à un système international de plafonnement et d'échange peut entraîner des réductions de GES dans le système, mais à l'extérieur du Canada. Le modèle ne comptabiliserait pas les réductions possibles de GES réalisées à l'échelle internationale en raison de l'échange de droits d'émission entre territoires.
- Le modèle EC-PRO ne tente pas de prédire les nouvelles percées technologiques qui se concrétiseront à l'avenir. Au fur et à mesure que ces nouvelles technologies deviennent disponibles, leur coût baissera probablement et leur efficacité générale s'améliorera, ce qui donnera lieu à des réductions accrues des émissions à des prix du carbone moins élevés que le prédisent ces modèles. Même si les technologies offertes dans le modèle se limitent à celles qui existent à l'heure actuelle, les caractéristiques connexes sur le rendement (p. ex., le niveau d'efficacité énergétique, les coûts de fonctionnement et les coûts en capital initiaux) s'améliorent au cours de la période de projection.
- Les prix mondiaux des produits de base et les politiques publiques sur le carbone sont présumés être statiques. On obtient ainsi une augmentation des fuites de carbone et une réduction des retombées technologiques positives par rapport à une augmentation mondiale de l'ambition en matière de politiques climatiques.
- Il est possible que les provinces et les territoires aient mis en place des politiques sur les changements climatiques qui dépassent les scénarios dont il est question ci-dessous. Qui plus est, la modélisation ne tient pas compte de l'incidence de politiques d'atténuation qui pourraient être tirée du travail du Groupe de travail sur les possibilités d'atténuation ou de nouvelles politiques publiques des provinces et territoires ayant une incidence sur le prix du carbone ou le niveau d'émission, et qui pourraient aussi permettre d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES du Canada.

⁶ Le rapprochement entre les caractéristiques uniques de plus petites provinces et de plus petits territoires présente des différences particulières, puisque certains secteurs peuvent comprendre un plus petit nombre d'entreprises. Les résultats pour les plus petites provinces et les plus petits territoires ont possiblement un degré d'erreur plus important.

4.2.1 Scénario de référence et scénarios illustratifs

Le modèle EC-PRO a été calibré pour créer une base de référence conforme au Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques présenté en février 2016 à la CCNUCC. Mis à part les données sur les émissions présentées à la CCNUCC, les principaux renseignements utilisés pour prévoir les émissions comprennent des projections de la demande et de l'offre énergétique, conformément à ce qu'indique l'Office national de l'énergie, le produit intérieur brut (PIB) et la croissance de la population (conformément aux données du ministère des Finances Canada et de Statistique Canada).

Au moment de rédiger le présent rapport, les émissions projetées se fondent sur des hypothèses pour l'année 2015 – par conséquent, seules les politiques en vigueur avant septembre 2015 sont actuellement comprises dans le scénario de référence.⁷ Étant donné que les résultats sont présentés par rapport à un scénario de référence qui contient déjà des mesures de tarification du carbone à grande échelle au Québec et en Colombie-Britannique, il faut garder à l'esprit, au moment d'interpréter les résultats, que ces derniers ne représentent pas l'incidence complète des mécanismes à couverture étendue déjà en place, mais bien uniquement l'incidence supplémentaire issue des politiques de 2015. Par ailleurs, le scénario de référence n'inclut pas la baisse importante des prix du pétrole, les autres changements survenus récemment sur le marché énergétique et les politiques mises en œuvre, annoncées ou modifiées depuis le mois de septembre 2015.⁸ Par conséquent, les politiques climatiques annoncées récemment, comme le système de plafonnement et d'échange en Ontario et la tarification du carbone, l'élimination progressive des émissions causées par le charbon, l'engagement à réduire les émissions de méthane et la limite visant les sables bitumineux en Alberta ne sont pas incluses dans le scénario de référence ou dans les scénarios illustratifs pour cet exercice de modélisation. Le modèle suppose aussi qu'aucune mesure supplémentaire pour lutter contre les changements climatiques n'est prise dans d'autres pays.⁹

Trois scénarios illustratifs de tarification du carbone sont modélisés et les répercussions économiques et sur les émissions sont présentées dans les sections qui suivent:

- Le scénario de prix 15/30 – où le prix commencerait à 15 \$ en 2018 et augmenterait à 30 \$ en 2030 en valeur nominale.
- Le scénario de prix 30/40 – où le prix commencerait à 30 \$ en 2018 et augmenterait à 40 \$ en 2030 en valeur nominale.
- Le scénario de prix 30/90 – où le prix commencerait à 30 \$ en 2018 et augmenterait à 90 \$ en 2030 en valeur nominale.

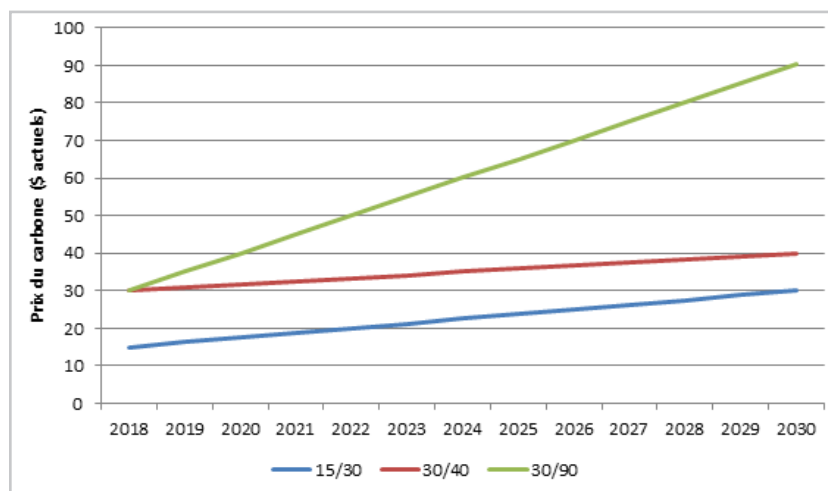
⁷ Par exemple, le scénario de référence pour le Québec suppose que le prix du carbone demeure à un prix plancher d'environ 20 \$ par tonne en valeur nominale en 2030 – même si le prix devrait correspondre à environ 30 \$ par tonne en valeur nominale en 2030 selon la réglementation en place. Par conséquent, le scénario de référence ne tient pas compte de toute augmentation future du prix du carbone au Québec en raison des augmentations du prix plancher au-delà de ce qui est inclus dans la référence ou de l'augmentation des prix attribuable à la rareté des droits d'émission dans un système de plafonnement et d'échange. Le scénario de référence pour la Colombie-Britannique suppose que le prix du carbone demeure à environ 30 \$ en valeur nominale pendant toute la période de projection. Le scénario de référence suppose un prix du carbone effectif de 6 \$ la tonne (30 \$/tonne sur 20 p. 100 des émissions) en Alberta.

⁸ Le scénario de référence suppose un prix du pétrole de 75 \$/baril en 2017, qui augmente à 98 \$/baril (\$ US de 2015), tandis que la plus récente prévision de l'Alberta est beaucoup moins élevée et projette un prix de 45 \$/baril pour l'exercice 2016-2017 n'atteignant pas la barre des 75 \$/baril avant 2020.

⁹ Si d'autres pays devaient appliquer une tarification du carbone à couverture étendue, comme le modélisent ces scénarios, les réductions des émissions et les répercussions économiques y étant illustrées pourraient être restreintes en raison de la diminution des fuites de carbone, mais les réductions des émissions pourraient aussi s'améliorer en raison des retombées accrues de l'amélioration de la technologie.

Ces scénarios sont fixés par le niveau le plus élevé de tarification du carbone en place au Canada, soit 30 \$ la tonne, en Colombie-Britannique. Le scénario 1 illustre l'incidence d'une tarification du carbone dans l'ensemble des provinces et des territoires, qui augmente graduellement à 30 \$ d'ici 2030. Les scénarios 2 et 3 illustrent l'incidence de l'adoption d'une tarification du carbone dans l'ensemble des provinces et des territoires à 30 \$ la tonne, qui passe graduellement à 40 \$ et à 90 \$ respectivement d'ici 2030. Il est impossible d'illustrer des scénarios à prix plus élevé de façon réaliste au moyen du traitement simple présenté dans cette section, comme par exemple un scénario qui atteindrait la cible de réduction d'émission du Canada de 30 p. 100 sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Cela s'explique par le fait que le modèle représente l'économie telle qu'elle existe actuellement. À des prix du carbone plus élevés, la probabilité qu'une percée technologique ou qu'un changement structurel important survienne augmente, ce qui réduit la valeur des résultats de modélisation.

Figure 2: Trajectoire du prix du carbone par scénario



Les scénarios supposent que le prix est appliqué de manière à atteindre un prix national au niveau donné. En d'autres termes, lorsque des systèmes actuels de tarification du carbone à couverture étendue étaient en place dans une province ou dans un territoire en 2014, la tarification supplémentaire du carbone n'est appliquée qu'à la mesure où elle ajuste le prix au niveau national.¹⁰ À titre d'exemple, sous le scénario 15/30, la Colombie-Britannique ne se voit pas imposer un prix supplémentaire, puisque le sien correspond déjà à 30 \$. Toutefois, sous le scénario 30/40, l'écart entre le prix national et le prix du carbone de la province est ajouté (p. ex., 0 \$ en 2018 et 10 \$ en 2030). À des fins de simplicité, on suppose que ce nouveau prix du carbone n'interagit pas avec les politiques actuelles.¹¹

Pour tous les scénarios, la tarification du carbone est appliquée afin de couvrir toutes les émissions issues de la combustion des combustibles fossiles, qui sont relativement faciles à tarifer, et les émissions de procédés industriels.¹² Les émissions qui ne sont pas couvertes par ces scénarios comprennent les émissions fugitives, les émissions agricoles non liées à l'énergie (p. ex., émissions du bétail, gestion du fumier, terres agricoles) et les déchets (site d'enfouissement). En 2014, cette tarification aurait couvert plus de 80 p. 100 des émissions totales au Canada, même si la couverture aurait été différente d'une province et d'un territoire à l'autre, en fonction de leur profil d'émission.¹³

10 La nouvelle tarification du carbone ne fait qu'augmenter le prix du carbone à couverture étendue des mécanismes en vigueur. Il ne tient pas compte d'autres taxes qui fixent un prix sur le carbone, comme les taxes sur les carburants ou d'autres mesures implicites.

11 En réalité, les politiques pourraient avoir des interactions importantes. Elles seront particulièrement importantes dans les systèmes de plafonnement et d'échange où les prix s'ajustent pour libérer le marché.

12 Les émissions de procédés industriels sont couvertes pour être conformes aux approches adoptées par les politiques provinciales actuelles de tarification du carbone.

13 En vertu de ces hypothèses de couverture, seulement 65 p. 100 des émissions sont couvertes en Saskatchewan et au Manitoba, tandis que plus de 95 p. 100 des émissions sont couvertes au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Afin de simplifier le travail de modélisation, aucun droit d'émission gratuit n'est alloué et les recettes générées par la tarification du carbone sont renvoyées par transfert direct au secteur des ménages de la province ou du territoire où le prix du carbone a été payé (les autres utilisations possibles des recettes sont abordées dans les prochaines sections du rapport portant sur le recyclage des recettes et la compétitivité). Comme il en est question ci-dessous, les gouvernements pourraient poursuivre de nombreuses priorités de politiques publiques en matière de recyclage des recettes issues de la tarification du carbone, ce qui aurait des répercussions différentes sur les émissions et l'économie parmi les secteurs et les régions visés par ces scénarios illustratifs. Une politique publique où le recyclage des recettes n'est pas prévu dans la province ou le territoire où elles ont été perçues pourrait entraîner des répercussions de distribution et des répercussions macroéconomiques considérables, qui affecteraient de façon négative les provinces et territoires subissant une perte nette de fonds.

Enfin, tous les résultats sont présentés par rapport à la projection du scénario de référence plutôt qu'à l'économie actuelle. À titre d'exemple, le Yukon produit actuellement 95 p. 100 de son électricité au moyen de l'hydroélectricité et, à la suite de l'augmentation de la demande au cours des années précédentes, le gouvernement a choisi d'investir dans une nouvelle capacité hydroélectrique, faisant en sorte que la part de la production d'hydroélectricité a augmenté légèrement. En l'absence de nouveaux projets, cependant, une centrale diesel serait la solution de rechange la moins dispendieuse pour la nouvelle production; la modélisation a été effectuée en supposant qu'aucune nouvelle décision de politique publique n'ait été prise relativement à de nouveaux projets de production hydroélectrique ou autre et que la totalité de la nouvelle capacité de production soit atteinte au moyen du diesel. Par conséquent, le scénario de référence accorde au diesel une proportion de 30 p. 100 de la production d'électricité au Yukon d'ici 2030 (même si pratiquement aucune centrale du genre n'existe actuellement). En réalité, le gouvernement du Yukon pourrait opter pour de nouvelles constructions hydroélectriques pour un éventail de motifs, mais ces dernières seraient considérées comme étant le résultat de nouvelles politiques qui ne sont pas incluses actuellement dans le scénario de référence.

Même si aucun des scénarios ne donne lieu aux réductions requises pour atteindre les cibles de réduction du Canada, comme il en est question dans l'une des sections qui suit, le fait d'instaurer un prix sur le carbone beaucoup plus élevé que celui de nos partenaires commerciaux pourrait augmenter les fuites de carbone et renforcer la nécessité de concevoir des politiques publiques qui répondent aux préoccupations entourant la compétitivité pour atténuer les fuites d'émissions vers d'autres régions.

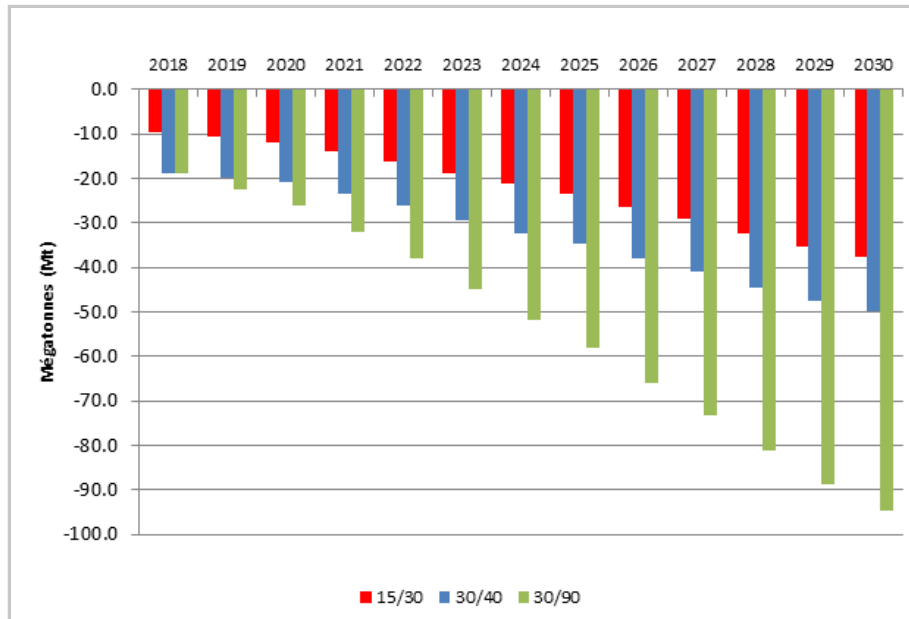
4.2.2 Incidence prévue sur les émissions

La tarification du carbone incite les entreprises et les ménages à réduire leurs émissions lorsque les coûts des réductions des émissions sont inférieurs aux coûts liés au paiement du prix du carbone. La quantité d'émission dans une région baissera donc à mesure que le prix du carbone augmente.¹⁴ Comme le montre la figure 3, les trois scénarios donnent lieu à des réductions à l'échelle nationale. Par rapport au scénario de référence de 815 Mt, le scénario de prix 15/30 donne lieu à un niveau d'émission de GES en 2030 de 777 Mt (38 Mt en-dessous du scénario de référence). Le scénario de prix 30/40 donne lieu à un niveau d'émission de 764 Mt pour 2030 (50 Mt en-dessous du scénario de référence), tandis que le scénario de prix 30/90 génère un niveau d'émission pour 2030 de 720 Mt (95 Mt en-dessous du scénario de référence).

Il est important de souligner, comme la plupart des MEGC le prédiraient, que la relation entre les réductions des émissions et la tarification du carbone n'est pas linéaire. Tandis que le prix du carbone est 2,25 fois plus élevé dans le scénario de prix 30/90 en 2030, les réductions des émissions ne sont que 1,9 fois plus élevée que celles du scénario de prix 30/40.

¹⁴ Comme il en est question dans une section suivante, étant donné que la structure des échanges commerciaux changera aussi à la suite de la tarification du carbone, les réductions d'émission dans une région spécifique ne représenteront pas nécessairement des réductions d'émissions à l'échelle mondiale.

Figure 3: Répercussions estimées sur les émissions nationales



Comme il est indiqué ci-dessus, la tarification du carbone incitera les réductions à faible coût. Toutefois, les possibilités de réductions à faible coût ne sont pas nécessairement réparties uniformément d'une région à l'autre. La figure 4 montre les réductions estimées des émissions dans chacune des provinces et chacun des territoires (la figure 4a est exprimée en mégatonnes, tandis que la figure 4b est exprimée en pourcentage par rapport aux émissions de référence). Il convient de souligner qu'en réponse au scénario de prix 30/90, les réductions varient grandement d'une province à l'autre.¹⁵ Cela témoigne du fait qu'une réduction marginale des coûts varie en fonction de nombreux facteurs, y compris si les provinces et les territoires sont engagés actuellement (ou prévoient de le faire) à l'égard de la tarification du carbone et si des efforts ont été déployés de façon constante pour réduire les émissions par le passé.

¹⁵ La réduction relativement importante des GES en Nouvelle-Écosse s'explique principalement par une réduction de l'intensité des émissions dans le secteur de l'électricité. En réduisant les émissions, la tarification explicite du carbone interagira avec les politiques publiques existantes de tarification implicite du carbone de la Nouvelle-Écosse dans ce secteur (comme il est indiqué ci-dessus). Étant donné que le modèle ne saisit pas cette interaction, les effets nets déclarés pour la Nouvelle-Écosse à la figure 4 et à l'annexe 2 sont probablement surestimés.

