

UNE NORME NATIONALE DE TARIFICATION DU CARBONE

La Coalition du budget vert recommande que le gouvernement du Canada coordonne une norme nationale de tarification du carbone afin de soutenir les provinces et les territoires dans l'établissement d'un prix du carbone harmonisé pour l'ensemble du Canada, qui atteindrait une valeur d'au moins 50 \$ la tonne de CO₂ d'ici 2020.

En outre, la norme nationale de tarification du carbone doit permettre d'établir des principes définis conjointement en ce qui concerne un prix du carbone contraignant qui augmentera au fil du temps, qui offre une vaste couverture et qui est appliqué de façon progressive et équitable. Le gouvernement du Canada doit envisager l'utilisation d'incitatifs fiscaux et de transferts fédéraux-provinciaux pour stimuler les provinces et les territoires qui ne l'ont pas encore fait à adopter un régime de tarification du carbone.

Investissements requis :

Pour 2016-2017 :	2 millions de dollars (12 employé à temps plein au Bureau de la tarification du carbone du ministère des Finances responsable d'élaborer et d'appliquer une norme de tarification du carbone, et du financement en appui aux négociations avec les provinces et les territoires)
Récurrence :	1 million de dollars par année Les exigences de financement pourraient augmenter au cours des années à venir en fonction des incitatifs fiscaux offerts, tels que les paiements de transfert aux provinces, qui serviront à appuyer la mise en place de régimes de tarification du carbone provinciaux et territoriaux.

Sommaire

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique a été chargée de s'assurer que les provinces et les territoires disposent d'un financement fédéral ciblé et de la souplesse nécessaires pour élaborer leurs propres politiques afin d'atteindre les cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), y compris leurs propres politiques en matière de tarification du carbone¹.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à rencontrer les dirigeants provinciaux et territoriaux dans les 90 jours suivant la 21e Conférence sur le climat tenue à Paris en marge de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) afin de définir des cibles nationales de réduction des émissions de GES et d'élaborer un cadre pancanadien pour lutter contre les changements climatiques². Le gouver-

1 Premier ministre du Canada, novembre 2015. Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique. Sur internet : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-l'environnement-et-du-changement-climatique>.

2 Premier ministre du Canada, novembre 2015. Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique. Sur internet : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-l'environnement-et-du-changement-climatique>. Environnement Canada. L'approche du Canada afin de contrer les changements climatiques. Sur internet : <http://www.climatechange>.

nement du Canada a réaffirmé à plusieurs reprises son soutien à l'établissement d'un prix du carbone comme élément essentiel de ce cadre pancanadien. La Coalition du budget vert soumet une recommandation à appliquer dès le budget de 2016 qui permettra au gouvernement de respecter ses engagements à cet égard.

Un prix du carbone qui a une vaste portée et qui couvre l'ensemble des secteurs de l'économie du Canada est essentiel pour entraîner une réduction des émissions de GES au moindre coût. La Coalition du budget vert recommande que le budget de 2016 comprenne du financement ciblé afin que le gouvernement du Canada puisse diriger l'élaboration d'une norme nationale de tarification du carbone et offrir des incitatifs fiscaux aux provinces et aux territoires qui n'ont pas encore établi un prix du carbone.

Les mesures de cet investissement fédéral récurrent à compter du budget de 2016 comprendront notamment un mécanisme fédéral de soutien aux régimes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone dans le but d'atteindre un prix du carbone harmonisé d'une valeur d'au moins 50 \$ la tonne de CO₂ d'ici 2020 pour l'ensemble des provinces et des territoires du Canada³.

Contexte et justification

L'absence d'un prix du carbone entraîne un véritable échec du marché en ce qui concerne les émissions de GES, forçant tous les Canadiens à assumer entièrement les coûts sociaux de la pollution causée par le carbone. Sans un prix du carbone, les tarifs d'électricité, du pétrole et du gaz (y compris le gaz naturel) ne reflètent pas le coût total, assumé par tous, de la consommation de combustibles fossiles, de la pollution causée par le carbone, y compris les coûts d'adaptation à long terme assumés par toutes nos collectivités en raison de la hausse des températures. Le Canada doit fixer un prix du carbone afin d'envoyer un signal de marché clair à tous les consommateurs et producteurs d'énergie, et ainsi inciter une transition vers les sources d'énergie à faible émission de carbone. En outre, un prix du carbone contraignant, qui augmente au fil du temps, induira le changement technologique nécessaire à la transition vers un système d'énergies renouvelables à 100 %.

