



ÉTAT DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Une évaluation réalisée par des experts en 2020 révèle que la tarification du carbone peut contribuer aux objectifs de réduction des émissions du Canada, moyennant quelques ajustements.

De nombreux éléments de conception que les gouvernements ont choisi d'intégrer diminuent l'efficacité à court et à long termes de la tarification du carbone pour réduire les émissions.

Le long chemin parcouru par le Canada pour réduire ses émissions de carbone a donné lieu à un ensemble remarquablement diversifié d'instruments de politiques mis en œuvre aux niveaux fédéral, provincial et territorial. Cette mosaïque de politiques comprend différents standards de performance, mécanismes de tarification du carbone, incitatifs financiers et programmes d'innovation qui, collectivement, ciblent la plupart des sources d'émissions de carbone au Canada.

La tarification du carbone est désormais un élément clé des efforts pancanadiens visant à réduire substantiellement les émissions. Avant 2016, elle couvrait environ 38 % des émissions nationales, alors qu'en 2020, on parle plutôt de 78 %.

Mais la tarification du carbone ne fonctionne que si les mécanismes sont bien conçus.

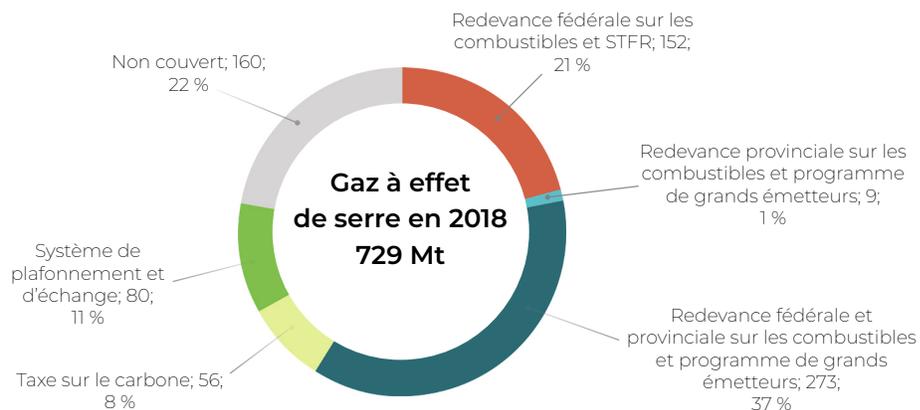
À la demande d'Environnement et Changement climatique Canada et en s'appuyant sur un engagement pris dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, l'Institut canadien pour des choix climatiques a réalisé, à partir de l'automne 2020, une évaluation indépendante de l'efficacité des mécanismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de tarification du carbone. Le gouvernement fédéral a consulté les provinces, les territoires et les représentants autochtones nationaux afin de guider l'élaboration de l'évaluation.

Nous avons ainsi examiné en profondeur les mécanismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de tarification du carbone tels qu'ils étaient mis en œuvre en 2020. Ces mécanismes comprennent des taxes sur le carbone, des systèmes de plafonnement et d'échange, des systèmes d'échange de crédits pour les grands émetteurs, et divers hybrides de ces trois types de systèmes. L'évaluation permet de comprendre comment les choix de conception des différents programmes gouvernementaux influencent la capacité de la tarification du carbone à réduire les émissions tout en minimisant les répercussions sur les personnes et les entreprises. Nous avons élaboré un cadre commun pour évaluer et comparer les choix de conception effectués, en soulignant les similitudes et les différences.

Notre rapport d'évaluation technique indépendant est disponible à l'adresse suivante : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.900084/publication.html>

Catégories de programmes de tarification du carbone actifs en 2020

Il existe cinq catégories de programmes de tarification du carbone, couvrant 78 % des émissions nationales de 2018.



L'ÉVALUATION A PORTÉ SUR CINQ DOMAINES :

Réduction des émissions. Le système offre-t-il la certitude que les émissions seront réduites? L'efficacité d'un système à orienter la production et la consommation vers des biens à moindre intensité en carbone dépend de l'étendue des émissions couvertes et de la force du signal de prix.