Figure 4a: Répercussions estimées sur les émissions (Mt) par province et territoire en 2030¹⁶

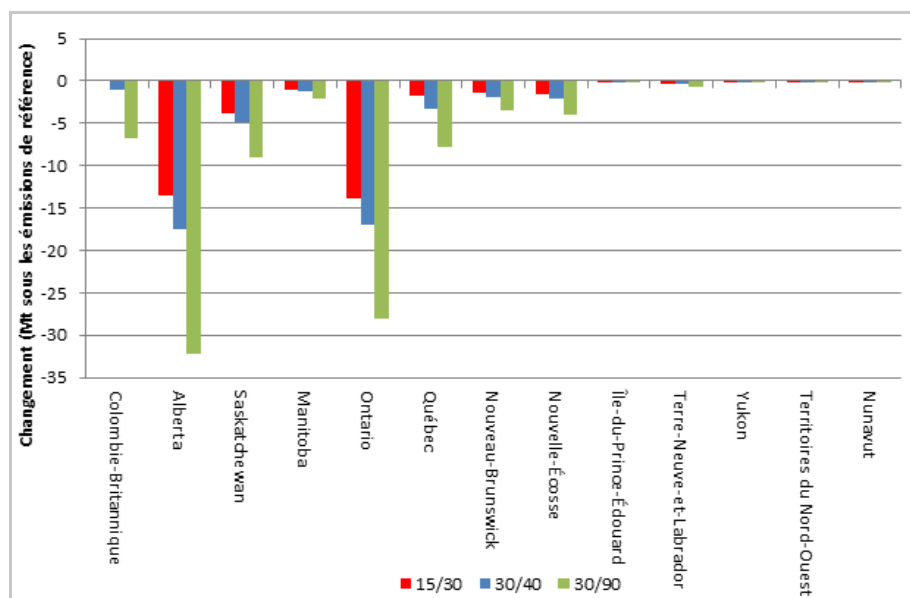
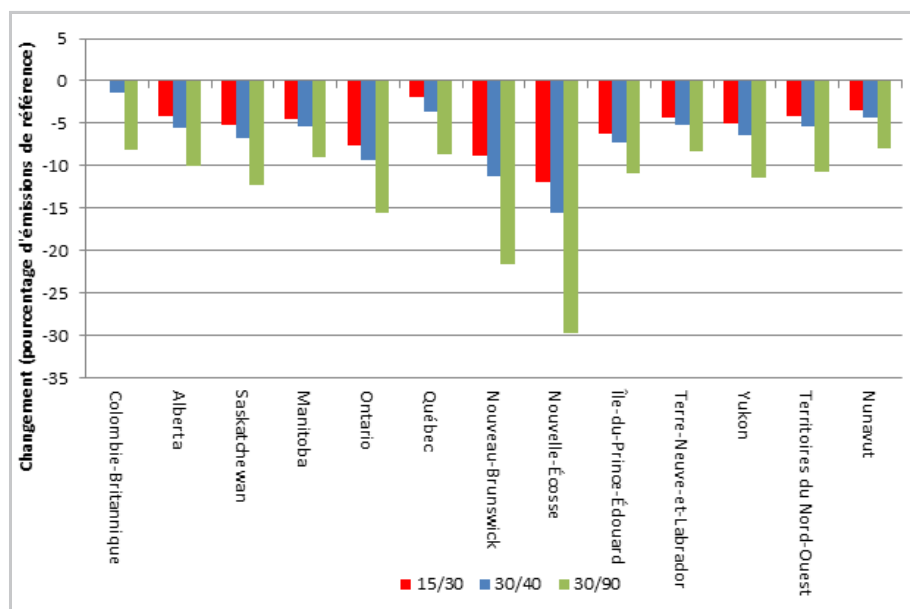


Figure 4b: Répercussions estimées sur les émissions (pourcentage des émissions de référence) par province et territoire en 2030

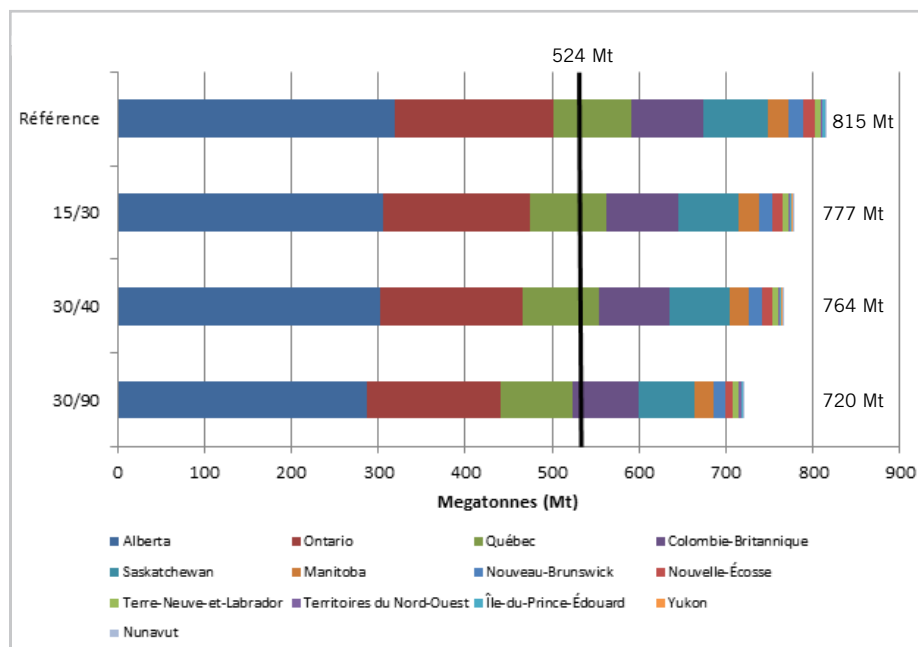


La figure 5 ventile aussi les émissions par province et par territoire afin d'illustrer la variation globale de l'inventaire des émissions en réponse à ces scénarios et l'ampleur des réductions supplémentaires requises pour atteindre la cible d'émission du Canada de 524 Mt d'ici 2030.

16 Le prix du carbone appliqué à ces scénarios est réduit en Colombie-Britannique (de 30 \$) et au Québec (de 20 \$) afin de tenir compte de la façon dont les politiques actuelles ont été modélisées dans le scénario de référence. Les augmentations futures possibles de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique ou les augmentations des prix des droits d'émission au Québec supérieures à 20 \$ ne sont pas incluses dans ce calcul. Les prix des droits d'émission au Québec dépasseront à tout le moins les 30 \$ d'ici 2030, étant donné la trajectoire prévue de la réglementation en vigueur au Québec. En outre, d'ici 2030, la rareté des droits d'émission pourrait donner lieu à des prix du marché supérieurs au prix plancher. Aucun rajustement n'a été apporté pour tenir compte du Specified Gas Emitters Regulation de l'Alberta, même s'il est inclus dans le scénario de référence (à un prix effectif supposé de 6 \$/tonne).

En supposant qu'aucune mesure d'atténuation supplémentaire ne soit prise hormis celles incluses dans le scénario de référence (c.-à-d. en vigueur avant 2014), on estime que d'ici 2030, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique ensemble représenteront 83 p. 100 des émissions totales du Canada. Comme on l'a indiqué précédemment, des mécanismes à couverture étendue de tarification du carbone s'appliqueront dans ces quatre provinces d'ici 2017. Dans ce contexte, les quatre systèmes en place permettraient d'atteindre une partie importante des réductions des émissions de GES indiquées dans la présente section à condition que le prix du carbone soit fixé à des niveaux conformes aux prix présentés dans ces scénarios.

Figure 5: Répercussions estimées sur les émissions en 2030



4.2.3 Répercussions économiques estimées

Évaluer l'ensemble des répercussions économiques de la tarification du carbone est compliqué. En plus d'estimer les coûts que la tarification imposera aux diverses composantes de l'économie, il est important de tenir compte des avantages de réduire les émissions de GES (y compris les coûts évités des changements climatiques), de la certitude du coût d'émission pour les entreprises planifiant un investissement, des avantages financiers à long terme d'effectuer une transition vers une économie plus propre et des avantages potentiels qui pourraient découler d'innovations entraînées par la tarification du carbone.

Toute évaluation des répercussions économiques de la tarification du carbone doit également tenir compte des incertitudes inhérentes à la modélisation et aux projections économiques. Les estimations fondées sur un modèle dépendent d'une large gamme d'hypothèses, y compris d'une projection de l'économie future. Ainsi, dans la mesure où les hypothèses de départ sont incertaines ou la performance économique future diffère des projections intégrées aux modèles utilisés par le Groupe de travail, les répercussions économiques réelles de la tarification du carbone divergeront des répercussions estimées présentées dans cette section. Alors que les projections de croissance économique utilisées lors de la modélisation effectuée par le Groupe de travail sont conformes au scénario de référence intégré de l'énergie, des émissions et de l'économie ayant servi dans le cadre du Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques, différentes hypothèses économiques, lorsque projetées en 2030, peuvent notamment donner lieu à des variations importantes dans les niveaux d'émission prévus (tel que démontré à la figure 1 par l'écart entre les projections des émissions pour le Canada).

Dans tous les scénarios modélisés dans cette section, le PIB réel devrait augmenter pendant la période de projection, quoiqu'à un rythme plus lent qu'en l'absence d'une tarification du carbone. Alors que le PIB (en \$ de 2011) augmente à environ 2,6 billions \$ en 2030 dans la référence, le modèle estime que la tarification du carbone pourrait abaisser ce résultat d'environ 7 milliards \$ (à 30 \$/tonne) à 24 milliards \$ (à 90 \$/tonne). Cela se traduit par une réduction du taux de croissance annuel moyen entre 2018 et 2030 de 2, 3 et 8 centièmes de point de pourcentage respectivement pour les différents scénarios de prix. Ces répercussions estimées se situent sous la révision moyenne de la croissance du PIB d'une année à l'autre ou l'effet potentiel d'une fluctuation des prix mondiaux du pétrole. En outre, ces répercussions sont petites lorsqu'on les compare aux hypothèses économiques alternatives qui soutiennent les scénarios d'émission faible et élevé de la figure 1 (où le PIB varie de 2,4 billions \$ à 2,9 billions \$).

Les véritables répercussions économiques seront influencées par les paramètres de conception de la politique publique. Par exemple, les répercussions varieront selon la façon dont les revenus sont recyclés. Les scénarios illustratifs de tarification du carbone présentés ci-dessus sont basés sur l'hypothèse que les recettes sont recyclées dans le secteur des ménages sous la forme de transferts forfaitaires dans la province ou le territoire où elles ont été perçues. Si les recettes étaient plutôt recyclées de manière à ce qu'un tiers soit utilisé pour réduire l'impôt de la main-d'œuvre, un autre tiers pour réduire l'impôt sur le capital et à transférer le tiers restant aux ménages, les répercussions sur le PIB réel dans le cas du scénario 30/90 baisseraient de 24 milliards \$ à 17 milliards \$ en 2030.

Les répercussions économiques estimées ne tiennent pas compte des avantages qui découleront de politiques de croissance propre, y compris les investissements en infrastructure et le développement de nouveaux secteurs de technologie verte. En plus, la tarification du carbone fournira une certitude commerciale, aidera à créer et attirer des opportunités d'investissement au Canada et permettra la croissance des exportations de technologies et de solutions de service propres. Ces répercussions positives ne sont pas incluses dans les modèles, mais devraient soutenir la croissance.

Finalement, ces estimations ne tiennent pas compte du coût de l'inaction à l'échelle mondiale dans la lutte contre les changements climatiques. Dans son rapport de 2011 intitulé « Le prix à payer », la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) affirmait qu'un échec mondial dans la lutte contre les

changements climatiques pourrait avoir des répercussions économiques considérables pour le Canada. L'analyse de la TRNEE montrait que le coût associé aux répercussions « pourrait se situer entre 21 et 43 milliards \$ par année en 2050, ce qui équivaut à 0,8 p. 100 à 1 p. 100 du PIB, selon les émissions mondiales futures et la croissance du Canada d'ici là ».¹⁷

Les répercussions économiques varieront probablement d'une région à l'autre de la même façon que les différences dans la structure économique des provinces et territoires ont mené à des différences dans les répercussions sur les émissions entre les provinces et territoires. Les provinces et territoires qui ont un nombre relativement élevé d'industries à forte intensité en carbone ou un secteur des ménages à relativement forte intensité en carbone auront tendance à subir des répercussions économiques relativement plus élevées que d'autres provinces et territoires ou celles qui ont déjà un mécanisme de tarification du carbone en place.

5 ÉLÉMENTS À CONSIDÉRER POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA

Bien que la tarification du carbone puisse aider à atteindre les cibles de réduction des GES en internalisant le prix du carbone dans les coûts des biens et services, elle représentera également une augmentation de coûts pour certains producteurs et consommateurs. Pour cette raison, la tarification du carbone pose différents problèmes qui nécessitent une attention particulière.

5.1 Recyclage des recettes

Des recettes importantes pourraient être générées au moyen d'un mécanisme de tarification du carbone.¹⁸ Les décisions de conception entourant la couverture, le prix et l'objectif de réduction de tout système auront une incidence considérable sur les recettes perçues. Par ailleurs, les décisions entourant la manière dont ces recettes sont recyclées dans l'économie seront un facteur déterminant des effets globaux sur l'économie et l'équité de toute politique publique et pourraient avoir une incidence considérable sur le résultat agrégé des émissions.

Il y a trois grands objectifs que les gouvernements pourraient souhaiter atteindre à l'aide du recyclage des recettes. Lorsque les différentes options de recyclage sont comparées, il est important de les considérer dans le contexte de l'objectif visé par la politique publique. Les gouvernements peuvent choisir de recycler les recettes pour:

- Compenser les répercussions sur l'équité et la compétitivité créées par la tarification du carbone;
- Faciliter la transition vers une économie résiliente et sobre en carbone;
- Stimuler la croissance durable et augmenter le niveau de vie des ménages à long terme, y compris dans les collectivités nordiques, éloignées et autochtones;
- Une combinaison de ces options.

¹⁷ Pour plus d'information, consulter: <http://collectionscanada.gc.ca/webarchives2/20130322140957/http://nrtee-trnee.ca/climat/properite-climatique/le-cout-national-net-du-changement-climatique/prix-a-payer?lang=fr>

¹⁸ La génération de recettes issues de la tarification du carbone est l'une des composantes qu'un gouvernement peut utiliser dans le cadre de sa gestion budgétaire globale. Dans la mesure où cette tarification du carbone aura une incidence sur d'autres parties de l'économie ou sur les recettes tirées d'autres sources, elle pourrait donner lieu à des baisses de recettes ailleurs pendant la transition vers une économie sobre en carbone.

5.1.1 Options de recyclage pour minimiser les répercussions de la tarification du carbone sur l'équité

Parce que la tarification du carbone fonctionne en modifiant le prix relatif des biens dans l'économie, les entreprises et les ménages qui ont davantage recours aux biens à forte intensité en carbone seront confrontés à de plus grands défis que ceux qui utilisent moins de biens à forte intensité en carbone. Cela incite les entreprises et les ménages à tenir compte des coûts du carbone dans leurs décisions et à réduire leur consommation de biens à forte intensité en carbone.¹⁹ Cependant, la tarification du carbone aura une incidence systématique plus prononcée sur certains sous-groupes, comme les collectivités nordiques, éloignées et autochtones, que d'autres, et, bien que les incitatifs pour réduire les émissions doivent y être maintenus, il est justifié d'utiliser le recyclage des recettes pour limiter les répercussions sur les sous-groupes davantage touchés, non pas à cause de leurs choix, mais à cause de leur situation. Ces sous-groupes peuvent être définis en fonction de leur revenu, de leur accès à des options moins coûteuses, de leur dépendance économique par rapport aux industries à fortes émissions ou en fonction d'autres indicateurs.

5.1.2 Répercussions sur l'équité des ménages

Le niveau d'émission d'éq. CO₂ généré par 1 000 \$ de dépenses de consommation ne diffère pas de manière significative en fonction des quintiles de revenu, ce qui laisse croire que l'intensité en carbone du panier de consommation ne varie pas de manière significative en fonction du revenu. Toutefois, les ménages à faible revenu consomment une plus grande part de leur revenu et sont donc touchés de manière disproportionnée par la tarification du carbone. Un prix du carbone et une taxe de vente (y compris les taxes sur l'essence et les taxes d'accise) présenteront donc un caractère régressif semblable pour l'ensemble des groupes de revenu. Le caractère régressif ne provient pas de la consommation de biens à contenu relativement plus élevé en carbone des travailleurs à faible revenu, mais provient de la même raison qu'une taxe de vente est régressive: étant donné que le rapport consommation-revenu des ménages à faible revenu est plus élevé (puisqu'ils économisent une moins grande part de leur revenu), les taxes sur la consommation correspondront nécessairement à une plus forte proportion du revenu de ces ménages.

De manière générale, le caractère régressif de la taxe de vente est abordé en exemptant certains produits (p. ex., les produits alimentaires de base) et par l'intermédiaire de transferts directs aux ménages à faible revenu (p. ex., le crédit pour la taxe sur les produits et services (TPS)). Une autre possibilité serait de procéder à l'examen des subventions pour les mesures de réduction en tenant compte du fait que les ménages à faible revenu ont moins de revenus disponibles pour investir dans les technologies écoénergétiques. Le besoin de recycler les recettes vers les ménages à faible revenu serait structurel plutôt que transitoire.

Par ailleurs, le recyclage des recettes pour aborder les questions d'équité pourrait être mis en œuvre par l'intermédiaire de programmes spécifiquement conçus et axés à l'intention des ménages à faible revenu, y compris les collectivités nordiques, éloignées et autochtones afin de réduire la proportion du revenu dépensé pour des biens et des services à forte teneur en carbone. Les remboursements de la redevance sur le carbone pour les ménages à revenus faible et moyen que l'Alberta prévoit instaurer, ainsi que le crédit pour la taxe sur les mesures climatiques aux ménages à faible revenu de la Colombie-Britannique sont deux exemples de ce type de politique.

¹⁹ Les coûts structurels des produits et services tels que les aliments, l'eau et les vêtements, ainsi que les carburants qui pourraient être utilisés, par exemple, dans des activités de chasse et de pêche traditionnelles, pourraient également subir des répercussions importantes, ce qui affecterait de façon disproportionnée les collectivités nordiques, éloignées et autochtones et augmenterait leur dépendance aux importations provenant du Sud.

5.1.3 Répercussions sectorielles et recyclage des revenus

La tarification du carbone agit en augmentant le prix des biens à forte teneur en carbone. De ce fait, elle rend les entreprises à forte intensité en carbone moins compétitives. Pour cette raison, bon nombre des répercussions sur la concurrence et l'équité dans l'ensemble des secteurs sont un résultat nécessaire d'un système de tarification du carbone qui est fonctionnel. Au fur et à mesure que les marchés s'ajustent à la réalité de la tarification du carbone, l'économie subira des changements structurels. Ces changements créeront une période de transition au cours de laquelle certaines entreprises devront modifier leurs processus de production et certains individus pourraient être contraints de changer d'emploi.

En investissant dans cette transition pour faire face aux contraintes financières des particuliers et des entreprises, les gouvernements pourraient limiter les impacts et accélérer la transition vers une économie durable et sobre en carbone. L'aide à la transition pourrait inclure un soutien pour l'adoption de technologies à plus faibles émissions ou de technologies écoénergétiques ou de programmes de formation professionnel pour les travailleurs. Cela sera particulièrement important dans les collectivités qui dépendent d'entreprises ou de secteurs à forte intensité en carbone, comme les collectivités nordiques et éloignées qui dépendent du diesel.

Une attention particulière devrait également être accordée aux répercussions de la tarification du carbone sur la compétitivité des secteurs à fortes émissions dont la capacité de transférer les coûts accrus liés aux prix du carbone est limitée. (Voir la discussion ci-dessous.)

La tarification du carbone pourrait faire en sorte que certaines entreprises canadiennes à faible intensité d'émission perdent des parts de marché au profit d'entreprises situées dans des territoires ayant un faible prix du carbone et dont l'intensité des émissions est élevée, réduisant ainsi l'avantage environnemental du prix du carbone. Ainsi, le recyclage des recettes pour tenir compte de ces possibilités et réduire les effets négatifs sur la compétitivité de certains secteurs pourrait améliorer les résultats mondiaux en matière climatique. Cependant, il demeure que toute initiative qui augmentera la production des entreprises canadiennes à forte intensité d'émission rendra plus difficile l'atteinte des objectifs de réduction d'émission du Canada.