L'expérience des régimes de tarification du carbone à l'échelle mondiale démontre l'efficacité de cette politique pour la réduction des émissions de GES au moindre coût. Une quarantaine de pays et plus de 23 compétences infranationales ont établi un prix du carbone ou, à tout le moins, se sont engagées à le faire⁴. La Colombie-Britannique, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta ont instauré un régime de tarification du carbone ou envisagent de le faire prochainement. La taxe sur le carbone sans incidence sur les recettes de la Colombie-Britannique, qui se situe actuellement à 30 \$ la tonne d'émissions, a été instaurée en 2008. Des études empiriques ont démontré qu'en raison de la neutralité sur le plan des recettes, la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique n'a eu aucune répercussion négative sur son économie⁵ alors qu'elle connaît une forte performance économique. La réduction des émissions attribuable à cette politique est estimée à 10 %⁶. Les revenus de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique permettent aujourd'hui de réduire certaines autres taxes de plus d'un milliard de dollars, accordant ainsi à la province le taux d'im-

gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=72f16a84-1

3 Comme recommandé dans : Bataille et coll. 2015. Pathways to Deep Decarbonization in Canada (en anglais seulement), publication du Sustainable Development Solutions Network (SDSN) et de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI). Sur internet : http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf

4 Banque mondiale. 2014. State and Trends of Carbon Pricing 2014 (en anglais seulement).

5 Murray, B. et Rivers, « British Columbia's Revenue Neutral Carbon Tax : A Review of the Latest 'Grand Experiment' in Environmental Policy », Energy Policy, volume 86, novembre 2015, p. 674-683.

6 Ibidem.

position des sociétés le plus bas au pays⁷. L'Ontario s'est quant à elle ralliée à la Western Climate Initiative et prévoit mettre en place un système de plafonnement et d'échange qui sera lié à ceux du Québec et de la Californie. Lors de la vente aux enchères conjointe d'unités d'émissions tenue par le Québec et la Californie en août 2015, le prix par tonne de CO₂ a atteint 12,52 \$ US⁸. En novembre 2015, le gouvernement de l'Alberta a annoncé son plan en matière de lutte contre le changement climatique, le Climate Leadership Plan, qui comprend l'établissement d'un prix du carbone pour tous les secteurs de l'économie. Le prix initial sera de 20 \$ la tonne à partir du 1er janvier 2017 et sera augmenté à 30 \$ la tonne le 1er janvier 2018⁹.

Des politiques de tarification du carbone non harmonisées au Canada pourraient soumettre certaines industries à de fortes pressions en ce qui concerne leur compétitivité. La production et les investissements pourraient se voir transférés dans d'autres endroits où le prix du carbone est plus bas ou même inexistant. Une telle fuite ne ferait que miner les performances économiques et environnementales d'une politique canadienne, qu'elle soit provinciale ou nationale. Il y a donc une justification économique solide pour que le gouvernement du Canada harmonise un prix du carbone dans l'ensemble du pays, ce qui permettrait de minimiser les problèmes éventuels de concurrence interprovinciale.

On constate actuellement un consensus sans précédent concernant l'efficacité et l'efficience d'un prix du carbone pour réduire de façon significative les émissions de GES au Canada¹⁰. La Banque mondiale¹¹, le Fonds monétaire international¹², le Conseil canadien des Chefs d'entreprises¹³, la Chambre du Commerce du Canada¹⁴, et plus d'un millier d'entreprises, de gouvernements, de banques multilatérales et d'autres ont tous publiquement exprimé leur soutien à la tarification du carbone, qui est le moyen le plus efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁵.

7 Ibidem.

8 California Air Resources Board. California cap-and-trade program summary of auction settlement prices and results (en anglais seulement), août 2015. Sur internet : http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/auction/results_summary.pdf

9 Gouvernement de l'Alberta. Climate Leadership Plan, Carbon Pricing (en anglais seulement). Sur internet : <http://alberta.ca/climate/carbon-pricing.cfm>

10 Rivers, Nicolas. 2015. The Case for a Carbon Tax in Canada in Setting the New Progressive Agenda. Canada 2020, www.canada2020.ca; Commission de l'écofiscalité du Canada. La voie à suivre : pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada, avril 2015. Sur internet : <http://ecofiscal.ca/reports/voie-a-suivre/>; Chaire UNESCO-McGill Dialogues pour un avenir durable et l'Institut Trottier pour la science et les politiques publiques. Agir sur les changements climatiques : les solutions d'universitaires canadiens et canadiennes. Dialogues pour un Canada vert, © 2015 DIALOGUES ON SUSTAINABILITY. Sur internet : <http://www.sustainablecanadialogues.ca/fr/vert/endorsement>; La Prospérité durable, avril 2015, Canadian Leaders Pen Low Carbon Economy Letter to Premiers. Sur internet : <http://www.sustainableprosperity.ca/fr/node/1802>.