Signal de prix transparent et à long terme. Le système fournit-il un signal de prix transparent qui favorise efficacement les initiatives de réduction? Dans la mesure où des exemptions et des remboursements existent, d'autres émetteurs doivent prendre le relais et réduire leurs émissions, ce qui augmente les coûts globaux. Il sera essentiel d'assurer des réductions à faible coût à mesure que croîtront les coûts du carbone et l'ambition de réduction des émissions du Canada jusqu'en 2030 et après.

Effets sur la compétitivité et la délocalisation des émissions. Le système atténue-t-il les répercussions sur la compétitivité à l'échelle nationale et provinciale entre les régions et les secteurs? Réduit-il le risque de fuite de carbone (lorsque les coûts du carbone poussent à l'étranger les activités de production et les émissions)? Tout comme sur les marchés internationaux, le manque d'harmonisation des coûts nationaux du carbone entre les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux entraîne un risque de déplacement des investissements et des émissions entre les régions du Canada.

Entreprises et ménages vulnérables. Les mécanismes de tarification du carbone tiennent-ils compte des effets distributifs pour les entreprises de toutes tailles et les ménages? La façon dont les revenus du carbone seront dépensés et les personnes à qui on octroie des exemptions ou des remboursements sont clairement un choix politique lié à des objectifs de politiques, notamment la compétitivité, les réductions d'émissions et les répercussions sur le revenu. Étant donné les grandes disparités des effets sur les ménages et les entreprises dans les différentes provinces et les territoires, les inégalités réduiront l'acceptabilité de réductions d'émissions plus importantes.

Communautés autochtones. Comment le système tient-il compte des répercussions sur les peuples, les communautés et les nations autochtones? Les différences dans la manière dont les mécanismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de tarification du carbone affectent les Autochtones posent des problèmes d'équité et de réconciliation.

Notre analyse s'est concentrée sur les choix de conception de chaque mécanisme et non sur les résultats attendus des choix politiques. Compte tenu du manque de données historiques sur le rendement de la tarification du carbone et de la nouveauté de nombreux mécanismes, nous n'avons pas évalué le rendement des mécanismes individuels. De même, nous n'avons pas utilisé de modèles économiques, énergétiques et d'émissions différenciés selon les régions pour projeter l'efficacité et les impacts des divers mécanismes. À l'avenir, ces approches d'évaluation supplémentaires peuvent et devraient contribuer à l'amélioration continue des mécanismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de tarification du carbone.

De plus, la portée de l'évaluation indépendante définie pour l'Institut excluait plusieurs importantes considérations plus larges, notamment les perspectives autochtones sur la tarification du carbone en tant que stratégie d'atténuation, le traitement des peuples, communautés et nations autochtones, ou le développement de politiques de tarification du carbone et les répercussions correspondantes sur les droits autochtones. L'évaluation ne visait pas les choix de gouvernance des différentes administrations ni les interactions entre la superposition de la tarification du carbone et d'autres instruments tels que les normes d'efficacité des véhicules. Elle ne fait pas non plus de recommandations sur la façon d'ajuster les programmes de tarification du carbone pour harmoniser et renforcer le signal de prix et éviter les fuites de carbone et les enjeux de compétitivité entre régions. Ces questions sont importantes pour garantir l'efficacité de la tarification du carbone et doivent être abordées dans les futures évaluations des politiques en la matière.

Le présent document est un complément à l'analyse technique détaillée que nous avons fournie dans le cadre de notre mandat d'évaluation. Il résume les principales conclusions de cette évaluation, mais contient également des informations supplémentaires qui dépassent sa portée, dont des recommandations. En bref, il énonce :

- ▶ cinq défis de la tarification du carbone au Canada;
- ▶ cinq recommandations pour améliorer la tarification du carbone au pays à l'avenir.

CINQ DÉFIS DES MÉCANISMES DE TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA

Plusieurs tendances dans la mosaïque de mécanismes canadiens compromettent l'efficacité de la tarification du carbone au Canada telle qu'elle est mise en œuvre :

1. Les politiques ne s'appliquent pas toutes aux mêmes émissions.

Pour être efficace et à faible coût, la tarification du carbone doit appliquer un incitatif lié au coût marginal à toutes les sources d'émissions, d'une manière générale. Lorsque les prix du carbone sont appliqués à moins de sources d'émissions, ils entraînent moins de réductions et augmentent globalement les coûts de réduction des émissions.