Pour cette raison, il est important de déterminer avec grand soin les secteurs qui sont sujets à des pertes de parts de marché en faveur de concurrents étrangers en raison de la tarification du carbone. De plus, les politiques visant à atténuer ces effets doivent être soit de nature transitoire, soit liées aux politiques de tarification du carbone de nos partenaires commerciaux.

5.1.4 Options de recyclage des recettes facilitant la transition vers une économie résiliente et sobre en carbone

L'objectif global de la tarification du carbone est de réduire les émissions. Pour cette raison, ses promoteurs font parfois valoir le cercle vertueux du réinvestissement des recettes générées par la tarification du carbone dans les secteurs qui réduisent davantage les émissions ou qui assurent l'adaptation et augmentent la résilience.

Cela dit, la tarification du carbone en soi devrait fournir un signal économique fort qui incite à entreprendre des mesures de réduction qui sont économiques. L'impact de mesures incitatives supplémentaires pour réduire les émissions pourrait être moins prononcé que prévu dans les cas où: les particuliers et les entreprises pourraient recevoir des incitatifs pour des mesures qu'ils entendaient déjà mettre en place en raison du signal de prix; les mesures incitatives ciblent des réductions supplémentaires dans les secteurs à coûts élevés les rendant inefficaces; les mesures incitatives interagissent avec le mécanisme de tarification du carbone donnant lieu à des émissions plus élevées ailleurs dans le système.

Cependant:

- En pratique, il est uniquement possible de fixer un prix sur des biens qui sont mesurables avec un certain degré de certitude. Pour cette raison, il est difficile de fixer le prix des émissions associées à certains secteurs de l'économie. Malgré cela, ces secteurs offrent parfois des opportunités de réduire les émissions à faible coût. Le recyclage des recettes pour inciter la réduction des émissions dans ces secteurs pourrait être justifié, même si une réglementation complémentaire, imposant des pratiques exemplaires aux secteurs non visés par la tarification du carbone, pourrait être une méthode plus efficace pour les inciter à réduire leurs émissions.
- On peut aussi considérer la lutte contre les changements climatiques en tant que problème technologique. La planète a besoin du développement de nouvelles technologies afin de maintenir (et d'améliorer) le niveau de vie tout en réduisant la quantité des émissions de GES. Malheureusement, deux défaillances principales du marché peuvent mener à une faible quantité d'innovations vertes. La première est la défaillance du marché liée à la diffusion des connaissances, qui apparaît lorsque les innovateurs sont incapables de rentabiliser la pleine valeur de leur innovation. En apportant des améliorations progressives, les futurs innovateurs ont l'avantage d'avoir accès aux innovations existantes, mais soutirent également des parts de marché au produit d'origine. La deuxième défaillance du marché est que les avantages de certains types d'innovations auront une portée mondiale alors qu'un instrument de tarification du carbone ne changera la demande que sur le marché intérieur. Étant donné que le Canada est un marché relativement petit, la tarification du carbone aurait une incidence modeste sur l'innovation verte à l'échelle mondiale. Pour inciter davantage d'innovation verte, les gouvernements pourraient financer la recherche fondamentale ou fournir un soutien supplémentaire pour la R&D, sous réserve de la disponibilité des ressources humaines appropriées.
- Certains biens produits dans l'économie sont des « biens publics » et ne seront pas fournis de manière efficace par le marché. Généralement, les gouvernements se chargent de fournir ces biens (p. ex., le transport en commun, les parcs et le personnel policier et militaire). La tarification du carbone pourrait augmenter les dépenses liées à la fourniture de ces biens tant par l'augmentation de la demande pour ces biens que par l'augmentation de leurs coûts. Par exemple, les gouvernements pourraient avoir à élargir leur système de transport en commun ou leur réseau de distribution électrique afin d'étendre ces services à une plus grande partie de la population. Certaines infrastructures publiques pourraient ne plus être compatibles avec une économie sobre en carbone et pourraient devoir être remplacées avant la fin de leur vie utile. Par ailleurs, les coûts pour les gouvernements pourraient augmenter en raison de la nécessité de réduire les émissions provenant de leurs immeubles, de leurs parcs de véhicules et des activités militaires. Le recyclage des recettes pourrait être utilisé pour compenser les coûts associés à ces dépenses.

Le recyclage des recettes pour accélérer la transition vers une économie sobre en carbone peut fournir divers avantages. Des mesures qui aident les entreprises à accroître leur efficacité énergétique pourraient contribuer à réduire les coûts de production, à les rendre plus compétitives et à améliorer la sécurité énergétique globale du territoire. Des programmes visant à favoriser l'innovation verte pourraient aussi contribuer à la création de nouvelles grappes technologiques et d'emplois verts. Le recyclage des recettes dans des mesures qui réduisent la consommation de combustibles fossiles aura également un effet positif sur la qualité de l'air et sur les dépenses publiques en soins de santé, sans oublier les nombreux avantages connexes liés à la sécurité et à la qualité de vie qui découlent des mesures visant l'amélioration des modes actifs et durables de transport.

5.1.5 Options de recyclage qui favorisent une croissance économique à long terme forte, plus inclusive et résiliente

En raison des nombreuses priorités concurrentes des gouvernements en matière de politique publique, les recettes générées par la tarification du carbone pourraient être dirigées vers des domaines qui ne sont pas

directement liés aux changements climatiques. L'investissement des fonds dans des politiques favorisant une croissance économique à long terme plus forte, inclusive et résiliente pourrait être justifié, peu importe la source des recettes. Étant donné que les émissions sont en partie un produit de l'activité économique, le recyclage des recettes de manière à favoriser la croissance économique aura pour effet d'augmenter le prix du carbone nécessaire pour atteindre une cible donnée de réduction des émissions. Toutefois, des revenus plus élevés auront également une incidence sur la capacité des ménages à faire des investissements qui permettent de réduire leurs émissions.

Les impacts économiques de la tarification du carbone sont difficiles à estimer, puisque la modélisation ne tient pas compte de l'incertitude des projections économiques, des avantages pour l'économie et du coût de ne pas entreprendre de mesures climatiques. Les estimations varient considérablement, un des principaux facteurs étant la manière dont les recettes sont recyclées. En général, les projections pour lesquelles l'incidence sur le PIB est la plus faible sont celles où les recettes générées par la tarification du carbone sont utilisées pour réduire les taxes génératrices de distorsion.²⁰ En générant des recettes par la tarification du carbone, il sera possible d'ajuster le régime fiscal global dans l'économie afin d'accroître la compétitivité fiscale globale ou de rendre le système plus équitable. Des modifications à la composition des prélèvements fiscaux pourraient s'avérer un moyen efficace pour gérer plusieurs des questions d'équité mentionnées plus haut.

D'autres priorités pourraient être mises de l'avant, telles que la stimulation de l'économie et la promotion d'une croissance durable soutenue grâce à des investissements ciblés dans les infrastructures ou l'amélioration de l'équilibre budgétaire actuel ou futur des gouvernements.

5.1.6 Considérations

Afin de garantir la transparence sur l'utilisation des recettes générées par la tarification du carbone, les gouvernements pourraient choisir de diriger l'ensemble des recettes tirées de la tarification du carbone vers:

- La neutralité des recettes (toutes les recettes tirées de la tarification du carbone sont utilisées pour abaisser les autres sources de recettes, comme en Colombie-Britannique);
- La neutralité fiscale (toutes les recettes tirées de la tarification du carbone sont utilisées pour abaisser les autres sources de recettes et/ou réinvesties dans de nouvelles dépenses liées aux changements climatiques, comme en Alberta, au Québec et en Ontario).

Le recyclage des recettes pourrait compenser une grande partie du coût économique, remédier aux répercussions sur l'équité ou réduire d'avantage les émissions et aider à payer pour les infrastructures publiques pour soutenir des activités d'atténuation et l'adaptation aux effets des changements climatiques, ou une combinaison de ces approches. Cependant, afin de choisir entre les différentes options de recyclage, il serait nécessaire de procéder à une analyse des avantages et des inconvénients liés à chacune. Étant donné que différents gouvernements à différents moments peuvent choisir de recycler de façon différente, il est possible qu'aucun choix optimal n'existe.

5.2 Collectivités nordiques et éloignées

À moins que des mesures de soutien appropriées soient mises en place, tout mécanisme de tarification du carbone pourrait avoir des effets disproportionnés sur les collectivités nordiques et éloignées en raison des défis uniques auxquels elles sont confrontées par rapport au reste du Canada. Lorsqu'on parle de collectivités nordiques et éloignées, on entend généralement des établissements permanents ou à long terme

²⁰ Le recyclage des recettes pour abaisser d'autres taxes est un exercice simple à mener dans le MEGC. Le recyclage des recettes de façon à favoriser la technologie ou à offrir un incitatif à des réductions d'émissions supplémentaires est plus difficile à calculer, étant donné que l'efficacité de ces mesures dépend surtout de leur conception.

qui ne sont pas raccordés au réseau de distribution électrique nord-américain ou au réseau de gaz naturel.

Selon la Base de données des collectivités éloignées de Ressources naturelles Canada, il existe environ 284 collectivités éloignées au Canada. Celles-ci comprennent des collectivités, des établissements, des villages ou des villes, ainsi que des avant-postes et des camps commerciaux à long terme pour les activités minières, la pêche et l'exploitation forestière. Environ 60 p. 100 sont considérés comme des collectivités autochtones (Premières nations, Innus, Inuits et Métis).

Compte tenu des réalités géographiques, ces collectivités pourraient subir un fardeau supplémentaire imposé par les mécanismes de tarification du carbone en lien avec les coûts de transport, la production d'électricité, les coûts de chauffage, ainsi que des effets sur les industries locales qui utilisent beaucoup de carburant, telles que l'exploitation minière.

5.2.1 Transport

Les grandes distances de transport et l'éloignement géographique des collectivités nordiques et éloignées causent une forte dépendance à l'égard du transport aérien et des autres véhicules à carburants, ce qui est le principal facteur des émissions dans le secteur des transports. De longs déplacements à des fins médicales sont également nécessaires pour les résidents qui vivent dans de petites collectivités éloignées offrant des services de soins de santé limités, ainsi que pour les patients hospitalisés nécessitant des interventions médicales qui ne sont pas offertes localement.

5.2.2 Production d'électricité

À l'exception de quelques collectivités du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Québec qui sont alimentées par un réseau hydroélectrique local, la grande majorité des collectivités éloignées du Canada dépendent de centrales au diesel pour la production d'électricité où il existe actuellement peu de solutions de rechange en matière de technologies renouvelables (p. ex., la consommation d'électricité est beaucoup trop faible pour rentabiliser le coût de l'énergie éolienne, et la pénétration technique maximale de l'énergie solaire ne peut remplacer que de 2 à 10 p. 100 de la consommation annuelle de diesel). Ainsi, la plupart de ces collectivités sont caractérisées par une forte dépendance aux carburants importés et des coûts énergétiques élevés, ce qui peut limiter la fourniture locale de biens et services.

L'isolement des collectivités a également une incidence sur la composition du mixte énergétique pour la production d'électricité. Le coût pour relier la plupart des collectivités à un réseau de transport d'énergie électrique est prohibitif en raison de la distance entre elles, et la petite taille de la population empêche également l'investissement dans des solutions de rechange en raison de défis techniques et économiques liés à l'intégration des systèmes complexes de sources multiples dans les collectivités éloignées.²¹

5.2.3 Chauffage

La majorité des maisons et des bâtiments dans les Territoires sont chauffés au diesel ou au moyen d'autres combustibles liquides. De manière générale, la dépendance au carburant diesel est attribuable au fait que les options pour expédier ou transporter et consommer les carburants à plus faible teneur en carbone (par exemple, le gaz naturel, le propane, les granules de bois) soient moins viables. La dépendance au diesel est exacerbée par le fait que les hivers sont généralement plus longs et plus froids dans les collectivités du Nord, ce qui entraîne plus de jours où il est nécessaire de chauffer que dans les ménages canadiens moyens. Par exemple, les températures hivernales peuvent demeurer sous 40 °C pendant des périodes prolongées dans les Territoires et dans d'autres collectivités nordiques.

²¹ L'établissement de mini-réseaux et micro-réseaux pour l'électrification de régions éloignées a été identifié comme un moyen potentiel pour faciliter la fourniture locale de biens et services.

5.2.4 Effets sur les industries qui utilisent beaucoup de carburant

L'économie du Nord est moins diversifiée que l'économie nationale du Canada, et les industries qui prévalent sont des industries qui utilisent beaucoup de carburant. Par exemple, l'exploitation des mines et des carrières, l'extraction du pétrole et du gaz et l'administration publique représentaient plus de 40 p. 100 du PIB du Nord en 2011. En outre, les besoins en matière de transport et d'électricité pour l'exploitation minière peuvent faire en sorte que les coûts d'énergie comptent pour 30 p. 100 des frais d'exploitation totaux d'une mine dans le Nord. Bien que la majorité du secteur industriel au Yukon soit actuellement alimenté à l'hydroélectricité ou au diesel, selon la taille de l'exploitation et la proximité du réseau, les industries des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut comptent presque exclusivement sur des centrales au diesel pour la production d'électricité.

5.2.5 Considérations relatives aux collectivités nordiques et éloignées

Les défis auxquels les communautés nordiques et éloignées pourraient faire face n'empêchent pas nécessairement le recours à des mécanismes de tarification du carbone. Cependant, il sera important de tenir compte de certaines considérations dans l'examen des mécanismes de tarification du carbone et du recyclage des recettes.

- Les collectivités éloignées qui dépendent fortement des combustibles fossiles seraient disproportionnellement touchées par une tarification du carbone. En outre, ces collectivités, en particulier celles qui se trouvent au-dessus de la limite des arbres, ont actuellement des possibilités limitées de réduire leur consommation de combustibles fossiles en utilisant des carburants de remplacement.
- Les coûts intégrés dans les biens et services tels que la nourriture et les vêtements pourraient être aussi importants que les coûts directs de la tarification du carbone sur l'énergie.
- Un accès inadéquat aux capitaux, un faible niveau d'investissement dans les réserves, et de faibles taux d'emploi limitent la capacité des groupes vulnérables à diversifier leur économie ou à investir dans de nouvelles infrastructures, ce qui complique la réponse aux besoins accrus en ressources associés avec l'atténuation des répercussions des changements climatiques.
- La tarification du carbone augmente le coût des opérations et réduit la compétitivité des industries qui utilisent beaucoup de carburants telles que l'exploration et l'extraction des minéraux, du pétrole et du gaz, qui fonctionnent au sein d'une économie mondiale. (Ce facteur ne se limite pas aux collectivités nordiques ou éloignées.)
- Les mécanismes de tarification du carbone pourraient avoir une incidence importante sur les budgets des gouvernements des collectivités nordiques ou éloignées.

Les îles et les collectivités situées sur des îles qui ne sont pas nécessairement considérées comme nordiques ou éloignées peuvent être confrontées à des défis semblables en fonction de leur isolement par rapport au continent. Par exemple, l'accès aux carburants de remplacement ou à d'autres réseaux de distribution d'électricité peut être limité. En outre, ces collectivités peuvent faire face à des coûts de transport plus élevés, ce qui pourrait avoir une incidence sur le coût de tous les biens et services dans ces collectivités.

5.3 Peuples Autochtones

Tout au long du processus de mobilisation, les représentants des organisations autochtones ont salué l'engagement des gouvernements à faire participer les peuples autochtones dans le contexte du cadre pancanadien et ont appuyé l'objectif de bâtir une économie forte tout en protégeant l'environnement pour les générations futures.

Comme principe directeur, les représentants autochtones ont expliqué la nécessité pour les gouvernements de respecter les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de tenir compte des droits et des intérêts des Autochtones dans l'élaboration de toutes les politiques relatives aux changements climatiques. L'importance d'établir un « consentement préalable, libre et éclairé » a été particulièrement souligné pour guider toutes les interactions locales, provinciales et nationales avec les peuples autochtones.

Les représentants ont été encouragés par le fait que les modèles de tarification du carbone offrent aux communautés autochtones des possibilités de développement économique et créent également de nouvelles possibilités de déploiement et de développement de technologies vertes. Cela étant dit, les représentants ont insisté sur la nécessité de collaborer pour lutter contre les changements climatiques et leurs incidences connexes sur la santé, le bien-être et les traditions culturelles. Les peuples autochtones et leurs pratiques et cultures traditionnelles sont les plus exposés aux changements climatiques et devraient participer activement à un effort pancanadien pour réduire les émissions de GES et s'adapter aux incidences des changements climatiques. Les représentants ont également fait valoir que les mesures adoptées à l'égard du climat devraient favoriser le bien-être des communautés autochtones et non le compromettre, en particulier dans les domaines de l'accès et de la sécurité d'approvisionnement pour l'énergie, les aliments et l'eau. Ils ont également insisté sur le fait que la tarification du carbone ne doit pas être la seule stratégie pour lutter contre les changements climatiques et devrait être considérée comme un outil parmi d'autres dans l'élaboration d'une stratégie à long terme pour réduire les émissions de GES au Canada et la transition vers une économie sobre en carbone.

Au sujet de la conception de la tarification du carbone au Canada, les principaux points et les principales possibilités à considérer qui suivent ont été communiqués:

- Premièrement, l'importance de minimiser les effets néfastes que la tarification du carbone pourrait avoir sur le coût de l'énergie dans les communautés nordiques et éloignées qui ont peu ou pas d'options disponibles à coûts raisonnables pour améliorer l'efficacité énergétique ou remplacer les sources de combustible. De plus, la reconnaissance du fait que les coûts intégrés aux produits et services tels que les aliments, l'eau et les vêtements pourraient également subir des répercussions importantes pour certaines communautés autochtones.
 - » La justice et l'équité devraient être des éléments centraux à considérer dans la conception de la tarification du carbone pour s'assurer que l'écart de bien-être entre les communautés autochtones et non autochtones ne s'élargisse pas. Tout comme la réduction des incidences sur les ménages, cela pourrait se faire par la conception du mécanisme de tarification du carbone.
 - » Les recettes provenant de la tarification du carbone pourraient également être utilisées au sein des collectivités pour subventionner des investissements tels que l'accroissement de l'isolation des bâtiments ou l'installation de sources d'énergie plus sobres en carbone ou de sources d'énergie renouvelables, de même que pour subventionner des infrastructures pour remplacer la production des centrales au diesel qui alimentent actuellement de nombreuses communautés autochtones en électricité, ce qui permettrait de réduire les coûts en énergie. Là où des investissements ne peuvent efficacement être mis à profit, les recettes pourraient servir à compenser directement les incidences de la tarification.
 - » La conception d'un mécanisme de tarification du carbone devrait aider les collectivités autochtones à fournir localement les produits et les services grâce au développement de technologies et d'énergie propres, qui pourraient éventuellement conduire à une réduction ou à l'élimination de la dépendance à l'égard des importations et à un accroissement de la souveraineté alimentaire et en eau.
 - » Il a également été souligné que tous les échelons de gouvernements devraient être au fait de l'effet que pourrait avoir la tarification du carbone sur les budgets de fonctionnement pour minimiser l'incidence sur les ressources utilisées afin de subvenir aux besoins des peuples autochtones.