11 La Banque mondiale, le 3 juin 2014, extraits de la déclaration, Tarification du carbone : « Dans son dernier rapport, le Groupe d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) indique clairement qu'il est important d'imposer un prix aux émissions de carbone pour contribuer à contenir la hausse moyenne des températures mondiales à deux degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels » et « Nous ne pouvons faire l'économie d'une tarification du carbone si nous voulons mettre en place un ensemble de politiques efficaces pour renforcer l'action pour réduire les émissions. Sur internet : <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/carbon-pricing-statement-fr-030614.pdf>

12 Christine Lagarde, Directrice principale, Fonds monétaire international, Center for Global Development, Promouvoir la gestion responsable des prix de l'énergie, extraits : « Aller de l'avant avec la réforme des prix énergétiques pourrait ne pas être simple, mais ça en vaudra sûrement la peine – à plusieurs reprises ». Sur internet : <http://www.imf.org/external/french/np/speeches/2014/073114f.htm>

13 Voir, par exemple, la soumission du Conseil canadien des chefs d'entreprise au Conseil de la Fédération, Framing an Energy Strategy for Canada, dans laquelle le CCCE soutient « Une tarification du carbone nationale et constante pour l'ensemble du pays ». Sur internet : <http://www.ceocouncil.ca/wp-content/uploads/2012/07/Framing-An-Energy-Strategy-for-Canada-FINAL-July-20122.pdf>

14 Chambre de commerce du Canada, Environnement – Notre position (page du site accédée le 14 septembre 2014), indique « Nous sommes partisans de l'établissement d'un prix pour le carbone ». Sur internet : <http://www.chamber.ca/fr/interventions/grands-dossiers/environnement/>

15 <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2014/09/22/governments-businesses-support-carbon-pricing>

Une tarification du carbone est le choix d'affaires à privilégier. Il permet d'instaurer une politique claire et prévisible qui favorise l'efficacité et diminue la pollution par le carbone et, puisqu'elle s'applique à toutes les entreprises, permet aux plus efficaces et aux plus innovantes de prospérer. La norme nationale de tarification du carbone enverra aux entreprises canadiennes un prix signal transparent et prévisible en plus de leur fournir des tendances futures fiables sur lesquelles ils pourront se baser pour prendre des décisions à long terme. Une augmentation progressive et prévisible du prix du carbone au fil du temps est essentielle pour laisser aux émetteurs le temps de s'adapter et de mettre en place de nouvelles technologies et pratiques à faible émission de carbone.

La politique fédérale actuelle relative au changement climatique est constituée essentiellement de quatre axes¹⁶ qui, selon l'estimation du gouvernement fédéral, permettront de réduire les émissions de GES d'environ 27 millions de tonnes d'ici 2020¹⁷. Cette réduction est loin de suffire pour atteindre la cible de 2020 du Canada qui nécessiterait une réduction des émissions actuelles de 250 millions de tonnes¹⁸. L'approche réglementaire « sectorielle » du gouvernement fédéral est limitée, d'autant qu'elle est combinée à un ensemble de régimes de tarification du carbone qui sont incohérents dans l'ensemble du pays, ce qui laisse une grande proportion des secteurs économiques sans le moindre incitatif à réduire leurs émissions.

La conception d'un système de tarification du carbone peut être adaptée à la réalité économique de chaque province et territoire. Toutefois, les experts canadiens s'entendent pour affirmer qu'à long terme, une harmonisation des prix du carbone entre les provinces est souhaitable afin d'améliorer l'efficacité globale des coûts en assurant que des mesures incitatives existent pour permettre toutes les réductions potentielles d'émissions à faible coût et éviter des problèmes de concurrence interprovinciale¹⁹. La Commission de l'écofiscalité du Canada, formée d'anciens dirigeants politiques fédéraux et provinciaux provenant de tous horizons politiques, de dirigeants d'entreprises canadiennes majeures, d'économistes chevronnés et d'éminents universitaires de partout au pays a exhorté les provinces et les territoires à instaurer des politiques de tarification du carbone, et le gouvernement fédéral à jouer un rôle de coordonnateur²⁰.