Nous avons identifié de multiples sources d'émissions qui sont couvertes par certains programmes de tarification du carbone, mais pas par tous. Les principales différences proviennent d'une application inégale des exemptions du prix du carbone, basée sur les choix de conception des différentes administrations. La couverture inégale des émissions des procédés industriels en est un bon exemple.

Les exemptions peuvent se fonder sur des raisons légitimes, mais entraînent également des coûts. Certaines exemptions sont conçues pour réduire la charge financière des entreprises ou des ménages vulnérables ou pour exclure les émissions difficiles à réduire. L'exclusion des carburants d'aviation dans le Nord, par exemple, pourrait être logique étant donné qu'une augmentation du coût du carbone pourrait avoir une conséquence disproportionnée sur les revenus des communautés éloignées qui sont déjà vulnérables. Mais la contrepartie est une efficacité moindre. Il existe d'autres approches pour atténuer les conséquences sur les revenus qui ne diluent pas l'incitatif lié au coût marginal, notamment les remboursements directs aux ménages ou les réductions de l'impôt sur le revenu.

2. Toutes les politiques n'ont pas le même prix.

Des prix marginaux du carbone plus élevés entraînent des réductions d'émissions plus importantes. Pourtant, les incitatifs liés au coût marginal du carbone ne sont pas uniformes à travers le pays. Les choix de conception qui diluent délibérément le signal de prix nuisent à l'efficacité globale des politiques de tarification du carbone.

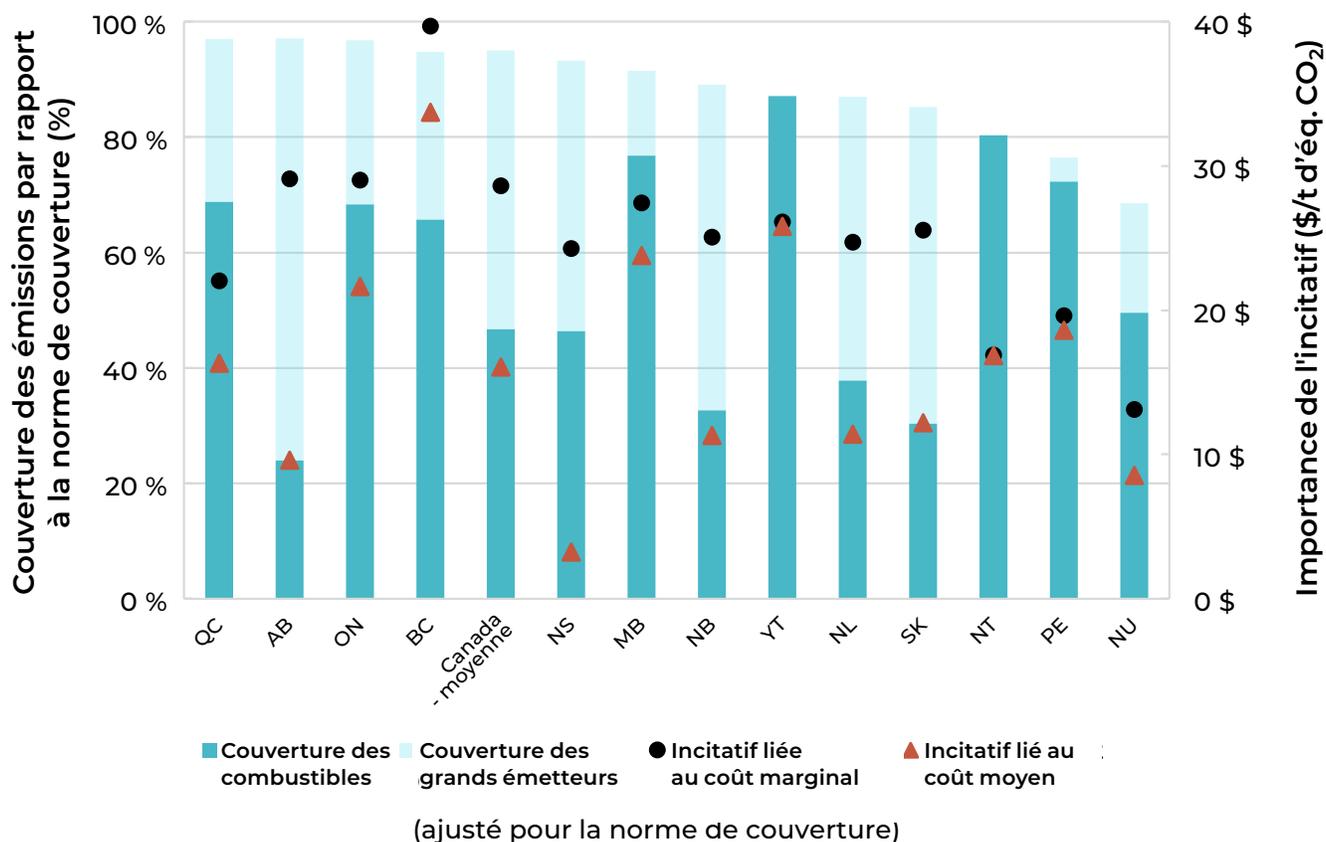
Nous avons constaté que certaines administrations compensent le prix du carbone en réduisant leur taxe sur les combustibles, tandis que d'autres remboursent la taxe sur le carbone au point de vente. Lorsque les remboursements sont directement liés à la consommation de carburant,