- Deuxièmement, de nombreux peuples et de nombreuses communautés autochtones s'intéressent aux possibilités que la tarification du carbone peut leur offrir pour tirer un avantage économique. Cela comprend la participation aux activités de réduction des émissions, la création de crédits compensatoires ou la reconnaissance de l'importance de protéger les puits de carbone, sous réserve du respect et de la reconnaissance des titres et droits autochtones, et des droits des traités.
 - » Pour aider à développer les compétences et établir un consensus entre les communautés à propos de la participation des peuples autochtones au marché du carbone, les représentants ont cerné le besoin d'impliquer les peuples autochtones dès le départ et fréquemment d'une façon conforme au principe du « consentement préalable, libre et éclairé ».
 - » Lors de l'élaboration de règles pour guider la création de ces mécanismes, on doit prendre en considération la participation des communautés autochtones, y compris les politiques publiques relatives à la gestion des ressources forestières, à la biodiversité et à d'autres initiatives d'atténuation.
 - » En ce qui a trait à de possibles crédits compensatoires, les représentants ont également recommandé un soutien supplémentaire pour les sociétés qui ont une entente de partage des recettes, une entente sur les répercussions et les avantages ou une entente de copropriété avec les peuples autochtones.
- Finalement, l'importance pour tous les gouvernements de maintenir des relations efficaces et continues avec les peuples autochtones, en conformité avec les responsabilités et obligations légales du Canada sous les lois internes, constitutionnelles et internationales, et pour les peuples autochtones de mener les efforts du Canada afin de réduire les émissions de GES et de combattre les changements climatiques.
 - » Il est important que les peuples autochtones et les gouvernements comprennent les possibles répercussions et opportunités que peuvent avoir les différents éléments de conception et de mise en œuvre de la tarification du carbone sur les peuples autochtones et leurs collectivités.
 - » À cette fin, les représentants ont encouragé les gouvernements à fournir aux peuples autochtones les informations et les ressources nécessaires pour permettre à ces communautés de participer activement et de prendre des décisions éclairées en conformité avec le principe de « consentement préalable, libre et éclairé ».

5.4 Compétitivité et fuites de carbone

L'augmentation des prix du carbone à des niveaux qui dépassent de loin ceux de nos partenaires commerciaux pourrait susciter des préoccupations en matière de compétitivité dans certains secteurs. En particulier, certaines industries canadiennes feraient face à des coûts directs et indirects de production plus élevés, que leurs compétiteurs internationaux n'ont pas à engager, ce qui pourrait réduire la compétitivité de leurs prix sur les marchés nationaux et étrangers. Des solutions de rechange à la tarification du carbone, comme les réglementations sur le carbone, pourraient aussi avoir des répercussions semblables.

Lorsque leur compétitivité est touchée, les entreprises canadiennes pourraient être contraintes de réduire la production nationale ou de transférer la production et les investissements dans un territoire qui n'applique pas encore une tarification du carbone à un niveau comparable (même si les entreprises considèrent de nombreux facteurs au moment de prendre des décisions d'investissement).²² Cela pourrait avoir une incidence sur les emplois et l'activité économique au Canada et compromettre les efforts de réduction de GES à l'échelle mondiale en transférant les émissions canadiennes dans d'autres territoires ou en augmentant les émissions dans ces dernières – une situation connue sous le nom de « fuite de carbone ».

²² De nombreux facteurs peuvent jouer dans les décisions liées au transfert de la production et à la fuite de carbone, comme les coûts différenciés de la main-d'œuvre et de l'énergie, la disponibilité de main d'œuvre qualifiée, les structures fiscales, l'accès aux marchés, etc. La tarification du carbone est donc un élément parmi de nombreux qui touchent le processus décisionnel des entreprises.

La mesure selon laquelle la compétitivité d'une entreprise est touchée négativement par la différenciation de la tarification du carbone dépend largement de deux facteurs:

- *l'intensité des émissions* de carbone liées à la production de l'entreprise, qui représente le coût d'exposition de cette dernière à la tarification du carbone;
- le pouvoir de l'entreprise sur le marché, ou la capacité d'une entreprise à transférer l'augmentation des coûts à ses acheteurs sans perdre une part de marché importante, souvent évaluée selon la mesure avec laquelle une entreprise est *exposée à la concurrence*.

Différents gouvernements appliquent des définitions et des seuils différents d'intensité des émissions ou d'exposition à la concurrence pour cerner les secteurs à risque.²³ En général, les entreprises qui affichent la plus grande probabilité de perte de compétitivité ou de fuite de carbone sont celles des secteurs de produits industriels et de l'extraction qui sont énergivores et/ou exposés à la concurrence.

Dans le contexte canadien, l'ampleur des répercussions sur la compétitivité de secteurs en particulier dépendra du type et du niveau de tarification du carbone utilisée. Dans un secteur déterminé, les répercussions varieront aussi par entreprise et par province et territoire. Au moment d'étudier les mesures pour diminuer les répercussions sur la compétitivité de la tarification du carbone au Canada, il sera important d'établir des critères et des seuils clairs, fondés sur l'intensité des émissions et l'exposition à la concurrence afin de s'assurer que les mesures liées à la compétitivité ciblent adéquatement les secteurs susceptibles de subir les répercussions les plus importantes. En même temps, l'écart considérable à l'échelle du pays entre les structures économiques et industrielles devra être pris en considération dans les choix stratégiques effectués.

5.4.1 Instruments de politique publique

Les gouvernements disposent d'une variété d'instruments de politique publique pour faire face aux pressions en matière de compétitivité qui pourraient être utilisés isolément ou conjointement avec d'autres. En termes généraux, il existe trois approches globales:

- Un traitement différentiel pour les secteurs concernés;
- Le recyclage des recettes;
- Les ajustements fiscaux à la frontière.

5.4.2 Un traitement différentiel pour les secteurs concernés

Un traitement différentiel comprend des mesures précises en vue de réduire, d'éliminer ou de compenser l'effet direct de la tarification du carbone sur les coûts de production pour des secteurs concernés. Jusqu'à présent, la plupart des gouvernements qui mettent en œuvre des mécanismes de tarification du carbone ont utilisé cette approche pour composer avec les pressions liées à la compétitivité.

À titre d'exemple, en vertu d'une taxe sur le carbone, il serait possible d'accorder en partie ou en totalité une exemption de la taxe pour les combustibles utilisés dans la production à l'échelle nationale ou sur les émissions de procédés provenant de secteurs vulnérables (c.-à-d. certaines sources d'émission qui peuvent avoir une capacité limitée à réduire leurs émissions sans réduire leur production). Même si ce genre de mesure atténue l'incidence de la taxe sur le carbone, le signal de prix pour réduire les émissions est efficacement supprimé ou affaibli pour ces secteurs.

²³ Comme il est indiqué dans le rapport de la Banque mondiale de 2015 sur la tarification du carbone, même si les pressions liées à la compétitivité et les fuites de carbone sont de réelles préoccupations dans certains secteurs, elles ne se sont pas concrétisées à grande échelle et de façon marquée parmi les territoires qui possèdent une certaine forme de tarification du carbone (pour diverses raisons, y compris le fait que la plupart d'entre elles ont un prix inférieur à 10 \$ la tonne).

Dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange ou de normes de rendement, les pressions liées à la compétitivité sont diminuées par l'exclusion de certains secteurs de l'application du système, ou l'allocation de droits d'émission gratuits comme paramètre de conception. Qui plus est, les droits d'émission gratuits peuvent être liés à des normes de rendement pour des produits précis créant ainsi une « course au sommet » entre les entreprises, en récompensant l'efficacité de la production et le rendement en matière d'intensité d'émission. En accordant un tel traitement, il est possible d'atténuer certaines des pressions liées à la compétitivité dans les marchés nationaux et étrangers de la tarification du carbone.²⁴ Ces approches limitent toutes deux les répercussions sur les coûts de la tarification du carbone; toutefois, l'allocation de droits d'émission gratuits compense les répercussions sur les coûts de la tarification du carbone, tout en maintenant le signal de prix et l'incitatif à réduire les émissions. Même si les entreprises n'engagent pas le total des coûts liés à l'achat des droits d'émission, il demeurerait possible de maintenir le signal de prix visant à réduire les émissions, à conditions que des incitatifs en vue de réduire les émissions soient mis en place au fil du temps (p. ex., en réduisant la quantité de droits d'émission gratuits ou en reliant l'allocation de droits gratuits à des normes de rendement qui récompensent l'efficacité).

5.4.3 Recyclage des recettes

Aux fins de la présente section, on entend par recyclage des recettes l'utilisation de recettes perçues par un mécanisme de tarification du carbone pour financer des mesures visant à compenser les répercussions sur la compétitivité dans certains secteurs. Ce recyclage peut prendre différentes formes, comme la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés ou des fonds pour le développement et/ou faciliter la transition vers une technologie plus propre. En général, il est possible de concevoir ce genre de mesures pour réduire encore plus les émissions de GES, faciliter la transition vers une économie sobre en carbone ou améliorer la compétitivité générale de certaines industries.

En général, les projections issues d'une modélisation économique montrent que les répercussions de la tarification du carbone sur le PIB sont les plus faibles lorsque les recettes générées par la tarification du carbone sont utilisées pour réduire l'impôt généralisé sur le revenu des sociétés et des particuliers.²⁵ Même si ces mesures amélioreront la compétitivité de toutes les entreprises à l'échelle internationale, celles à faible intensité d'émission réaliseront plus de gains, tandis que les réductions d'impôts pourraient ne pas entièrement compenser les répercussions sur la compétitivité des entreprises ou secteurs à fortes intensité d'émission. En outre, seules les entreprises qui paient l'impôt sur le revenu des sociétés pourront réaliser ces avantages (p. ex., les avantages ne s'accumuleraient pas pour les entreprises non rentables).

D'un point de vue international, le recyclage des recettes ciblé, qui offre un avantage direct à une industrie précise ou à un groupe d'industries, pourrait être vulnérable à une contestation commerciale en tant que subvention ayant un effet de distorsion sur les échanges s'il cause des dommages à des producteurs étrangers.

24 Le choix d'un système lié, avec le coût sous-entendu moins élevé de la réduction des émissions (\$/t) peut aussi restreindre l'« asymétrie » dans les conditions de politiques publiques qui pourraient exister entre un territoire et ses concurrents commerciaux.

25 Parmi les études à l'appui pour le Canada, notons le rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada – « Des choix judicieux: options de recyclage des recettes de la tarification du carbone » (2016), le rapport de la Fondation David Suzuki – « *Pricing Carbon: Saving Green, a carbon price to lower emissions, taxes and barriers to green technology* » (2008), et le document de Resources for the Future – « *Deficit Reduction and Carbon Taxes: Budgetary, Economic, and Distributional Impacts* » (2013).

5.4.4 Les ajustements fiscaux à la frontière

Les ajustements fiscaux à la frontière (AFF) – que l'on appelle aussi les ajustements à la frontière pour le carbone (AFC) – sont formés des deux composantes suivantes:

- Des « droits de douane sur le carbone » appliqués sur la teneur en carbone intégré aux produits importés à forte intensité en émissions de GES. Ces droits de douanes sur le carbone seraient régis par le gouvernement fédéral, étant donné sa compétence en matière de commerce international;
- Un remboursement total ou partiel de la tarification du carbone payée sur la production de marchandises exportées.

En théorie, les AFF visent à « assurer des règles du jeu équitables » entre les producteurs nationaux, dont les marchandises auraient un coût intégré du carbone, et les fabricants internationaux, dont les marchandises pourraient avoir un coût moindre de carbone intégré, si un tel coût existe. En particulier, les droits de douane sur le carbone garantiraient que l'ensemble des marchandises dans le marché national sont assujetties à une tarification du carbone et atténueraient le risque de fuite de carbone. En même temps, même si les droits de douane sur le carbone et les remboursements pour les marchandises exportées constituaient un moyen de limiter les répercussions sur la compétitivité des secteurs à forte intensité en carbone au Canada, ils ne contribueraient pas nécessairement à des réductions de GES à l'échelle mondiale.

Même si les droits de douane sur le carbone ont fait l'objet d'un débat important sur la scène internationale au cours de la dernière décennie, aucun pays ne les a mis en œuvre à ce jour, favorisant plutôt le recours au traitement différencié pour les secteurs exposés à la concurrence. Par conséquent, un certain nombre de questions de droit commercial et de politiques publiques demeurent non résolues.²⁶ En fin de compte, une reconnaissance de légalité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dépendrait de la conception particulière des droits de douane du carbone, même si l'OMC s'est montrée sensible aux objectifs environnementaux de ses pays membres.

Les droits de douane sur le carbone devraient être établis à un niveau équivalent à un prix national du carbone ou au prix du carbone le plus bas parmi les provinces et les territoires du Canada pour respecter les obligations en matière de commerce international (traitement national). S'il n'y a aucun prix sur le carbone dans une ou plusieurs provinces ou territoires, les droits de douane sur le carbone devraient correspondre à zéro.

5.4.5 Éléments à retenir

Le traitement différentiel et le recyclage des recettes offrent la possibilité de diminuer les pressions liées à la compétitivité. Au fil du temps, des ajustements fiscaux à la frontière pourraient aussi s'avérer une mesure de politique publique efficace. Chacun de ces outils de politique publique devrait être évalué selon son mérite, par rapport à des options précises de tarification du carbone, et exigerait de faire des compromis entre différents objectifs environnementaux et économiques.

Il faut souligner que toute approche adoptée pour aborder les questions liées à la compétitivité qui fait disparaître l'incitatif pour certains secteurs de réduire leurs émissions exigera une tarification plus élevée du carbone dans le reste de l'économie pour atteindre le niveau d'émissions escompté.

²⁶ Un certain nombre de ces points à prendre en considération ont été examinés et analysés dans le contexte canadien, y compris dans la publication de Maria Panezi, intitulée « *When CO₂ Goes to Geneva: Taxing Carbon across Borders — Without Violating WTO Obligations* ». Document du CIGI No 83. Waterloo: Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI).

6 ÉVALUATION DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA

6.1 Expériences nationales relatives à la tarification du carbone

Certaines provinces sont déjà allées de l'avant avec leurs propres mécanismes de tarification explicite du carbone, créant une variété de régimes à l'échelle du Canada. Au Canada, diverses provinces ont annoncé ou mis en œuvre des taxes sur le carbone ou des systèmes de plafonnement et d'échange. Tous les gouvernements canadiens possèdent aussi une grande expérience de la tarification directe de carburants combustibles ou des mécanismes de tarification implicite du carbone.

6.1.1 Taxes sur le carbone au Canada

La Colombie-Britannique a instauré une taxe sur le carbone en 2008 à un taux de 10 \$ par tonne d'éq. CO₂. Ce taux a été augmenté de 5 \$ par année jusqu'en 2012 pour atteindre 30 \$ par tonne d'éq. CO₂. La taxe n'a pas d'incidence sur les revenus puisque toutes les recettes qu'elle génère sont retournées aux entreprises et aux particuliers dans la province par l'intermédiaire de remboursements et de réductions d'impôt. La taxe s'applique à tous les combustibles dans la province couvrant environ les trois quarts des émissions provinciales de GES. Plus précisément, la taxe s'applique à tous les achats de combustibles liquides, gazeux et solides, y compris l'essence, le diesel, le gaz naturel, le charbon, le propane, le carburant pour le chauffage domestique, l'éthanol et le carburant diesel renouvelable. Comme ces carburants génèrent différentes quantités d'émission de GES, la taxe sur le carbone est appliquée selon des taux variables.

L'Alberta a également annoncé qu'elle mettra en œuvre une nouvelle taxe sur le carbone sur les combustibles utilisés à des fins de transport et de chauffage, y compris le diesel, l'essence, le gaz naturel et le propane. La taxe sera applicable à compter du 1er janvier 2017 au taux de 20 \$ par tonne et augmentera à 30 \$ par tonne à compter du 1er janvier 2018. Le gouvernement a également indiqué que les fonds seront utilisés pour diversifier l'économie en investissant dans l'énergie renouvelable, la bioénergie et la technologie, en engageant des dépenses dans les infrastructures vertes comme le transport en commun et en améliorant l'efficacité énergétique des maisons, des collectivités et des entreprises. Un appui sera également offert aux ménages et aux entreprises par l'entremise de remises pour les ménages à faible revenu, d'une réduction du taux d'imposition des petites entreprises et du financement pour aider les collectivités dépendantes du charbon, les collectivités autochtones et les autres collectivités qui exigent un ajustement.

6.1.2 Systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission au Canada

Le Québec a instauré un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission en 2013 qui vise les entreprises émettant 25 000 tonnes métriques ou plus d'éq. CO₂ par an et les distributeurs de carburant qui vendent plus de 200 litres de carburant. Le système couvre environ 85 p. 100 des émissions de GES du Québec. Dans le cadre de ce système, le Québec établit un plafonnement sur les unités d'émission qu'il mettra en circulation chaque année, lequel diminuera progressivement au fil du temps. Les émetteurs industriels exposés à la concurrence reçoivent la plupart de leurs unités d'émission gratuitement, et les unités restantes sont vendues aux enchères, qui comprennent un prix plancher qui augmente chaque année de 5 p. 100 en plus de l'inflation - actuellement, les unités se négocient à proximité du prix plancher à environ 16 \$ la tonne d'éq. CO₂. Tout le produit de la vente aux enchères est versé dans le Fonds vert du Québec et est réservé au financement de diverses initiatives comprises dans le Plan d'action sur les changements climatiques de 2013 2020. Depuis le 1er janvier 2014, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission du Québec est lié à celui de la Californie par l'intermédiaire de la WCI. Cette liaison permet aux entreprises réglementées par le système québécois d'acheter et d'utiliser les permis de la Californie pour la conformité au Québec, et vice versa.

Le nouveau règlement sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission de l'Ontario – appuyé par sa nouvelle *Loi sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* – est entré en vigueur le 1er juillet 2016. La première période de conformité commencera le 1er janvier 2017. Comme au Québec, le système visera les entreprises émettant 25 000 tonnes d'éq. CO₂ par an, y compris les distributeurs de carburants de chauffage et les fournisseurs de carburants de transport qui vendent plus de 200 litres de carburant. Le programme devrait couvrir entre 80 et 85 p. 100 des émissions de l'Ontario. Le produit des ventes aux enchères devrait être utilisé pour le financement au soutien d'initiatives de réduction des GES, comme l'efficacité énergétique des maisons et des entreprises, le financement de l'innovation, du transport en commun et des technologies propres. L'Ontario a annoncé son intention de créer un lien entre son système et ceux du Québec et de la Californie.

6.1.3 Systèmes de normes de rendement au Canada

L'Alberta impose un prix sur les émissions de GES depuis le 1er juillet 2007 en vertu de son règlement *Specified Gas Emitters Regulation* qui s'applique à toutes les installations industrielles qui ont émis plus de 100 000 tonnes d'éq. CO₂ pendant au moins une année depuis 2003. Le règlement couvrait environ 50 p. 100 des émissions de l'Alberta. Le règlement comprend des mécanismes de flexibilité pour la conformité des installations réglementées. Ces mécanismes permettent l'utilisation de crédits compensatoires émis par l'Alberta et de crédits de performance disponibles sur le marché, ainsi que la possibilité de payer un prix du carbone fixe au gouvernement pour les émissions dépassant les limites de l'installation. Initialement, le prix par tonne d'émission était de 15 \$ par tonne d'éq. CO₂, puis a été augmenté à 20 \$ par tonne en 2016 et à 30 \$ par tonne en 2017, accompagné de limites d'émission plus contraignantes pour les installations. Les recettes perçues en vertu de ce règlement sont toutes versées dans le Fonds pour la gestion des émissions et des changements climatiques (*Climate Change and Emissions Management fund*) qui investit dans les mesures pour la réduction des émissions et l'adaptation aux changements climatiques. En 2018, ce système fera la transition vers un système de normes de performance adaptées en fonction de la production.