Considérations

Bien que le choix d'une politique de tarification du carbone — qu'il s'agisse d'une taxe sur le carbone ou d'un système de plafonnement et d'échange — peut être laissé à chaque province ou territoire, le gouvernement du Canada doit tout de même jouer un rôle de dirigeant en établissant un ensemble de principes communs de tarification du carbone, la norme proposée de tarification du carbone et assurer leur applica-

16 Il existe quatre règlements fédéraux en lien avec la réduction des émissions de GES qui concernent la gestion de l'intensité des gaz à effet de serre des véhicules légers et celles des véhicules utilitaires lourds, la réduction de l'intensité des émissions de GES de nouvelles centrales au charbon et le contenu de carburant renouvelable en essence et en diesel.

17 Vérificateur général du Canada. Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Chapitre 1 — L'atténuation des changements climatiques. Bureau du vérificateur général du Canada, automne 2014.

18 Environnement Canada. Tendances en matière d'émissions au Canada (2013).

19 20 Rivers, Nicolas. 2015. The Case for a Carbon Tax in Canada in Setting the New Progressive Agenda. Canada 2020, www.canada2020.ca; Commission de l'écofiscalité du Canada. La voie à suivre : pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada, avril 2015. Sur internet : <http://ecofiscal.ca/reports/voie-a-suivre/>; Chaire UNESCO-McGill Dialogues pour un avenir durable et l'Institut Trottier pour la science et les politiques publiques. Agir sur les changements climatiques : les solutions d'universitaires canadiens et canadiennes. Dialogues pour un Canada vert, © 2015 DIALOGUES ON SUSTAINABILITY, <http://www.sustainablecanadialogues.ca/fr/vert/endorsement>

20 Canada 2020, www.canada2020.ca; Commission de l'écofiscalité du Canada. La voie à suivre : pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada, avril 2015. Sur internet : <http://ecofiscal.ca/reports/voie-a-suivre/>; Chaire UNESCO-McGill Dialogues pour un avenir durable et l'Institut Trottier pour la science et les politiques publiques. Agir sur les changements climatiques : les solutions d'universitaires canadiens et canadiennes. Dialogues pour un Canada vert, © 2015 DIALOGUES ON SUSTAINABILITY. Sur internet : <http://www.sustainablecanadialogues.ca/fr/vert/endorsement>

tion aux différents régimes provinciaux et territoriaux.

Plus particulièrement, la Coalition du budget vert recommande que le budget de 2016 comprenne du financement afin que le ministère des Finances puisse mettre en place un Bureau de tarification du carbone qui combinerait d'une part les expertises du Ministère en matière de fiscalité et de taxation et, d'autre part, celles du ministère de l'Environnement et du Changement climatique dans le but de favoriser l'élaboration d'une norme de tarification du carbone. L'adhésion du Canada à la Coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone permettra au gouvernement du Canada d'acquiescer une expertise supplémentaire pour l'élaboration d'une norme de tarification du carbone²¹.

Le Bureau de tarification du carbone recommanderait différentes options au gouvernement du Canada pour qu'il fournisse du financement fédéral ciblé, des incitatifs fiscaux, y compris par le truchement de paiements de transfert aux provinces, afin d'inciter les provinces et les territoires qui n'ont pas encore établi un prix du carbone à le faire dans le but d'atteindre un prix du carbone harmonisé au Canada d'une valeur d'au moins 50 \$ la tonne de CO₂ d'ici 2020²².

La Coalition du budget vert recommande que le Bureau de tarification du carbone élabore un ensemble de principes d'établissement du prix du carbone en tant qu'éléments de la norme nationale de tarification du carbone, dont :

La contrainte : le gouvernement du Canada devrait mener des négociations avec les provinces et les territoires afin d'atteindre un prix du carbone harmonisé d'une valeur d'au moins 50 \$ la tonne de CO₂ d'ici 2020 pour l'ensemble des provinces et des territoires du Canada. Un prix du carbone doit être assez élevé pour induire une diminution des émissions de GES. Pour ce faire, un prix plancher doit être établi pour les systèmes provinciaux de plafonnement et d'échange de droits d'émission afin d'assurer une plus grande prévisibilité du prix et réduire les risques qu'il chute au point où les entreprises n'ont plus aucun intérêt à diminuer davantage leurs émissions.