l'incitatif à adopter des technologies, des procédés ou des combustibles à plus faibles émissions est réduite et, dans certains cas au pays, totalement annulée. Nous estimons que l'incitatif lié au coût marginal, ou la valeur associée à la réduction des émissions d'une tonne au Canada, varie entre 16 et 41 dollars. Ce signal de prix inégal se produit malgré le filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone.

3. Toutes les politiques n'imposent pas les mêmes coûts à l'industrie. Les coûts des politiques de tarification du carbone ne sont pas identiques aux prix du carbone, étant donné que les programmes pour les grands émetteurs du pays accordent gratuitement de grandes quantités d'émissions. Les différences de coûts ont des répercussions sur les risques de compétitivité internationale et nationale entre régions et entre les secteurs, mais aussi sur l'efficacité des politiques à long terme.

Incitatifs liés au prix et émissions couvertes

Combustibles couverts et programmes de grands émetteurs





Les coûts moyens déterminent les décisions d'investissement à long terme liées au coût de la propriété et incitent à moderniser considérablement les installations, par exemple en y ajoutant une technologie de captation, d'utilisation et de stockage du carbone (CUSC). Les programmes de tarification du carbone pour les grands émetteurs sont conçus pour réduire les coûts moyens (tout en maintenant l'incitatif lié au coût marginal) afin de répondre aux préoccupations concernant la compétitivité et les risques de fuite.

Notre évaluation indique que ces programmes traitent les coûts très différemment selon les secteurs. Nous avons été surpris par la grande variation du coût moyen appliqué entre les administrations et au sein de celles-ci; ce coût allait de 1,80 dollar à 26 dollars par tonne avec une moyenne de 4,96 dollars par tonne en 2020. Cette tarification moyenne est exceptionnellement basse et équivaut à un coût de 0,6 cent par dollar de PIB, soit seulement 0,06 % de la valeur économique créée par ces secteurs.

Pour les installations qui ne font pas partie des programmes de grands émetteurs et qui ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel réduisant leur coût moyen, le coût du carbone est souvent plus de six fois supérieur à celui des grands émetteurs. Cette disparité sera exacerbée à mesure qu'augmentera le prix du carbone jusqu'en 2030. En règle générale, ces petits émetteurs ne bénéficient pas d'options politiques permettant de répondre aux préoccupations en matière de compétitivité, telles que le remboursement des recettes tirées du carbone. Pourtant, dans certains cas, ces installations sont en concurrence sur les marchés internationaux et nationaux tout comme les grands émetteurs, et sont souvent très mobiles et donc vulnérables au risque de fuite.

4. Presque toutes les politiques manquent de transparence quant aux principaux choix de conception et aux résultats.

Le manque de transparence sur les principaux choix de conception est un thème commun à la plupart des mécanismes de tarification du carbone. En particulier, l'opacité des programmes de grands émetteurs, y compris ceux des systèmes de plafonnement et d'échange, signifie que le véritable incitatif lié au coût marginal ne peut pas toujours être facilement déterminé. Plusieurs facteurs donnent à croire que les véritables incitatifs liés au coût marginal pour les grands émetteurs pourraient être inférieurs à ceux estimés dans la présente évaluation. L'allocation généreuse d'émissions gratuites, par exemple, pourrait

signifier que l'offre de crédits dépasse la demande, diminuant ainsi les incitatifs pour les grands émetteurs à dépasser leur obligation de réduction d'émissions. En général, il n'est pas possible d'accéder à de l'information sur la conformité ni aux prévisions du marché des échanges pour évaluer les risques possibles quant à l'efficacité des politiques.