En janvier 2016, la Colombie-Britannique a établi un prix sur les émissions provenant d'installations de gaz naturel liquéfié (GNL), en plus de la taxe sur le carbone à payer. En vertu du *Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act*, les installations de GNL sont tenues de respecter une limite d'émission de 0,16 tonnes d'éq. CO₂ par tonne de GNL produit (t éq.CO₂/tGNL). Ceci inclut les émissions liées à la production de GNL et la transmission de l'électricité qu'utilise une installation de GNL. Les installations dont les émissions sont inférieures à la limite sont admissibles à des crédits pouvant être échangés. Les installations dont les émissions sont supérieures à la limite peuvent atteindre la conformité par l'utilisation de crédits, l'achat de crédits compensatoires ou le versement de 25 \$ la tonne dans un fonds technologique qui investira dans les réductions des émissions. Les installations de GNL dont les émissions sont supérieures à 0,16 t éq. CO₂/tGNL mais inférieures à 0,23 t éq. CO₂/tGNL peuvent compenser en partie les coûts liés à la conformité par l'intermédiaire du LNG *Environmental Incentive Program*. La modélisation des émissions de 2030 indique que la référence pour le GNL couvrirait environ 5 p. 100 des émissions de la Colombie-Britannique d'ici 2030, en supposant que le reste de l'économie ne subirait aucun changement de politique publique.

En juin 2016, l'Assemblée législative de Terre-Neuve-et-Labrador a adopté un projet de loi qui réglementera les émissions de GES industrielles importantes (c.-à-d. les installations industrielles qui émettent 25 000 tonnes d'éq. CO₂ ou plus). La loi prévoit au moins deux années de surveillance des émissions afin de contribuer à établir des cibles de réduction. Les installations industrielles doivent atteindre les cibles annuelles de réduction des émissions de GES prescrites chaque année. Les installations peuvent atteindre cette cible en réduisant leurs émissions ou au moyen de crédits de réduction des GES, qui comprennent un versement à un fonds qui soutient les technologies de réduction des émissions.

6.1.4 Autres systèmes de tarification du carbone au Canada

Tous les gouvernements canadiens ont aussi recouru à des taxes sur le carburant à grande échelle (voir le tableau 1) ou mis en place des mécanismes de tarification implicite du carbone. À titre d'exemple, la Nouvelle-Écosse a conçu un ensemble de mécanismes de tarification implicite du carbone qui lui ont permis de réduire ses émissions totales de GES de près de 30 p. 100 depuis 2005. Elle a imposé un plafond fixe à son secteur de l'électricité en vue de réaliser des réductions de 55 p. 100 des émissions de GES d'ici 2030. Elle a aussi adopté les Normes de portefeuilles d'énergies renouvelables, qui a eu pour résultat d'en faire la deuxième province au Canada pour le niveau d'importance de l'énergie éolienne dans sa production d'électricité (après l'Île-du-Prince-Édouard), et qui prescrit une plus grande efficacité énergétique (atteignant maintenant une réduction de charges annuelle de 1 p. 100); banni les déchets organiques de l'enfouissement et investi dans l'expansion la plus importante dans le réseau national d'énergie canadien depuis des années.

Depuis 2010, la Colombie-Britannique impose un prix sur les émissions de GES de l'ensemble des organisations du secteur public provincial, y compris les ministères, les commissions scolaires, les établissements postsecondaires, les sociétés d'État et les autorités de la santé. Les organisations du secteur public sont tenues d'avoir des émissions nettes nulles, hormis les autobus scolaires et ceux du transport en commun, par l'intermédiaire de réductions des émissions de GES et de l'achat de crédits compensatoires. Le prix des crédits compensatoires pour les organisations du secteur public correspond à 25 \$ par tonne d'éq. CO₂. Ce prix s'ajoute au paiement de la taxe provinciale sur le carbone. Cependant, les commissions scolaires sont admissibles à recevoir une subvention égale aux taxes sur le carbone qu'elles paient directement. La Colombie-Britannique a aussi mis sur pied le *Carbon Neutral Capital Program*, qui accorde un financement annuel aux commissions scolaires, aux autorités de la santé, aux universités et aux collèges en vue d'accroître l'efficacité énergétique de leurs installations. Ce financement est généralement égal ou supérieur aux achats de crédits compensatoires que ces organisations du secteur public font à chaque année.

6.2 Évaluation des approches actuelles de tarification du carbone dans le contexte pancanadien

Un certain nombre de provinces et territoires ont instauré une forme de tarification du carbone, que ce soit une taxe sur le carbone, un système de plafonnement et d'échange, un système de normes de rendement, des taxes sur les carburants ou un outil de tarification implicite du carbone afin de réduire les émissions de GES. Ensemble, ces mesures ont un impact sur les objectifs de réduction des émissions de GES du Canada.

Les mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue qui ont été mis en œuvre ou annoncés par les provinces au Canada possèdent certains points communs. À titre d'exemple, les mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue au Canada:

- Tentent de corriger une défaillance du marché en incitant les entreprises à concevoir des technologies qui permettent d'économiser de l'énergie ou de réduire les émissions et à investir dans ces dernières, tout en incitant les consommateurs à choisir des biens et services à faible intensité d'émission.
- Tirent avantage de l'efficacité du marché, en accordant une souplesse quant à la façon d'atteindre des réductions des émissions.
- Génèrent des recettes pour le gouvernement, qui peuvent servir à réduire les répercussions négatives possibles sur les particuliers et les familles à faible revenu, incluant les collectivités nordiques, éloignées et autochtones, ainsi que sur la compétitivité des entreprises.

Les provinces et territoires qui ont instauré une tarification du carbone à couverture étendue ont conçu leurs systèmes pour répondre à des objectifs environnementaux tout en reconnaissant leurs propres besoins.

Par conséquent, on recense au Canada des régimes multiples, avec des prix multiples, des liens minimes entre eux et une portée de la couverture différente entre les provinces et territoires. Certaines provinces et certains territoires n'ont aucun régime de tarification du carbone à couverture étendue. L'accès aux permis étrangers d'émission est aussi offert dans certaines provinces.

6.2.1 Régimes multiples

Il existe maintenant une variété de régimes de tarification du carbone au Canada – explicites et implicites. Chaque régime a son propre ensemble de critères, y compris la couverture, les exigences en matière de déclaration, le calendrier des paiements (p. ex., intégrés comme une taxe sur le carbone ou réglés à la fin d'une période de conformité pluriannuelle au moyen de droits d'émission), la possibilité d'utiliser des crédits compensatoires, etc. D'autres provinces et territoires n'ont aucune tarification du carbone explicite, mais, dans certains cas, ont mis en œuvre des mesures qui se traduisent par un prix implicite du carbone.

L'éventail d'approches témoigne de l'unicité des profils d'émission et des structures économiques des provinces et des territoires du Canada. La politique climatique n'est pas une approche universelle.

Il est possible que la multiplicité des régimes ne soit pas préoccupante pour certaines collectivités, certains ménages et certaines entreprises, y compris certaines des plus grandes industries émettrices du Canada. En effet, dans le secteur de l'électricité, les systèmes provinciaux possèdent des liens minimes et des structures administratives différentes (sociétés d'État, marchés, etc.) et les entreprises de production d'électricité fonctionnent généralement dans une seule province et doivent seulement se conformer à un seul régime.

En revanche, pour les entreprises qui opèrent dans l'ensemble du pays, l'existence (ou l'absence) de régimes de tarification du carbone considérablement différents entre les provinces et les territoires peut augmenter leurs coûts liés à la conformité.

6.2.2 Prix du carbone multiples

La multitude de régimes de tarification du carbone donne également lieu à un éventail de prix du carbone (à la fois explicites et implicites) dans l'ensemble du pays, ce qui a une incidence sur les effets des mesures incitatives rencontrés par les entreprises et les consommateurs. En l'absence d'un prix sur le carbone comparable à travers le Canada, certaines possibilités de réduire les émissions à faible coût peuvent être ignorées. À leur place, les gouvernements et l'industrie pourraient devoir compter sur des approches de réduction plus coûteuses et moins efficaces.

Les prix multiples (ou l'absence de prix dans certains cas) nuisent également à la capacité des gouvernements qui ont des mécanismes de tarification du carbone d'augmenter leur prix à un rythme qui dépasse les autres pour des raisons de compétitivité (c.-à-d. si une province ou un territoire choisit d'augmenter considérablement son prix de carbone par rapport à d'autres provinces et territoires, elle pourrait désavantager certaines entreprises sur le plan concurrentiel au niveau national). Dans la mesure où l'absence de prix comparables dans certains territoires ou provinces fait en sorte que d'autres n'augmentent pas leurs taux de façon plus agressive, cela aura des répercussions sur l'ensemble des réductions d'émission au Canada. En d'autres termes, l'absence de tarification sur le carbone dans certaines provinces et certains territoires pourrait effectivement avoir une incidence sur la réduction des émissions des autres, créant les mêmes préoccupations liées à la compétitivité qui existent à l'échelle internationale à l'intérieur même du Canada.

6.2.3 Accès aux droits d'émission étrangers dans certaines provinces

Certaines provinces ont choisi d'accéder aux permis internationaux par la voie du commerce, alors que d'autres provinces ne l'ont pas fait. Par exemple, la liaison du Québec avec le marché des droits d'émission de la Californie signifie que les droits d'émission de la Californie peuvent être utilisés pour satisfaire les exigences de la réglementation concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission du Québec (et vice versa). Ce lien fournit à ces provinces un accès à un bassin plus large de réductions possiblement à moindre coût, mais, comme dans tout partenariat, exige un accord entre les membres pour l'apport de changements importants comme l'imposition d'un prix du carbone plus élevé. Ce lien aura une incidence sur la flexibilité de ces deux entités fédérées à modifier unilatéralement leurs mécanismes de tarification du carbone de manière significative.

6.3 Comparer la rigueur des mécanismes de tarification

Il est possible de comparer la rigueur des mécanismes de tarification du carbone d'un certain nombre de façon, mais aucune option ne prévaut. Même si le présent rapport ne vise pas à recommander une mesure de comparaison de la rigueur, la présente section donne un bref aperçu de certaines méthodes possibles pour établir cette comparaison. (Ces méthodes se fondent grandement sur le travail mené par la Commission de l'écofiscalité du Canada.)²⁷

Il convient de noter que, quel que soit la méthodologie retenue, il faut tenir compte de certains ajustements pour comptabiliser les mécanismes qui ne sont pas à couverture étendue et qui imposent un prix explicite sur le carbone – comme les taxes sur les carburants.

6.3.1 Prix marginal

La méthode la plus simple pour comparer les mécanismes de tarification du carbone consiste à tenir compte du prix marginal du carbone dans ce territoire (c.-à-d. le prix auquel les particuliers ou les entreprises se réfèrent au moment d'acheter ou d'émettre leur prochaine unité de GES). Cette mesure représente le prix marginal pour réduire une tonne d'émission à la suite du mécanisme de tarification du carbone. Par exemple, en vertu d'une taxe sur le carbone, le prix marginal correspondrait généralement aux taux de taxe qui s'applique, tandis qu'en vertu d'un système d'échange de droit, le prix marginal correspondrait généralement aux prix du marché pour un droit d'émission.²⁸ (Le prix marginal diffère du prix moyen, parce qu'il ne tient compte d'aucune exemption dont certains émetteurs peuvent profiter.)

Même si cette méthode est simple, la comparaison selon le prix marginal uniquement ne tient pas compte des émissions couvertes par le mécanisme de tarification du carbone (qui a aussi une incidence sur les réductions globales des émissions atteintes). Par exemple, dans le cadre de cette approche, un mécanisme de tarification du carbone dont le prix marginal correspond à 40 \$ par tonne d'éq. CO₂ et qui couvre 75 p. 100 des émissions serait considéré comme moins rigoureux qu'un mécanisme de tarification du carbone dont le prix correspond à 100 \$ par tonne d'éq. CO₂ et qui couvre uniquement 10 p. 100 des émissions, même si le total des recettes du prix du carbone serait trois fois plus élevé en vertu du premier système. Les réductions d'émission atteintes seront aussi influencées par le prix et la couverture.

²⁷ Commission sur l'écofiscalité, « Rigueur comparée des politiques de tarification du carbone », juillet 2016.

²⁸ La comparaison de prix des droits d'émission par rapport aux taux des taxes sur le carbone n'est pas une mince tâche. Parce que le prix des droits d'émission – s'il représente le prix d'un marché plus important qui réunit des territoires liés – sera différent d'un prix appliqué uniquement au territoire. L'Ontario a récemment mené une évaluation de l'outil afin d'atteindre sa cible. L'analyse établissait une comparaison entre un programme lié de plafonnement et d'échange, un programme non lié de plafonnement et d'échange et une taxe sur le carbone. Selon cette analyse, le prix du droit d'émission dans un programme de plafonnement et d'échange non lié et une taxe sur le carbone requis pour respecter les engagements de réduction d'émissions de l'Ontario dépassent de beaucoup le prix de droit d'émission d'un système lié à WCI.

6.3.2 Coût moyen effectif du carbone

Une autre façon de comparer facilement la tarification du carbone et la couverture d'un territoire à l'autre consiste à utiliser une approximation, en mesurant le coût moyen effectif du carbone, qui correspond au ratio des recettes provenant des mesures qui imposent un prix sur le carbone – ce qui influence ainsi le processus décisionnel du consommateur – sur les émissions totales de GES (c.-à-d. le coût moyen effectif du carbone = somme de l'ensemble des recettes tirées de la tarification des produits émetteurs de GES / émissions de GES d'un territoire). Avec cette méthode de calcul, le coût effectif du carbone correspond à un prix moyen à l'échelle de l'économie par tonne. Il serait possible de calculer le coût moyen effectif du carbone uniquement pour les entités réglementées au moment d'évaluer les répercussions sur la compétitivité d'un secteur particulier ou pour le territoire dans son ensemble en se penchant sur le coût pour l'économie.

Les taxes sur les carburants, les taxes de ventes (fédérales et provinciales) sur les carburants et les recettes issues d'une taxe sur le carbone ou d'un système de plafonnement et d'échange constitueraient les principales sources de revenus à prendre en considération au moment de calculer le coût moyen effectif du carbone. On peut ajouter à cela des revenus issus de divers règlements, qui ont des répercussions sur la décision du consommateur de participer à la production de GES. Par exemple, des frais d'enregistrement supplémentaires pour les véhicules à grosse cylindrée ou des taxes supplémentaires sur le carburant pour financer le transport public local envoient un signal de prix sur la pollution par le carbone et pourraient donc être inclus dans le calcul.

6.3.3 Prix du carbone pondéré selon la couverture

Une autre méthode simple de comparer des mécanismes de tarification du carbone pourrait impliquer de tenir compte de la couverture (c.-à-d. les émissions qui sont visées par un incitatif de prix pour être réduites) et du prix marginal au moyen d'un prix sur le carbone « pondéré selon la couverture ». On pourrait effectuer le calcul en multipliant le prix marginal du carbone par le pourcentage des émissions couvertes par le mécanisme de tarification du carbone. À titre d'exemple, un prix marginal du carbone de 40 \$ par tonne d'éq. CO₂ qui couvre 75 p. 100 des émissions aurait un prix pondéré selon la couverture de 30 \$ par tonne d'éq. CO₂ (40 \$ x 0,75). Cette approche tiendrait compte de la couverture d'un mécanisme de tarification du carbone en plus de son prix, ce qui permettrait un certain nombre de comparaisons brutes entre systèmes.

Dans le cadre de cette approche, un mécanisme de tarification du carbone serait réputé avoir une rigueur accrue, par l'intermédiaire d'une augmentation du prix marginal par tonne d'éq. CO₂ ou de la couverture du mécanisme de tarification du carbone. Il est aussi important de noter que, dans un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission ou un système de normes de rendement, la couverture n'est pas affectée si un nombre de droits d'émission sont alloués gratuitement aux émetteurs et que l'incitation à réduire les émissions est maintenue par la possibilité de vendre ces permis.

6.3.4 Prix du carbone pondéré selon les échanges et la couverture

Cette approche serait semblable à celle du prix du carbone pondéré selon la couverture, mais elle comptabiliserait aussi les droits d'émission et les réductions d'autres territoires, dans des cas où un système possède des liens entre territoires, comme les systèmes du Québec et de l'Ontario. Des systèmes liés permettent l'échange de droits d'émission entre territoires, ce qui signifie en somme qu'il est possible d'utiliser les réductions réalisées à l'extérieur du système à des fins de conformité dans ce système.

À l'instar du prix du carbone pondéré selon la couverture, cette approche pourrait être calculée en multipliant le prix du carbone marginal par les émissions nationales couvertes, *en plus* des droits d'émission

d'autres territoires (y compris les crédits compensatoires) en tant que pourcentage du total des émissions nationales (c.-à-d. prix marginal X (émissions nationales couvertes + droits d'émission entre territoires)/total des émissions nationales). En vertu de cette approche, une évaluation de la rigueur comprendrait les répercussions des systèmes sur les émissions internationales.

Étant donné que les changements climatiques sont un enjeu mondial, l'objectif des systèmes liés consiste à réduire les émissions au coût le moins élevé, peu importe où elles se trouvent. Le fait de ne pas inclure les émissions entre territoires pourrait sous-estimer la couverture et la rigueur des systèmes liés.

6.3.5 Comparaison des réductions d'émission

Plutôt que d'utiliser un prix comme mesure de comparaison de la rigueur de systèmes, une autre approche pourrait inclure la comparaison des réductions d'émission de GES, obtenues ou attendues, par rapport à celles d'un scénario sans politique d'un système spécifique. Par exemple, cela pourrait comprendre la modélisation des répercussions (ex poste ou ex ante) sur les émissions de GES d'un mécanisme de tarification du carbone dans un territoire par rapport aux répercussions sur les émissions de GES d'un autre mécanisme du même territoire. Cette approche compterait sur la modélisation, puisqu'elle exigerait d'estimer la quantité de réductions de GES liées à une politique déterminée.

Cette approche pourrait permettre de comparer la rigueur d'un certain nombre de politiques, plutôt que les mécanismes de tarification explicite du carbone uniquement (p. ex., l'incidence de règlements et du recyclage des recettes sur les réductions d'émission de GES), mais elle dépend des paramètres du modèle et des hypothèses requises pour effectuer une modélisation.

6.3.6 Conclusion

Comme il est indiqué ci-dessus, la comparaison de la rigueur n'est pas simple et il est possible d'y parvenir au moyen de mesures de prix ou d'émission. Il faudrait aussi concevoir plus en détail d'autres mesures de la rigueur qui pourraient tenir compte de la tarification (implicite et explicite) et d'autres politiques qui réduisent les émissions. En fin de compte, toutes ces méthodes doivent être interprétées avec soin et il faut convenir des hypothèses sous-jacentes utilisées pour déterminer la mesure de la rigueur d'un système donné. Il sera néanmoins important de pouvoir avoir une mesure sommaire de la rigueur d'un système pour évaluer le rôle de la tarification du carbone dans l'atteinte des cibles de réduction d'émission du Canada dans le cadre pancanadien dans son ensemble et pour établir la comparabilité des différents systèmes.

Les comparaisons de rigueur devraient reconnaître le risque de fuite de carbone: un système peut sembler plus rigoureux, mais s'il donne lieu à une augmentation des émissions ailleurs en raison du déménagement d'entreprises vers un pays où le prix du carbone est moins élevé ou inexistant, il pourrait avoir une incidence inférieure ou égale à celle d'un système moins dispendieux.