L'augmentation au fil du temps : le prix initial de tout régime de tarification du carbone doit augmenter avec le temps, d'une valeur de 10 \$ annuellement, dans le but d'atteindre une valeur d'au moins 50 \$ CA la tonne de CO₂ d'ici 2020, suivi d'une augmentation annuelle de 10 \$ jusqu'en 2050²³. Une hausse annuelle prévisible est essentielle pour induire une réduction substantielle à long terme des émissions des GES, étant donné que seule une augmentation du prix du carbone au fil du temps suscitera l'innovation dans le domaine des technologies à faible émission de carbone.

Une vaste couverture : une tarification du carbone devrait s'appliquer à l'ensemble des secteurs de l'économie canadienne de façon à fournir à toutes les entreprises et à tous les ménages le même mécanisme pour les inciter à réduire leurs émissions de GES. De la même manière, une vaste couverture

21 Environnement Canada. Document d'information — Coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone. 30 novembre 2015. Sur internet : http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1022519&tp=930&_ga=1.59778925.1322868967.1432498702

22 Comme recommandé dans : Bataille et coll. 2015. Pathways to Deep Decarbonization in Canada (en anglais seulement), publication du Sustainable Development Solutions Network (SDSN) et de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI). Sur internet : http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf

23 Comme l'indique le rapport Pathways to Deep Decarbonization in Canada, il peut être attendu que les améliorations technologiques induites par la tarification du carbone et des politiques complémentaires en matière d'innovation permettraient de réduire considérablement le prix requis, comme ce fut le cas aux États-Unis pour le système de plafonnement et d'échange de SO_x. Source : Bataille et coll. 2015. Pathways to Deep Decarbonization in Canada (en anglais seulement), p.12. Sur internet : http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf

qui englobe toutes les provinces et les territoires du Canada est nécessaire afin d'éviter des problèmes de concurrence interprovinciale. Aucun émetteur ne doit être exempté d'un régime de tarification du carbone.

Application progressive et équitable : une portion des revenus générés par tous les régimes de tarification du carbone devrait être redistribuée aux familles à faible revenu qui sont le plus touchées par la pauvreté énergétique, pour permettre une transition équitable et une réorientation professionnelle aux travailleurs touchés par la transition aux sources d'énergie à faibles émissions de carbone et offrir du financement ciblé aux régions qui sont confrontées au plus haut niveau de risques climatiques et assurer aux peuples autochtones des occasions d'investir dans les énergies renouvelables. Plus particulièrement, une norme de tarification du carbone doit affecter une portion des produits de la tarification du carbone au soutien de l'adoption de technologies d'énergies renouvelables dans les régions du nord. Ce financement ciblé est nécessaire afin de s'attaquer à la pauvreté énergétique, améliorer la sécurité énergétique et appuyer une transition équitable vers une économie sobre en carbone pour les travailleurs des régions du nord et les régions éloignées. Consultez [la Recommandation relative au budget de 2016 de la Coalition du budget vert qui concerne les énergies renouvelables](#).

Grâce à l'appui du Bureau de tarification du carbone, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, en collaboration avec le ministre des Finances, peut mener les négociations avec les provinces et les territoires afin de conclure une entente en ce qui concerne une norme de tarification du carbone au Canada, y compris un prix du carbone harmonisé d'une valeur d'au moins 50 \$ la tonne de CO₂ d'ici 2020 pour l'ensemble des provinces et des territoires du Canada.

Annnonce du budget

« Le gouvernement du Canada s'engage à appuyer les provinces et les territoires dans la mise en place de régimes de tarification du carbone partout au Canada. »

« Nous sommes très heureux d'annoncer aujourd'hui que le gouvernement du Canada travaillera avec les provinces et les territoires afin d'élaborer une norme nationale de tarification du carbone afin de fournir du soutien, de l'expertise technique, du financement ciblé et des incitatifs fiscaux qui permettront d'établir un prix du carbone harmonisé à l'échelle nationale. »

« Le gouvernement du Canada s'assurera d'établir un prix du carbone fort et harmonisé afin de fournir à toutes les entreprises et à tous les ménages du Canada les mêmes mesures incitatives de réduction de la pollution par le carbone. »

Renseignements

Annie Bérubé
Gestionnaire
Coalition du budget vert
aberube@naturecanada.ca