La manière dont les revenus sont retournés aux émetteurs ou utilisés pour soutenir les dépenses publiques est également opaque, ce qui constitue un risque puisque le recyclage des revenus du carbone vers les émetteurs peut influencer l'efficacité et la rigueur globale (à la fois positivement et négativement). Nous observons des différences importantes dans les approches de recyclage des recettes, de même que dans les remises et les exemptions, ce qui se traduit par diverses répercussions sur les ménages et les entreprises de toutes tailles. Au Canada, les différentes formules de remboursement des recettes de la tarification du carbone s'appuient soit sur l'objectif de réduire les émissions, soit sur celui de minimiser les répercussions négatives sur le revenu, ou encore une combinaison des deux.

5. Des signaux de prix transparents et de long terme sont généralement absents des programmes.

La prévisibilité concernant les prix futurs du carbone améliorent également l'efficacité. Lorsque les émetteurs s'attendent à une augmentation des prix (avec une plus grande certitude), ils sont plus enclins à investir dans des projets qui réduisent les émissions à long terme. Malgré le filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, quelques administrations ont choisi de ne pas s'engager publiquement à augmenter leur niveau de prix d'ici 2022. Nous observons également que les niveaux de prix de toutes les administrations, à l'exception du Québec, ne sont pas compatibles avec une incitatif à l'amélioration continue au-delà de 2022. Dans la plupart des cas, le prix n'est pas indexé à l'inflation et envoie donc un signal de prix érodé par l'inflation.

CINQ RECOMMANDATIONS POUR DE MEILLEURES POLITIQUES DE TARIFICATION DU CARBONE

Les résultats de notre évaluation indiquent la présence de risques pour la réalisation de réductions d'émissions généralisées et à faible coût.

Plus précisément, les faiblesses comprennent des niveaux insuffisants d'émissions couvertes, des exemptions et des rabais qui diluent le signal de prix du carbone, et des signaux faibles à long terme qui n'incitent pas suffisamment à changer les processus et technologies. En d'autres termes, de nombreux éléments de conception que les gouvernements ont choisi d'intégrer diminuent l'efficacité à court et à long terme de la tarification du carbone en matière de réduction des émissions. Des changements s'imposent.

Pour commencer à relever ces défis, nous proposons cinq façons de renforcer les politiques de tarification du carbone. Les provinces et les territoires devraient mettre en œuvre ces changements pour améliorer le rendement de leurs politiques en la matière. Le gouvernement fédéral devrait également tenir compte de ces améliorations lors de la mise à jour du filet de sécurité et dans la définition de normes minimales pour les politiques provinciales et territoriales.

- 1. Élaborer une norme commune de couverture pour toutes les administrations.** Pour favoriser l'efficacité tout en tenant compte des enjeux de compétitivité et d'équité, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient travailler à l'élaboration d'une norme commune de couverture des émissions pour la tarification du carbone. Une telle norme établirait un niveau minimal de couverture pour les sources d'émissions, en tenant compte des pratiques exemplaires actuellement appliquées à travers les administrations du pays. Au minimum, elle retirerait certaines exemptions existantes et garantirait un traitement commun des émissions fugitives et associées à l'énergie et aux procédés dans les secteurs industriels. Notre rapport fournit une liste détaillée des exemptions qui pourraient être retirées.
- 2. Abolir les remboursements au point de vente liés à la consommation de combustible.** Afin de favoriser l'efficacité et de régler les questions de compétitivité et d'équité, les remboursements au point de vente devraient être abolis et remplacés par une autre méthode répondant aux préoccupations concernant le revenu des consommateurs.



En règle générale, tout système de remboursement directement lié à l'achat de carburant ou au niveau d'émissions devrait être remplacé par une autre approche telle que des remboursements directs, une réduction d'impôts ou des subventions aux technologies de réduction.