7 PRINCIPES POUR UNE APPROCHE PANCANADIENNE

Les premiers ministres ont convenu que:

- tous les gouvernements jouent rôle crucial dans l'effort mondial pour réduire les émissions de GES et qu'un bon nombre de provinces et territoires se sont déjà joints, ou explorent la possibilité de se joindre, à des efforts régionaux et internationaux visant à réduire les émissions de GES;
- les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone sont utilisés par les gouvernements, autant au Canada que dans le monde, pour lutter contre les changements climatiques et favoriser la transition vers une économie sobre en carbone;
- les provinces et les territoires ont, dès le début, été des chefs de file dans la lutte contre les changements climatiques et qu'ils ont pris des mesures proactives, en adoptant des mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone, en établissant des plafonds sur les émissions, en se joignant à des partenariats internationaux avec d'autres États et régions, en fermant des centrales au charbon, en démarrant des projets de captage et de stockage du carbone, en soutenant la production d'énergie renouvelable (incluant l'hydroélectricité) tout en se fixant des cibles, de même qu'en investissant dans l'efficacité énergétique;
- le gouvernement fédéral s'est engagé à faire en sorte que les provinces et les territoires aient la flexibilité nécessaire pour concevoir leurs propres politiques en vue de l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES, incluant leurs propres mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone, appuyées par des investissements fédéraux dans les infrastructures, dans les opportunités spécifiques de réduction des émissions et dans les technologies propres;

et se sont engagés à assurer une transition vers une économie sobre en carbone en adoptant une vaste gamme de mesures appropriées au pays, notamment à l'aide de mécanismes de tarification du carbone adaptés aux circonstances de chaque province et de chaque territoire, en particulier aux réalités des peuples autochtones et des régions arctiques et subarctiques du Canada.

Afin de respecter ces engagements de la Déclaration de Vancouver, les principes suivants ont été utilisés pour guider le développement d'options par le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone:

- Le cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique devrait être souple et il devrait reconnaître et appuyer davantage les politiques de tarification du carbone déjà mises en œuvre ou en cours d'élaboration par les provinces et les territoires.
- La tarification du carbone, qui est largement reconnue comme un outil de politique publique économiquement efficient, devrait être considérée comme un élément central du cadre pancanadien.
- La couverture de la tarification du carbone devrait être suffisamment étendue pour que l'incitatif de réduire les émissions de GES soit appliqué au plus grand nombre possible de produits et de secteurs dans l'économie.
- Les politiques de tarification du carbone devraient être introduites en temps opportun afin de réduire au minimum les coûts et la dépréciation des actifs, en plus d'être conçues afin de maximiser les réductions des émissions.
- Tout prix sur le carbone devrait augmenter de façon prévisible et progressive afin de contribuer à d'importantes réductions des émissions, tout en limitant les répercussions économiques et en donnant du temps aux entreprises et aux ménages pour planifier et s'ajuster.
- La reddition de comptes sur les politiques en matière de tarification du carbone, en ce qui a trait à la couverture, à la rigueur et aux réductions des émissions connexes, devrait être uniforme et sur une base régulière, tout en étant transparente et vérifiable.

- Les politiques de tarification du carbone devraient minimiser les répercussions sur la compétitivité et les fuites de carbone. À cet égard, les politiques canadiennes de tarification du carbone, y compris les mécanismes de tarification explicite et implicite, devraient être raisonnablement comparables en matière de prix ou de rigueur à l'échelle du pays pour atténuer de telles répercussions entre les provinces et les territoires. Ces politiques en matière de tarification du carbone devraient également être élaborées afin d'atténuer les pressions internationales en matière de compétitivité et de fuites de carbone.
- Les politiques en matière de tarification du carbone, incluant les aspects liés au recyclage des revenus, devraient établir un équilibre entre appliquer le principe du pollueur-payeur et éviter l'imposition d'un fardeau disproportionné à l'égard des groupes vulnérables (p. ex. les industries rejetant de grandes quantités d'émissions et tributaires du commerce, les collectivités nordiques et éloignées et les ménages à faible revenu).

8 OPTIONS

8.1 Rôle des mécanismes de tarification du carbone dans le cadre pancanadien

Le présent rapport a examiné la tarification du carbone et a traité de divers mécanismes de tarification, y compris les principaux mécanismes à couverture étendue: une taxe sur le carbone, un système de plafonnement et d'échange et un système de normes de rendement. Le rapport a aussi démontré que la tarification du carbone peut mener à des réductions considérables, et efficaces sur le plan économique, des émissions de GES, à condition que le signal de prix soit suffisamment fort et que la couverture soit suffisamment étendue. Comme on l'a indiqué plus tôt, certaines provinces ont déjà convenu d'un signal de prix du carbone fort. Avec les politiques publiques actuelles et celles adoptées et devant être mises en œuvre, près de 85 p. 100 de l'économie et de la population canadienne seront assujetties à des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue d'ici 2017.

Tel que décrit dans la section précédente, la Déclaration de Vancouver demande à ce que « les provinces et les territoires aient la flexibilité nécessaire pour concevoir leurs propres politiques en vue de l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES, incluant leurs propres mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone». En outre, les premiers ministres se sont engagés par la Déclaration de Vancouver à « assurer une transition vers une économie sobre en carbone en adoptant une vaste gamme de mesures appropriées au pays, notamment à l'aide de mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone adaptés aux circonstances de chaque province et de chaque territoire.»

Le Groupe de travail a identifié trois grands ensembles d'options de tarification du carbone: (1) une forme unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue qui s'appliquerait dans toutes les provinces et tous les territoires, (2) des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires, mais qui accordent une souplesse quant au choix de l'instrument et (3) un éventail de mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue dans certaines provinces et certains territoires, tandis que les autres adoptent d'autres mécanismes ou politiques publiques pour répondre à des cibles de réduction de GES précises dans leur province ou territoire respectif.

Ces options reflètent différentes approches à l'égard de la mise en œuvre de la tarification du carbone au Canada. Le choix d'une option devrait être guidé par les engagements pris par les premiers ministres dans la Déclaration de Vancouver.

Conformément aux paramètres de conception et aux points à considérer susmentionnés, il faudrait étudier un certain nombre d'options précises dans chacun de ces trois groupes d'options, y compris le(s) type(s) de mécanisme(s) de tarification du carbone qui s'appliquerai(en)t, la couverture, ainsi que le prix et la rigueur

de la mesure, l'ampleur et la certitude des effets d'atténuation que l'option permettra d'atteindre, la façon d'aborder la compétitivité et le risque de fuite de carbone, l'utilisation des recettes et la façon de protéger les groupes vulnérables et les collectivités nordiques, éloignées et autochtones. Lorsque l'option comprend la possibilité que des provinces et territoires mettent en œuvre des mécanismes de tarification comparables, il faudra songer à adopter une mesure permettant de comparer la rigueur de toutes les formes de tarification du carbone, y compris les taxes sur les carburants et les prix implicites, et à instaurer un système qui permettra de les comparer continuellement. La mise en œuvre de toute option devrait également refléter les engagements pour un partenariat avec les peuples autochtones basé sur une reconnaissance des droits, le respect et la coopération.

Les grands ensembles d'options sont présentés ci-dessous, y compris une courte évaluation par rapport aux principes pour une approche pancanadienne de la tarification du carbone (dont il a été question dans la section précédente), en plus de considérations potentielles pour les provinces et territoires relativement à des mécanismes de tarification du carbone déjà en place ou prévus.

8.1.1 Un type unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires

Un type unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue, comme une taxe sur le carbone ou un système d'échange de droits d'émission, pourrait être mis en œuvre à l'échelle du Canada.

- **Soutien des politiques de tarifications actuelles:** À moins d'un accord des provinces et territoires ayant des mécanismes de tarification du carbone en place ou prévus, en exigeant qu'un seul mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue s'applique dans toutes les provinces et tous les territoires à l'échelle du Canada, cette option n'est pas conforme au principe de flexibilité et de soutien des politiques actuelles ou planifiées en matière de tarification du carbone.
- **Caractéristique centrale:** En vertu de cette option, le mécanisme de tarification du carbone s'appliquerait dans toutes les provinces et tous les territoires. Quant à savoir s'il s'agit de la composante centrale d'une plus grande ambition, cela dépendrait avant tout du niveau de prix et de la couverture du mécanisme, ainsi que des réductions atteintes.²⁹ S'il s'appliquait à l'ensemble des sources d'émission pouvant être calculées au moyen de méthodes robustes, un tel mécanisme pourrait s'appliquer dans une proportion d'environ 70 p. 100 à 80 p. 100 du total des émissions au Canada. L'application à un éventail si élargi de biens et de services pourrait permettre à la tarification du carbone de fonctionner comme composante centrale du cadre pancanadien, selon le niveau du prix du carbone, la couverture et la réduction des émissions au fil du temps.
- **Rapport coût-efficacité:** Un mécanisme unique de tarification du carbone à l'échelle du Canada pourrait être plus efficient que l'instauration de régimes multiples dans les provinces et les territoires. Pour être efficient, toutefois, le régime devrait être suffisamment souple pour s'adapter aux variations entre les économies provinciales et territoriales. En outre, le fait de passer de régimes multiples actuellement en place ou prévus à un régime unique imposerait des coûts importants pour les entreprises et les gouvernements dans certaines provinces déjà actives en matière de tarification du carbone pendant la transition. Le choix de l'instrument pourrait aussi prévoir des liens vers d'autres systèmes à l'extérieur du Canada.
- **Opportun et prévisible:** Afin de réduire au minimum ces coûts de transition, les provinces et territoires auraient besoin d'une période de transition raisonnable vers le régime unique ou harmonisé. Le système pourrait ensuite prévoir des augmentations de prix du carbone, qui surviendraient de manière prévisible et graduelle pour limiter les répercussions économiques, par l'intermédiaire d'un accord sur les augmentations

²⁹ Étant donné que cette approche pourrait remplacer les mesures de tarification du carbone actuelles et prévues des provinces et des territoires, l'augmentation de l'ambition devrait être mesurée par rapport à la couverture actuelle ou prévue et le prix au Canada. Qui plus est, dans la mesure où cette approche touche des liens internationaux ou les résultats liés aux GES générés par l'outil, les cibles provinciales actuelles de réduction des émissions pourraient être affectées.

de prix dans chacune des provinces et chacun des territoires ou de la mise en application d'augmentations dans le cadre d'un mécanisme national qui s'appliquerait à l'ensemble des provinces et des territoires. Les provinces et les territoires auraient également besoin d'une période de transition pour intégrer le mécanisme unique ou harmonisé dans leurs plans en vue de réduire les émissions de GES et mettre en œuvre des mécanismes de recyclage des recettes. Ainsi, il s'agit probablement de l'option la moins opportune à mettre en œuvre.

- **Clarté et transparence:** Une forme unique de mécanisme de tarification du carbone, sur le plan de la couverture, de la rigueur et des réductions des émissions qui lui sont associées, offrirait une plus grande clarté sur son application à l'échelle du Canada, puisque l'ensemble des provinces et des territoires utiliseraient les mêmes éléments communs. La clarté et la transparence dépendraient dans une certaine mesure du mécanisme de tarification retenu et de la complexité de sa conception.
- **Compétitivité:** Cette approche pourrait aborder les éventuels enjeux liés à la compétitivité nationale, notamment au moyen d'un traitement différentiel, du recyclage des recettes ou éventuellement par l'intermédiaire d'ajustements fiscaux à la frontière (AFF). Comme on l'explique ci-dessus, afin de se conformer aux obligations du commerce international, il serait impossible d'appliquer des AFF pour les produits qui sont exemptés de couverture n'importe où au Canada. Il pourrait s'avérer plus difficile d'aborder les enjeux liés à la compétitivité locale par l'intermédiaire d'un traitement différentiel dans le cadre d'un système unique que l'option où les provinces possèdent des systèmes différents adaptés à leur économie.
- **Groupes vulnérables:** Chacun des gouvernements pourrait prendre ses propres décisions liées au recyclage des recettes, ce qui permettrait à chacun des gouvernements de trouver un équilibre entre l'application du principe pollueur payeur et éviter d'imposer un fardeau disproportionné aux groupes vulnérables.

8.1.2 Tarification du carbone à couverture étendue dans toutes les provinces et tous les territoires, avec une souplesse quant au choix de l'instrument

En vertu de cette option, une tarification du carbone à couverture étendue dont le niveau de prix, la couverture ou les réductions des émissions sont généralement comparables s'appliquerait à l'échelle du Canada – en accordant toutefois une souplesse quant au choix de l'instrument au sein de chacune des provinces et des territoires.

- **Soutien des politiques de tarifications actuelles:** En accordant une flexibilité quant au choix de l'instrument, cette option est plus souple et reconnaîtrait, en plus de soutenir, des politiques de tarification du carbone déjà mises en œuvre ou prévues.
- **Caractéristique centrale:** Cette option garantirait que la tarification du carbone est utilisée à l'échelle du Canada, et pourrait jouer un rôle central dans le cadre pancanadien, comme elle le fait déjà ou le fera d'ici 2017, lorsque près de 85 p.100 de l'économie et de la population canadienne seront assujetties à des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue.
- **Rapport coût-efficacité:** La mise en œuvre de régime de tarification du carbone dans des provinces et des territoires qui ne possèdent aucun mécanisme pour l'instant imposerait des coûts de transition aux entreprises et aux gouvernements. Le fait de posséder des régimes de tarification multiples ne rendrait pas nécessairement la tarification du carbone moins efficace et permettrait à certaines provinces et à certains territoires de conserver leur choix d'instrument selon les caractéristiques propres à leur économie. En outre, avec un prix et une couverture comparables, une telle approche garantirait que la tarification du carbone s'appliquerait de façon élargie pour couvrir autant de biens et services que possible et que les émetteurs subiraient des coûts comparables liés au carbone, ce qui favoriserait du même coup l'efficacité des différents mécanismes de tarification du carbone. Il serait aussi possible de créer des liens entre certaines provinces et certains territoires ou l'ensemble d'entre eux. Toutefois, l'existence de mécanismes de tarification du carbone multiples pourrait accroître les coûts administratifs pour les entreprises qui mènent

leurs activités dans plusieurs provinces ou territoires (et qui doivent déjà composer avec des circonstances diverses à l'échelle du pays) par rapport à une forme unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue. Par exemple, il pourrait y avoir des différences entre les exigences de déclaration, le moment du paiement, les mécanismes de remboursement et les exigences liées à l'enregistrement et autres. Par conséquent, en vertu de cette option, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient avoir comme objectif de minimiser les coûts administratifs pour l'industrie. En outre, cette option pourrait aussi prévoir des liens vers d'autres systèmes à l'extérieur du Canada.

- **Opportun et prévisible:** Étant donné que cette option serait fondée sur les systèmes actuels, l'instauration de la tarification pourrait avoir lieu immédiatement et il n'y aurait aucun obstacle aux augmentations opportunes, prévisibles et graduelles des prix pour limiter les répercussions économiques pour ceux qui possèdent déjà un système.
- **Clarté et transparence:** L'existence de régimes multiples poserait des défis quant à la clarté de l'approche du Canada dans son ensemble. Comme il en a été question plus tôt dans ce rapport, il serait aussi possible d'utiliser diverses mesures pour comparer la rigueur de différents mécanismes de tarification du carbone. Si la tarification du carbone est appelée à jouer un rôle uniforme dans l'atténuation des émissions de GES dans l'ensemble des provinces et des territoires, il se peut que les gouvernements doivent s'entendre sur une mesure commune pour pouvoir comparer leurs mesures.
- **Compétitivité:** En permettant à chacune des provinces et chacun des territoires de concevoir son propre mécanisme de tarification du carbone, cette option donnerait aux gouvernements la flexibilité requise pour aborder les enjeux liés à la compétitivité par l'intermédiaire du traitement différentiel et du recyclage des recettes. Afin de se conformer aux obligations du commerce international, il serait uniquement possible d'apporter des AFF sur les importations de produits qui possèdent un prix explicite du carbone dans toutes les provinces et les territoires et celui-ci devrait être établi en fonction du prix du carbone le moins élevé des provinces et des territoires.
- **Groupes vulnérables:** Les provinces et territoires auraient la souplesse pour concevoir leurs mécanismes de tarification du carbone, y compris leurs composantes de recyclage des recettes, de manière à trouver un équilibre entre l'application du principe pollueur-payeur et éviter d'imposer un fardeau disproportionné aux groupes vulnérables.

8.1.3 Tarification du carbone à couverture étendue ou cibles de réduction

En vertu de cette option, certaines provinces et certains territoires posséderaient un mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue, tandis que les autres pourraient choisir d'en mettre un en œuvre ou de recourir à d'autres politiques publiques et mécanismes, y compris des mécanismes de tarification implicite, afin d'atteindre une rigueur de politique publique équivalente ou une cible précise de réduction des émissions de GES. Des apports supplémentaires aux objectifs d'atténuation du Canada dépendraient de mécanismes de tarification existants dans lequel le prix du carbone augmente, de mécanismes futurs qui pourraient être ajoutés et de mesures d'atténuation complémentaires en vigueur et futures.

- **Soutien des politiques de tarifications actuelles:** En n'imposant pas des politiques de tarification du carbone précises, cette option est flexible, en plus de reconnaître et d'appuyer les mécanismes de tarification du carbone déjà mis en œuvre ou en cours d'élaboration par les provinces et les territoires.
- **Caractéristique centrale:** Étant donné que cette option ne donnerait pas lieu à une tarification et à une couverture uniforme parmi les provinces et les territoires, comme ce qui prévaut actuellement au Canada, les émetteurs subiraient des coûts liés au carbone de manières différentes d'une province et d'un territoire à l'autre, ce qui pourrait limiter l'efficacité des systèmes de tarification du carbone pour le Canada dans son ensemble. Qui plus est, il ne serait pas possible d'appliquer la tarification du carbone à autant de biens et de secteurs que possible, ce qui rendrait la tarification du carbone moins efficace étant donné qu'elle ne

fournirait pas un incitatif comparable pour réduire les émissions de GES à l'échelle du Canada. En vertu de cette option, la tarification du carbone à couverture étendue pourrait continuer de jouer un rôle important dans le cadre pancanadien, sans toutefois être la composante principale de réductions additionnelles des émissions de GES.

- **Rapport coût-efficacité:** L'existence de mécanismes de tarification du carbone multiples et d'autres politiques pourrait augmenter les coûts d'ordre administratif et liés à la conformité pour les entreprises qui ont des activités dans plusieurs provinces ou territoires, par rapport à une forme unique de mécanisme de tarification du carbone à couverture étendue, ce qui pourrait mener à des réductions d'émission plus dispendieuses dans certaines provinces et certains territoires ou des secteurs spécifiques. Dans la mesure où les provinces et les territoires adoptent des approches qui sont précisément adaptées à leur situation économique, il serait possible d'accroître le niveau d'efficacité générale. Cette option pourrait prévoir des liens limités vers d'autres systèmes à l'extérieur du Canada.
- **Opportun et prévisible:** Dans les provinces qui possèdent des mécanismes de tarification du carbone, les augmentations des prix du carbone pourraient survenir de façon prévisible et graduelle. Étant donné le niveau de flexibilité, cette option pourrait ne pas être perçue comme prévisible dans les provinces et territoires qui ne possèdent aucun engagement à l'heure actuelle quant à la façon dont les politiques évolueront au fil du temps.
- **Clarté et transparence:** En recourant à de multiples façons pour lutter contre les changements climatiques, le Canada devra rendre compte d'un ensemble d'outils plus complexe à l'échelle internationale. Le recours à certains mécanismes de tarification implicite du carbone pourrait aussi complexifier la divulgation sur les politiques de tarification du carbone concernant la couverture, le niveau de rigueur et les réductions des émissions associées.
- **Compétitivité:** Afin de se conformer aux obligations du commerce international, il serait impossible d'imposer des AFF sur les importations si une province ou un territoire n'attribue pas un prix du carbone explicite à un bien donné. Dans le cadre des mécanismes de tarification explicite du carbone, les provinces et les territoires auraient la flexibilité entière de recourir au traitement différentiel et au recyclage des recettes. Dans ce scénario, il appartient principalement aux provinces et aux territoires de résoudre cet enjeu et de recourir au traitement différentiel et au recyclage des recettes. En outre, les enjeux à plus long terme de compétitivité interprovinciale devront être surveillés et éventuellement résolus, si la rigueur des mesures de tarification du carbone est trop divergente entre les provinces et les territoires. Qui plus est, il pourrait s'avérer difficile d'aborder des enjeux possibles liés à la compétitivité issus de mesures de tarification implicite.
- **Groupes vulnérables:** Cette approche réduit les options de conception de politique publique visant à trouver un équilibre entre l'application du principe pollueur-payeur et éviter d'imposer un fardeau disproportionné aux groupes vulnérables, puisqu'il pourrait ne pas y avoir de recettes connexes au moyen desquelles aborder ces enjeux. Cela étant dit, cette approche permet aux provinces et aux territoires, avec le choix d'outils qui correspondent le mieux à leur réalité, de tenir compte de la réalité des groupes vulnérables ou d'aborder des enjeux en particulier.

8.2 Crédits compensatoires, déclaration commune et qualité des données sur les émissions

Peu importe l'option retenue, le Groupe de travail a entendu un certain nombre d'intervenants parler de l'importance des deux enjeux suivants: l'harmonisation de la reconnaissance des crédits compensatoires et l'amélioration de la déclaration des émissions afin de garantir des données de bonne qualité et une uniformité entre les données d'émissions du fédéral et des provinces et des territoires.

Un crédit compensatoire représente une tonne de réductions d'émission de GES générée par des activités qui ne sont pas régies par la réglementation relative aux émissions de GES (environ 80 p. 100 sont couverts)

et qui n'auraient pas eu lieu sans la mesure incitative créée par un système de crédits compensatoires. Pour être considérés comme valides, les crédits compensatoires doivent répondre à des critères établis par un responsable de programme, y compris des exigences liées à la mesure et à la vérification. La qualité des crédits compensatoires dépend des critères établis par le responsable de programme, et elle varie d'un programme à l'autre. Après leur délivrance par un responsable de programme, les entités peuvent habituellement acheter et soumettre des crédits compensatoires afin de s'acquitter d'exigences réglementaires sous réserve de certaines conditions.

Il existe certains programmes de crédits compensatoires au Canada à des fins de conformité réglementaire (Colombie-Britannique, Alberta et Québec) et d'autres sont sur la voie d'être mis en œuvre (Ontario) ou planifiés (Terre-Neuve-et-Labrador). Ces programmes ne sont pas harmonisés, à l'exception notable du Québec et de l'Ontario, qui collaborent en vue d'harmoniser entièrement leur approche à l'égard des crédits compensatoires dans la perspective de la liaison de leurs systèmes. En raison des variations de rigueur et de conception des politiques entre les provinces et territoires, il peut être complexe de procéder à une harmonisation ou d'établir un lien. Il pourrait être avantageux d'avoir des exigences de déclaration communes, peu importe si les crédits sont échangés ou pas.

Le principal avantage à permettre l'échange de crédits compensatoires au-delà des frontières provinciales réside dans l'augmentation potentielle des réductions d'émission de GES dans des secteurs qui ne sont pas couverts par la réglementation en matière de GES. Les promoteurs de projets de crédits compensatoires auraient accès à un marché potentiel élargi, ce qui les assureraient davantage de trouver un acheteur, en plus de réduire le risque lié à l'investissement dans un projet de ce genre. Les promoteurs de projets de crédits compensatoires et les organes de vérification profiteraient aussi d'un ensemble commun de règles et de normes à l'échelle du pays.

L'harmonisation des crédits compensatoires à l'échelle du Canada exigerait de façon générale de mettre en œuvre des normes et des processus communs d'une province et d'un territoire à l'autre. Certains gouvernements pourraient exiger d'harmoniser la déclaration des émissions produites dans chaque province et territoire afin d'éviter la comptabilisation en double des réductions ou d'harmoniser la rigueur des politiques publiques avant de participer à l'échange de crédits compensatoires. Le fait d'instaurer des critères et des processus harmonisés garantirait aux organismes de réglementation que chacun des crédits compensatoires générés par un système canadien représente une tonne réduite ou évitée de GES effective, supplémentaire, permanente et vérifiable, et dont les droits de propriété et les exigences d'élaboration sont conformes aux protocoles approuvés.

Il serait possible d'instaurer un système harmonisé de crédits compensatoires aux termes d'un accord entre les provinces et les territoires sur des règles et une reconnaissance communes, ou par la création d'un système centralisé, qui serait exploité par une ou plusieurs provinces ou territoires, ou par le gouvernement fédéral. Ces protocoles devraient aussi se fonder sur les pratiques exemplaires présentées dans la littérature scientifique. Pour être valides dans les systèmes provinciaux ou territoriaux actuels, les protocoles et les mécanismes de crédits compensatoires devraient être conformes aux définitions et aux critères déjà élaborés.

Dans le cadre de son travail, le Groupe de travail a entendu un certain nombre d'entreprises parler du besoin d'harmoniser les exigences de mesure, de déclaration et de vérification des émissions de GES parmi les provinces et territoires qui mettent en œuvre la tarification du carbone et d'autres exigences liées à la réduction des émissions de GES afin d'alléger le fardeau lié à la conformité et de simplifier l'administration (c. à d. en étant assujetties à un ensemble commun d'exigences de mesure, de déclaration et de vérification plutôt qu'à de multiples ensembles de telles exigences). En fait, il serait avantageux d'harmoniser ces exigences, et ce, pour plusieurs raisons:

- D'abord, cette harmonisation garantirait la comparabilité de la mesure et de la divulgation des tonnes réduites pour différentes tarifications du carbone et différentes exigences réglementaires.

- Ensuite, une telle harmonisation est un préalable à l'établissement de lien entre les mécanismes de tarification du carbone d'une province et d'un territoire à l'autre, étant donné que l'on comprendrait que les unités pour une tonne de réduction sont équivalentes, peu importe la province ou le territoire où la réduction est générée.
- Enfin, l'harmonisation des exigences liées à la mesure et à la déclaration des émissions de GES allégerait le fardeau administratif des entités réglementées et des organes de réglementation, étant donné que la méthodologie et le travail menés pour mesurer et déclarer les émissions de GES pour une province ou un territoire pourraient être reproduits afin de déclarer les émissions effectuées sur le territoire d'une autre province ou d'un autre territoire. Par exemple, un distributeur de gaz naturel qui mène ses activités dans toutes les provinces serait en mesure d'appliquer les mêmes règles, formules et gabarits de déclaration pour s'acquitter des différentes obligations de déclaration le concernant

Ce travail doit être mené en respectant les rôles et les responsabilités de chacun des gouvernements, tout en considérant les pratiques exemplaires développées à l'échelle internationale, des pratiques qui visent la comparabilité des données à l'échelle mondiale.

9 CONCLUSION

Le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone a examiné le rôle que joue et que pourrait jouer la tarification du carbone afin d'aider le Canada à atteindre ses cibles de réduction des émissions de GES. Dans l'ensemble, la tarification du carbone est l'un des outils les plus efficaces offerts aux gouvernements pour inciter à une transition vers une économie sobre en carbone, ce qui permettrait d'accroître le niveau d'ambition à l'égard de la réduction des émissions de GES, de faire la promotion d'une croissance économique propre et de rendre possible une meilleure collaboration entre les gouvernements.

Néanmoins, une transition économique peut se faire sentir différemment sur certaines parties de l'économie et du pays. C'est pourquoi le présent rapport se penche sur les répercussions possibles de la tarification du carbone sur les ménages et les entreprises et a étudié plus en profondeur les défis particuliers auxquels les collectivités nordiques, éloignées et autochtones sont confrontées. Certaines options ont été décrites ci-dessus quant à la façon dont ces répercussions peuvent être réduites.

Le Groupe de travail a étudié différents éléments de conception pour un cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique et a cerné huit principes pour la mise en œuvre de la tarification du carbone, qui font écho aux engagements pris dans la Déclaration de Vancouver. Ces principes devraient devenir des points cruciaux à considérer à l'avenir, reconnaissant qu'il y a un compromis à faire entre l'efficacité économique pour le Canada dans son ensemble, la réduction des émissions de GES et le maintien de systèmes déjà en place qui ont fait leurs preuves relativement aux rôles et aux responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce compromis est représenté dans les trois options présentées par le groupe.

Le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone est fier de présenter ce rapport aux ministres des Finances et au Conseil canadien des ministres de l'Environnement et il est certain qu'il éclairera les ministres dans leur progression vers l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changements climatiques, qui permettra d'atteindre ou de dépasser les cibles internationales de réduction des émissions des GES du Canada, de favoriser la collaboration intergouvernementale et d'assurer une transition vers une économie sobre en carbone plus forte et plus résiliente, tout en améliorant la qualité de vie des Canadiens.

10 ANNEXE 1 – MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Tableau A1: Systèmes de plafonnement et d'échange à l'échelle internationale

Systèmes	Territoires	Entrée en vigueur	Couverture	Allocation
Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne	Union européenne	2005	45 % du total des émissions	100 % aux enchères pour la production d'électricité Allocation de certains droits d'émission gratuitement pour la production de chaleur et pour les participants industriels par l'établissement de normes de rendement
Système suisse d'échange de quotas d'émission	Suisse	2008	10 % du total des émissions	Allocation gratuite basée sur des normes de rendement industrielles Secteurs à risque de fuites de carbone reçoivent 100 % de la norme D'autres industries reçoivent une partie de leurs droits gratuitement, en décroissance linéaire (de 80 % en 2013 à 30 % en 2020) Aucun droit d'émission gratuit pour la production d'électricité
Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de la Californie	Californie	2012	85 % du total des émissions	Mises aux enchères pour les producteurs d'électricité et les distributeurs de carburants pétroliers Une portion des droits d'émission, qui diminue sur une base annuelle, est allouée gratuitement aux secteurs suivants: aluminium, chaux, ciment, produits chimiques, pétrochimie, métallurgie, mines, boulettage, pâtes et papiers, raffinage des produits pétroliers
Initiative régionale sur les GES	États américains du Nord-Est et du centre du littoral atlantique	2009	20 % du total des émissions	Enchères

Source: Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2014* (en anglais seulement)

Tableau A2: Systèmes de plafonnement et d'échange à l'échelle internationale (suite)

Systèmes	Gouvernements	Entrée en vigueur	Couverture	Allocation
Système d'échange de quotas d'émission du Kazakhstan	Kazakhstan	2013	50 % du total des émissions	Allocations de droits d'émission gratuits basée sur les émissions historiques (clause grand-père) pour les trois premières années 2013-2015
Système d'échange de quotas d'émission de la Nouvelle-Zélande	Nouvelle-Zélande	2008	50 % du total des émissions	Enchères L'allocation de droits d'émission gratuits pour les propriétaires forestiers d'avant 1990 est complétée
Programme de plafonnement et d'échange de Tokyo	Tokyo (Japon)	2010		
Programme de plafonnement et d'échange avec établissement de cibles à Saitama	Saitama (Japon)	2011	8 % du total des émissions	Enchères
Programme de plafonnement et d'échange de Kyoto	Kyoto (Japon)	2011		
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Guandong	Guandong (Chine)	2013	42 % du total des émissions	
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Shanghai	Shanghai (Chine)	2013	50 % du total des émissions	
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Tianjin	Tianjin (Chine)	2013	60 % du total des émissions	Enchères
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Beijing	Beijing (Chine)	2013	50 % du total des émissions	
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Shenzhen	Shenzhen (Chine)	2013	38 % du total des émissions	
Projet pilote de plafonnement et d'échange de Hubei	Hubei (Chine)	2014	35 % du total des émissions	
Système d'échange de quotas d'émission de la République de Corée	République de Corée	2015	60 % du total des émissions	Allocations de droits d'émission gratuits pour les producteurs existants grâce à la clause grand-père et application de normes pour les nouveaux entrants

Source: Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2014* (en anglais seulement)

Tableau A3: Taxes sur le carbone à l'échelle internationale

Gouvernements	Entrée en vigueur	Couverture	Prix
Australie ³⁰	2012-2014	60 % du total des émissions	Environ 21,54 \$ US par tonne d'éq. CO ₂ en 2013
Danemark	1992	45 % du total des émissions	Environ 31 \$ US par tonne d'éq. CO ₂ en 2014
Finlande	1990	15 % du total des émissions	Huile à chauffage: 35 € par tonne de CO ₂ en 2013 Carburants moteurs liquides: 60 € par tonne de CO ₂ en 2013
France ³¹	2014	35 % du total des émissions	14,5 € par tonne en 2015
Islande	2010	50 % du total des émissions	10 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014
Irlande	2010	40 % du total des émissions	20 € par tonne de CO ₂ en 2014
Japon	2012	70 % du total des émissions	3 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014
Mexique	2014	40 % du total des émissions	De 1 \$ US à 4 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014 (selon le type de carburant et d'utilisation)
Norvège	1991	50 % du total des émissions	De 4 \$ US à 69 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014 (selon le type de carburant et d'utilisation)
Suède	1991	25 % du total des émissions	168 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014
Suisse	2008	30 % du total des émissions	68 \$ US par tonne de CO ₂ en 2014
Royaume-Uni	2013	25 % du total des émissions	9,55 £ par tonne de CO ₂ en 2014

Source: Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2014* (en anglais seulement)

30 Le 1^{er} juillet 2012, l'Australie a instauré un système de plafonnement et d'échange pour les installations ayant émis 25 000 tonnes ou plus d'éq. CO₂ annuellement. Le système avait été conçu pour une mise en œuvre en deux temps, débutant avec un prix sur le carbone fixe s'appliquant aux unités durant les premières années, puis se transformant en un système de plafonnement et d'échange au 1^{er} juillet 2015 avec un prix unitaire établi par le marché. Avant le 1^{er} juillet 2015, ce système opérait largement comme une taxe sur le carbone s'appliquant sur les émissions. Cependant, le système dans son ensemble fut abrogé en date du 1^{er} juillet 2014, et conséquemment, les unités ne furent jamais mises sur le marché ni leur quantité plafonnée par le gouvernement.

31 En France, la taxe sur le carbone, ou la Contribution Climat-Énergie, consiste en une augmentation échelonnée sur trois années des taxes en vigueur sur les combustibles fossiles. La première augmentation en 2014 fut de 7 € par tonne d'éq. CO₂ mais celle-ci ne s'appliquait pas aux carburants et à l'huile à chauffage. La seconde et la troisième augmentation de 7.5 € en 2015 et 2016 s'appliquent sur tous les carburants, avec pour résultat que la France prétendra avoir une taxe sur le carbone de 22 € (environ 31 \$ CA) en 2016.

11 ANNEXE 2 – SOMMAIRE DES PRÉSENTATIONS PUBLIQUES

Dans le cadre du processus d'élaboration d'un cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changements climatiques, les Canadiens ont été invités à faire part de leurs opinions sur les questions étudiées par les quatre groupes de travail mis sur pied par les premiers ministres. Une mobilisation du public a été lancée le 22 avril 2016.³² Un éventail d'intervenants, y compris des organisations non gouvernementales, des groupes d'entreprises et des chercheurs universitaires, ont soumis des propositions. La grande majorité des propositions provenaient cependant de citoyens ordinaires cherchant à jouer un rôle dans l'élaboration de l'approche canadienne en matière de croissance propre et des changements climatiques.

La plupart des propositions abordaient les enjeux liés à l'atténuation, mais bon nombre d'entre elles abordaient tout de même la tarification du carbone de façon directe ou indirecte.

11.1 Tarification du carbone

En général, les participants au processus de mobilisation soutenaient l'idée de mettre un prix sur le carbone pour réduire les émissions de GES du Canada.

Cela étant dit, des préoccupations ont été soulevées sur les répercussions de la tarification du carbone pour les Canadiens à revenu faible ou fixe et du besoin que la tarification du carbone soit équitable pour les générations actuelles et futures. De la même manière, certains participants se sont demandés si le fait de mettre un prix sur le carbone suffirait à réduire de façon significative les émissions de GES du Canada, en suggérant qu'il faudrait plutôt songer à adopter des instruments réglementaires. D'autres intervenants ont encore suggéré ce qui suit:

- Une taxe sur le carbone de 50 \$ par tonne de CO₂ serait dommageable pour l'économie et pas assez élevée pour atteindre une réduction importante des réductions de GES;
- Les combustibles fossiles sont nécessaires au maintien de la qualité de vie des Canadiens;
- Les Canadiens paient déjà trop de taxes.

Parmi la majorité de participants qui soutenaient le recours à la tarification du carbone, les systèmes de taxe sur le carbone et de plafonnement et d'échange obtenaient des appuis. Cela étant dit, un plus grand nombre de participants au processus de mobilisation ont indiqué qu'ils préféreraient une certaine forme de taxe nationale sur le carbone.

11.2 Taxe sur le carbone

Les Canadiens qui appuyaient une taxe sur le carbone ont suggéré qu'elle pourrait:

- Être moins complexe à mettre en œuvre et plus facile à administrer au quotidien qu'un système de plafonnement et d'échange;
- Avoir une couverture plus élargie que des règlements, qui pourraient ne pas couvrir toutes les sources d'émission;
- Être conçue de manière à n'avoir aucune incidence sur les recettes, comme c'est le cas pour la taxe sur le carbone en Colombie-Britannique.

En ce qui concerne la question du taux de la taxe sur le carbone, un certain nombre de présentations suggéraient qu'il soit établi à un taux de 30 \$ par tonne d'émission de GES et qu'il augmente au fil du temps en fonction d'un calendrier préétabli. Plusieurs présentations demandaient à ce que les augmentations

³² <http://parlonsactionpourleclimat.ca/fr/approche-du-canada-face-aux-changements-climatiques>

du taux soient publiées d'avance, afin de permettre aux acheteurs de nouveaux produits, comme des véhicules, de connaître les coûts d'exploitation prévus de ces produits pendant leur vie utile. On a aussi suggéré d'obliger les fabricants à indiquer la quantité de carbone émise pendant la production et la distribution de leurs produits, ainsi que la taxe sur le carbone connexe imposée pendant ces processus.

11.3 Système de plafonnement et d'échange

Les Canadiens qui étaient en faveur d'un système de plafonnement et d'échange ont suggéré qu'il pourrait:

- Établir directement un plafond pour les émissions de GES au Canada et ainsi donner une certitude relative quant au résultat en matière de réduction des émissions;
- Tirer profit de l'expérience de l'Union européenne avec son système d'échange de quotas d'émission.

On a aussi suggéré de mettre en œuvre le système de plafonnement et d'échange aussi en amont que possible afin d'inclure les émetteurs importants de GES, tout en réduisant au minimum le nombre d'entreprises impliquées dans le système. On a soutenu que cette façon de procéder pourrait réduire les coûts administratifs pour le gouvernement et alléger l'éventuel fardeau lié à la conformité des petites entreprises.