3. Définir une « trajectoire » pour mieux harmoniser et augmenter les coûts moyens applicables aux grands émetteurs.

Les programmes de grands émetteurs ont réussi à répondre aux préoccupations en matière de compétitivité en réduisant le coût moyen, et donc les répercussions sur le revenu, de ces politiques. Mais ils ont été mis en œuvre de façon ad hoc dans les différentes administrations. Par conséquent, trois priorités se dégagent pour ces programmes :

- ▶ Premièrement, rendre plus transparentes les méthodes de fixation des standards de performance qui déterminent les limites d'émissions et harmoniser standards de performance entre les régions et les secteurs. Pour minimiser les risques liés à la compétitivité nationale, il faut mieux comprendre comment ces coûts peuvent varier et comment les risques de fuite peuvent se manifester à travers le pays. Il s'agit probablement d'un défi pluriannuel étant donné les nombreuses données nécessaires pour mieux comprendre les écarts des coûts moyens, l'évolution constante des mécanismes de tarification, puis les modifications réglementaires à apporter dans plusieurs administrations.
- ▶ Deuxièmement, mettre à jour les formules utilisées pour accorder des émissions gratuites afin d'inclure des facteurs qui réduisent la quantité de ces émissions. À mesure qu'un plus grand nombre de pays imposent des politiques du carbone et que les coûts du carbone s'harmonisent entre les partenaires commerciaux, il sera nécessaire de réduire la quantité d'émissions gratuites accordées. Du point de vue de l'efficacité, des coûts moyens faibles érodent le signal de prix à long terme qui incite à apporter des changements structurels par le biais d'investissements majeurs dans des installations à faibles émissions ou des rénovations importantes. Une offre excédentaire de crédits pourrait également miner les prix du carbone. Du point de vue du coût des politiques, l'octroi d'émissions gratuites risque de surcompenser les émissions de certaines entreprises, surtout maintenant que des pays (dont les États-Unis) mettent en œuvre des politiques en matière de carbone. Enfin, les partenaires commerciaux internationaux s'intéresseront à la rigueur relative des politiques pour déterminer s'il leur

faut protéger leurs industries par des mesures frontalières. L'octroi d'émissions gratuites pourrait entrer en ligne de compte dans les comparaisons de la rigueur relative, et donc déclencher des mesures aux frontières.

- ▶ Troisièmement, agir pour permettre l'échange de crédits et d'émissions entre les administrations. La capacité limitée d'échanger des réductions d'émissions entre les administrations, en particulier dans les programmes de grands émetteurs, augmente le coût global de la tarification du carbone à long terme. Comme les coûts moyens pour les émetteurs locaux augmentent, une évolution vers de meilleurs liens d'échange entre les administrations du pays contribuerait à réduire les coûts.

4. Inclure les peuples autochtones à la gouvernance et aux politiques de tarification du carbone.

Les mécanismes de tarification du carbone de tout le pays ne traitent pas les peuples autochtones de manière uniforme. Dans certaines régions, certaines communautés bénéficient d'exemptions qui leur permettent d'éviter le coût du carbone, tandis que d'autres communautés doivent assumer le coût du carbone en entier. Comme les communautés autochtones du Canada sont hétérogènes, la normalisation de leur traitement au moyen d'exemptions dans l'ensemble des régions apporte son lot de défis : un traitement égal n'est pas nécessairement équitable. Un dialogue plus soutenu devrait éclairer les changements potentiels de politiques (dans la couverture et les exemptions ou dans le recyclage des recettes) et pourraient répondre à ces préoccupations. En outre, il est nécessaire de prendre explicitement en considération le traitement non inscrites et autonomes, des Premières Nations, des Inuits et des Métis, ainsi que des personnes autochtones qui résident dans des communautés non autochtones.