11.4 Utilisation des recettes générées par la tarification du carbone

Un certain nombre de participants au processus de mobilisation appuient l'utilisation des recettes générées par la tarification du carbone afin de réduire d'autres taxes (p. ex., l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés) et d'avoir une incidence nulle sur les recettes, comme en Colombie-Britannique. Certains ont cependant affirmé que ces recettes pourraient en partie servir à aider les ménages à faible revenu qui pourraient être touchés de façon disproportionnée par la mise en œuvre de politique de tarification du carbone.

Voici d'autres suggestions d'utilisation des recettes générées par la tarification du carbone:

- Financer des investissements dans l'infrastructure verte (p. ex., le transport en commun et les modernisations d'immeubles);
- Offrir des mesures incitatives financières aux consommateurs et aux entreprises afin d'utiliser des énergies renouvelables et des technologies d'efficacité énergétique;
- Former les travailleurs afin de les intégrer dans la nouvelle économie sobre en carbone;
- Mener des recherches sur les nouvelles technologies vertes.

En guise de complément à la génération de recettes par la tarification du carbone, plusieurs propositions plaident aussi en faveur de l'élimination des subventions et des avantages fiscaux accordés à l'industrie des combustibles fossiles.

11.5 Autres suggestions

Il convient de noter que les présentations sur la tarification du carbone comprenaient souvent d'autres propositions fiscales et non fiscales pour réduire les émissions de GES.

En fait, de façon générale, les participants au processus de mobilisation semblaient tous reconnaître qu'il faudrait adopter une approche à plusieurs volets, comprenant un instrument de tarification du carbone et d'autres instruments de politique publique comme la réglementation, des politiques d'atténuation ou l'élimination de certaines subventions, afin d'atteindre les objectifs de croissance verte et ceux liés aux changements climatiques.

12 ANNEXE 3 – SOMMAIRE DES CONSULTATIONS AUPRÈS D'EXPERTS ET D'INTERVENANTS

12.1 Consultations auprès d'experts invités

Le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone a invité un certain nombre d'experts (voir le tableau ci-dessous) à le rencontrer afin de discuter des enjeux et des points à considérer relativement au rôle que la tarification du carbone devrait jouer dans le cadre pancanadien.

Experts invités	
Stewart Elgie	Université d'Ottawa, IntelliProspérité
Nancy Olewiler (à distance)	Université Simon Fraser
Maria Panezi	Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale
Mark Purdon (à distance)	Institut québécois du carbone, Université de Montréal
Christopher Ragan	Université McGill, Commission de l'écofiscalité du Canada
Nicholas Rivers	Université d'Ottawa
Dave Sawyer	EnviroEconomics

On a demandé à ces experts de se pencher sur les questions suivantes:

- Quels sont les enjeux les plus importants dont il faut tenir compte au moment de concevoir des outils stratégiques de tarification du carbone?
- De nombreux facteurs touchent la compétitivité des entreprises d'une province ou d'un territoire à l'autre. Selon vous, quelle est l'importance de la « tarification du carbone » en tant que facteur? Quelles sont les meilleures options pour aborder les questions de compétitivité liées à la tarification du carbone?
- Selon vous, quel genre de certitude – de prix ou d'émission – est la plus importante? Quel est le compromis approprié à faire entre ces deux éléments de conception fondamentaux?
- À quel point serait-il raisonnable pour les gouvernements d'informer les consommateurs et l'industrie de la trajectoire prévue d'un plafond ou du taux d'une taxe afin d'assurer une certitude pour l'investissement?
- Quelle est l'utilisation (ou la combinaison d'utilisation) la plus efficace d'éventuelles recettes générées par la tarification du carbone? Devrait-on se concentrer d'abord à minimiser les répercussions économiques pour les entreprises et les consommateurs, à réduire les taxes génératrices de distorsion ou à faciliter des réductions d'émission supplémentaires?
- Les différents régimes de tarification du carbone au Canada devraient-ils être plus uniformes – mais conserver une couverture et des exigences variables en matière de divulgation, des cibles de réduction des émissions de GES et des prix sur le carbone (ou aucun prix et aucune cible du tout)? Dans l'affirmative, quelles sont les options offertes pour agir sans mettre en péril les mesures déjà prises par les provinces et les territoires?
- Quel rôle la tarification du carbone devrait elle jouer dans les efforts déployés au Canada pour réduire les émissions de GES et pour soutenir une transition vers une économie sobre en carbone par rapport à d'autres approches d'atténuation ciblées?

Voici un sommaire des principaux thèmes abordés.

La tarification du carbone devrait être une composante centrale de la réduction des émissions au Canada

Les experts convenaient de façon générale que, parmi l'ensemble des instruments de politique publique, la tarification du carbone devrait jouer un rôle important dans les efforts déployés au Canada pour réduire les

émissions de GES, surtout parce qu'elle enverrait un signal de prix clair et continu pour réduire les émissions.

Certains experts ont affirmé que des règlements pourraient constituer un outil complémentaire utile à la tarification du carbone, tandis que d'autres ont mis en garde contre le recours excessif à de telles mesures, puisqu'il se peut que les règlements n'envoient pas un signal de prix fort aux consommateurs et que ceux-ci n'auraient qu'une faible incitation, voire aucune, à réduire leur demande de produits réglementés. À titre d'exemple, si une norme de rendement était adoptée pour une industrie en particulier, elle ne toucherait que l'intensité des GES de cette industrie et il est possible que les coûts ne soient pas passés aux consommateurs.

On a aussi souligné que les règlements ne génèrent peut être pas une incitation à réduire les émissions au-delà de ce qui est requis. Qui plus est, des règlements pourraient, dans certains cas, avoir des effets limités, voire négatifs sur la réduction des émissions de GES. On a donné comme exemple l'adoption d'un règlement qui exige des constructeurs automobiles de fabriquer des voitures plus efficaces et qui pourrait créer un incitatif à conduire davantage, en raison de la meilleure efficacité énergétique de celles-ci.

La tarification devrait être uniforme et la couverture devrait être aussi étendue que possible

On a affirmé que le rapport coût-efficacité devrait en fait être l'un des objectifs principaux dans la conception d'outils de tarification du carbone. Les experts convenaient pour la plupart qu'en théorie, le meilleur outil d'un point de vue coût-efficacité pour l'ensemble du Canada pourrait être un prix national unique sur le carbone géré par le gouvernement fédéral, puisqu'il garantirait l'uniformité du prix. On a toutefois reconnu que de nombreuses provinces et territoires possèdent des politiques climatiques depuis des années, y compris des mécanismes de tarification à couverture étendue en Colombie-Britannique et au Québec, tandis que l'Alberta et l'Ontario en auront en 2017.

Les experts convenaient aussi en général que des mécanismes de tarification du carbone à couverture étendue englobant le plus vaste éventail d'émission possible pourraient donner lieu à des politiques efficaces permettant d'atteindre des réductions d'émission de GES au coût marginal d'atténuation le plus bas, tout en reconnaissant qu'une taxe sur le carbone, un système de plafonnement et d'échange et des normes de rendement pourraient générer des résultats différents selon leurs paramètres de conception.

On a affirmé que le fait d'imposer un prix du carbone élevé sur une petite portion des émissions serait beaucoup plus dispendieux pour l'économie que d'imposer un faible prix du carbone sur la grande majorité des émissions, ce qui a permis de déterminer que le prix ne peut pas être le seul point d'ordre stratégique à considérer et que la couverture et les réductions des émissions de GES devaient aussi faire partie de l'équation au moment de concevoir les différents outils.

Les prix du carbone devraient être prévisibles et opportuns

Les experts ont convenu que la prévisibilité est un élément crucial de l'élaboration d'outils de tarification du carbone et qu'elle est possible à atteindre en communiquant des objectifs stratégiques clairs. Certains considéraient les attentes liées au prix du carbone, ainsi que les augmentations prévues du prix du carbone comme certains des éléments les plus importants de la tarification du carbone et que tout système doit être conçu pour ancrer les attentes. On a souligné que d'établir des attentes claires sur le prix du carbone encouragerait la certitude, ce qui permettrait ainsi aux investissements du secteur privé de réagir au prix futur du carbone (p. ex., les émetteurs pourraient être plus enclins à investir dans des technologies propres à court terme si les prix futurs du carbone sont plus certains à long terme).

En ce qui concerne le compromis entre la certitude entourant le prix et les émissions, il y avait consensus que, tant que les outils de tarification du carbone sont à couverture étendue, qu'ils maintiennent les signaux du coût marginal et qu'ils sont conçus pour atteindre avec efficacité le coût marginal d'atténuation le moins élevé, une

taxe sur le carbone ou un système de plafonnement et d'échange devraient avoir des répercussions généralement semblables sur l'économie.

Les experts étaient généralement d'accord que les gouvernements devraient présenter de l'information sur la trajectoire prévue du plafond ou du taux de la taxe dans les meilleurs délais possibles afin d'offrir une certitude pour l'investissement. Le consensus général était qu'un temps d'avis additionnel est toujours mieux, mais que l'adoption et la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification du carbone ne devraient pas être retardées pour autant. En fait, on a souligné que plus les gouvernements repoussent la mise en œuvre d'un outil de tarification du carbone, plus il sera dispendieux d'atteindre les cibles de réduction des GES du Canada pour 2020 et 2030.

En général, les experts étaient d'avis que la mise en œuvre d'un prix du carbone le plus tôt possible, même à un prix faible, constitue la voie optimale à suivre. Ils ont affirmé qu'il serait ensuite possible d'accroître le prix au fil du temps et ont indiqué à quel point il était important de fixer une trajectoire de prix prévisible pouvant être ajustée en conséquence.

La tarification du carbone devrait tenir compte des enjeux liés à la compétitivité

Les experts convenaient en général que des mécanismes de tarification du carbone devraient tenir compte des répercussions sur la compétitivité des entreprises d'une province et d'un territoire à l'autre quoiqu'il soit toutefois important de maintenir le coût marginal des émissions de carbone. On a souligné que certaines industries à fortes intensité en émissions pourraient être particulièrement touchées si aucune mesure n'est prise pour limiter la distorsion avec laquelle elles pourraient être confrontées au moment de compétitionner contre des entreprises étrangères qui ne seraient peut-être pas assujetties au même signal de prix du carbone. La mesure dans laquelle elles pourraient être touchées dépendrait du niveau de prix et de l'intensité de leurs émissions par rapport à leurs concurrents. On a toutefois insisté sur le fait que les gouvernements ne devraient pas nécessairement supposer qu'un secteur déterminé subira des répercussions négatives en matière de compétitivité.

Même si le recyclage des recettes a aussi été proposé comme outils de politique publique, les ajustements fiscaux à la frontière (AFF)³³ et l'allègement pour les exportateurs ont aussi été présentés comme des points importants à considérer dans le cadre d'une stratégie de tarification du carbone à l'échelle du Canada. On a indiqué qu'en vertu de l'OMC, la légalité dépendra de leur conception précise, quoique l'OMC se soit montrée sensible aux objectifs environnementaux de ses pays membres par le passé. Pour cette raison, certains ont indiqué qu'il serait plus facile de défendre des AFF dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange, puisqu'ils servent aussi d'outil de conformité environnementale pour atteindre les cibles de réduction des GES.

Néanmoins, on a indiqué que les AFF étaient complexes et les experts ont suggéré qu'il n'était pas nécessaire de les mettre en œuvre en même temps que le prix du carbone et se sont inquiétés du fait que, si on leur accorde une trop grande importance, l'adoption de la tarification du carbone pourrait être retardée. Les experts craignaient toutefois que le fait d'accorder un allègement aux exportateurs réduise l'incitatif d'innover et de réduire leurs émissions de carbone.

On a aussi proposé d'adopter d'abord les AFF pour un seul ou quelques biens, selon la facilité de leur adoption et l'ampleur des répercussions à l'échelle nationale. D'autres qui étaient en désaccord avec une telle approche ont affirmé que l'adoption d'AFF pour les biens d'un seul secteur ou de quelques secteurs à la fois pourrait entraîner des inégalités entre les industries touchées.

³³ Pendant la séance avec les experts, les ajustements fiscaux à la frontière étaient appelés ajustements à la frontière pour le carbone. Par souci d'uniformité avec le reste du rapport, c'est le terme ajustements fiscaux à la frontière qui est utilisé ici.

Utilisation des recettes

En ce qui concerne l'utilisation ou les utilisations les plus efficaces des recettes potentielles générées par la tarification du carbone, tous semblaient convenir que le débat entourant la façon optimale d'utiliser les recettes ne devrait pas être le point de mire de la tarification du carbone.

On a souligné que les recettes générées par la tarification du carbone ne sont pas différentes des autres recettes publiques et qu'il ne serait aucunement avantageux de les attribuer à une fin précise. Certains craignaient que la prise de décisions sur le recyclage des recettes dans le cadre du processus de tarification du carbone éloigne la discussion du but principal de la tarification, soit la réduction des émissions de GES.

On a cependant aussi souligné que, même si l'utilisation des recettes est une discussion secondaire, l'engagement à l'égard de la neutralité des recettes pourrait s'avérer un outil puissant pour garantir l'acceptation.

Certains experts ont souligné que les gouvernements devraient utiliser avec prudence les recettes générées par la tarification du carbone s'ils veulent éviter de contrevenir aux règles de l'OMC. À cette fin, les recettes pourraient être utilisées pour accorder un allègement fiscal général, notamment par l'intermédiaire de réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais elles ne peuvent être dirigées vers des industries précises, puisque l'OMC pourrait déterminer qu'il s'agit d'une subvention.

12.2 Mobilisation des intervenants: Principaux thèmes issus des tables rondes sur la tarification et l'atténuation du carbone

Le Groupe de travail sur les mécanismes d'instauration d'un prix sur le carbone, en collaboration avec le Groupe de travail sur les possibilités d'atténuation spécifiques, a animé trois tables rondes avec des intervenants et des organisations autochtones nationales le 7 juin (Montréal), le 8 juin (Ottawa) et le 21 juin (Vancouver) 2016. Les participants à ces tables rondes étaient très mobilisés et ont présenté un vaste éventail d'enjeux, de points à considérer et d'idées. Voici un sommaire de quelques-uns des messages clés qui se sont dégagés de ces séances.

- La plupart des participants convenaient qu'il fallait prendre des mesures ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques, mais avaient une multitude de points de vue sur les priorités et les prochaines étapes.
- Les participants ont identifié des possibilités de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie et ont souligné plusieurs conditions habilitantes transversales – y compris l'investissement dans l'électricité propre, les réseaux de transmissions entre provinces et territoires et l'infrastructure de recharge de véhicules afin de se préparer à l'augmentation du nombre de véhicules électriques, la mise à jour des codes du bâtiment et un accès adéquat au capital afin de permettre aux entreprises d'investir dans de nouvelles technologies.
- Il serait possible de faire accélérer un certain nombre de nouvelles tendances pour générer des réductions d'émission plus profondes. Elles comprennent: la densification urbaine, l'innovation sociale et l'économie du partage, l'étude du passif financier et des risques à l'investissement relativement aux changements climatiques et les modèles opérationnels en évolution, comme la tendance vers une économie circulaire.
- Chaque Canadien peut être un agent de changement. Il faut déployer des efforts pour sensibiliser et éduquer le public afin que les personnes soient au courant des répercussions de leurs choix et pour établir un soutien et une compréhension à grande échelle des mesures prises. Les politiques devraient éviter les coûts cachés afin d'envoyer des signaux clairs aux consommateurs; toutefois, il faut aussi rendre les choix sobres en carbone pratiques et attrayants. Il incombe aux gouvernements de prêcher par l'exemple.

- Il faut atteindre un équilibre entre les critères d'ordre environnemental, économique et social au moment d'évaluer les politiques publiques. Outre des mesures comme le total des coûts et des réductions des émissions (p. ex., le coût par tonne), les autres points à prendre en considération comprennent le potentiel de changement transformationnel, les répercussions sur la compétitivité, le potentiel de création d'emplois et de perfectionnement des compétences, l'acceptabilité sociale et les répercussions sur les populations vulnérables. Il faut concevoir des données de grande qualité et rendre compte de façon uniforme des progrès réalisés pour concevoir et évaluer des politiques efficacement et alimenter les décisions fondées sur des données.
- Parmi les secteurs clés de partenariat possible avec les Autochtones, notons l'amélioration des puits de carbone, l'électricité et la production d'énergie distribuée, particulièrement dans les collectivités nordiques et éloignées.
- Certains participants ont proposé que le Canada songe à acheter des résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale afin de l'aider à atteindre ses cibles liées aux changements climatiques, à condition de réaliser des investissements suffisants pour atteindre les cibles nationales de réduction des émissions. Certains participants ont suggéré que le Canada pourrait aussi recevoir un crédit à l'exportation de technologies, de produits ou de ressources sobres en carbone.
- Une politique efficace en matière de changements climatiques doit aussi comprendre un ensemble complet d'outils, y compris des règlements, des mesures incitatives, l'élimination des subventions pour les combustibles fossiles, la sensibilisation et l'éducation, ainsi qu'un investissement dans la R. et D. La tarification du carbone est un outil clé, mais il faut aussi adopter des mesures complémentaires pour atteindre des émissions qui ne sont pas visées efficacement par la tarification. Les gouvernements devraient se concentrer à obtenir des résultats liés à la réduction des émissions plutôt que d'être normatifs.
- Au moment de concevoir des politiques climatiques, les gouvernements peuvent choisir de recourir à la tarification du carbone comme catalyseur principal de la réduction des émissions de GES (prix du carbone élevé, quelques mesures complémentaires) ou décider de compter sur un éventail plus élargi de mesures (prix du carbone peu élevé, mesures complémentaires multiples).
- Pratiquement tous les participants convenaient de ce qui suit: le besoin d'établir un prix du carbone suffisamment élevé et qui augmente au fil du temps afin de changer les comportements sans affaiblir le soutien du public; l'importance de la prévisibilité des prix pour les entreprises; le besoin de tenir compte des fuites de carbone si les prix du Canada sont trop élevés; la valeur de l'apprentissage tiré des expériences internationales ayant des approches différentes de tarification du carbone; et, en fin de compte, le besoin que le mécanisme de tarification du carbone génère des réductions d'émission tangibles.
- Il faut tenir compte attentivement de la compétitivité, tant pour les répercussions de coûts nouveaux sur l'industrie que les mesures que l'industrie peut prendre pour accroître sa compétitivité dans un monde sous contrainte carbone. Les secteurs exposés à la concurrence et à forte intensité d'émission devraient être clairement définis et réexaminés régulièrement.
- Une cohérence des politiques publiques s'impose, notamment entre la tarification du carbone et d'autres politiques publiques d'atténuation et entre les politiques publiques élaborées par des niveaux de gouvernement différents (fédéral, provincial et territorial). Des systèmes disparates à l'échelle du pays pourraient causer des difficultés pour les entreprises, mais ils peuvent cohabiter et pourraient constituer une bonne façon d'évaluer en cours de route ce qui fonctionne mieux pour atteindre des réductions concrètes d'émission de GES. La détermination et la gestion des obstacles imprévus ou des secteurs de chevauchement entre politiques publiques posent un défi clé.
- Un ensemble d'approches, y compris des dépenses en infrastructure, des règlements et la tarification du carbone, s'impose pour réaliser un changement radical, comme la transition vers les carburants sobres en carbone.