5. Assurer une amélioration continue par plus de transparence, plus d'évaluations et plus de bilans.

Un risque commun aux programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux de tarification du carbone est le manque d'information pour évaluer les résultats des politiques. Les recommandations précises pour assurer l'amélioration continue sont les suivantes :

- ▶ Améliorer la transparence en élaborant et en publiant périodiquement un ensemble commun de données fédérales, provinciales et territoriales sur la conformité et le marché des échanges d'émissions.
- ▶ Élaborer une méthode commune pour comparer les coûts moyens imposés aux grands émetteurs dans les différentes régions et publier les résultats.
- ▶ Recueillir des données empiriques sur le rendement des mécanismes de tarification du carbone, y compris les prix sur les marchés secondaires des crédits.
- ▶ Procéder à des évaluations indépendantes des mécanismes de tarification du carbone afin de faire le point sur les résultats, mais aussi de fournir des informations sur l'efficacité, l'équité et les risques de compétitivité des

programmes des différentes administrations. Idéalement, le calendrier de ces évaluations devrait suivre les cycles de production de rapports et d'évaluation des politiques des gouvernements. L'intégration d'évaluations indépendantes dans l'évaluation continue des politiques, y compris l'établissement d'objectifs de réduction quinquennaux, peut améliorer l'efficacité des politiques et constitue un élément essentiel des cadres de responsabilisation en matière de climat.

La plupart des programmes de tarification du carbone au pays ont été mis en œuvre rapidement, et nous observons des choix de conception qui reflètent un compromis entre la rapidité et l'efficacité. Il n'est pas surprenant que de nombreux éléments de conception rapidement intégrés ne soutiennent pas nécessairement l'efficacité à long terme de la tarification du carbone. Mais à mesure que ces systèmes arrivent à maturité, et dans le contexte d'une évolution rapide de la décarbonisation à l'échelle mondiale, il est nécessaire d'améliorer l'intégrité des mécanismes de tarification du carbone au Canada.

La mosaïque de la tarification du carbone au pays ne constitue pas nécessairement un risque pour des réductions d'émissions à faible coût et équitables. L'approfondissement de la coopération fédérale, provinciale et territoriale qui a vu le jour grâce au Cadre pancanadien devrait être au cœur de ces améliorations. Les variations régionales peuvent et doivent être prises en compte, mais seulement si elles ne nuisent pas à l'efficacité de la tarification du carbone.



¹Beugin, D., J. Dion, A. Kanduth, C. Lee, D. Sawyer et J. Arnold (2020). Baliser le chemin : légiférer nos objectifs climatiques en route vers 2050, Institut canadien pour des choix climatiques. Sur Internet : <https://choixclimatiques.ca/wp-content/uploads/2020/06/CICC-climate-accountability-framework-FRENCH.pdf> (consulté le 6 avril 2021).

REMERCIEMENTS

LISTE D'EXPERTS

Outre les commentaires reçus du gouvernement fédéral, des provinces, des territoires et des organisations autochtones nationales, nous avons également consulté des experts en politiques climatique issus du milieu universitaire, d'instituts de recherche indépendants et d'organisations non gouvernementales de tout le Canada.

Catherine Abreu
Directrice générale du Climate Action
Network – Réseau action climat (CAN-Rac)

Chris Bataille
Chercheur associé, L'Institut du
développement durable et des relations
internationales

Louis Beaumier
Directeur exécutif, l'Institut de l'énergie
Trottier à Polytechnique Montréal

Michael Bernstein
Directeur exécutif, Canadians for Clean
Prosperity

Ken Boessenkool
J.W. McConnell Professor of Practice,
L'École de politiques publiques Max Bell

Louise Comeau
Directrice du changement climatique et
des solutions énergétiques, Conseil de la
conservation du Nouveau-Brunswick

François Delorme,
Professeur, Université de Sherbrooke

Erik Haites,
Président, Margaree Consultants Inc.

Sarah Hastings-Simon
Chargé de recherche, Université de Calgary

Mark Jaccard
Professeur, Université Simon Fraser

Andrew Leach
Professeur associé, Université de l'Alberta

Nicholas Rivers
Chaire de recherche du Canada sur
les politiques en matière de climat et
d'énergie, Université d'Ottawa

Rebecca Sinclair
Coordinateur de programme, Lake
Winnipeg Indigenous Collective

Katie Sullivan
Directrice générale, Association
internationale pour l'échange de quotas
d'émission

Jennifer Winter
Professeure associée, Université de
Calgary

Jim Whitestone
Responsable de l'environnement et
économiste en chef, Convergence.tech

SUGGESTION DE CITATION

Sawyer, D., S. Stiebert, R. Gignac, A. Campney, and D. Beugin. 2021. État de la tarification du carbone au Canada : Principaux constats et recommandations. L'Institut canadien pour des choix climatiques.