




VENONS-EN AU FAIT SUR LA QUESTION DES SUBVENTIONS POUR LES COMBUSTIBLES FOSSILES

de Rachel Samson, Peter Philipps
et Don Drummond

Les dépenses, les prêts, les taxes et les redevances des gouvernements doivent soutenir, et non entraver, le succès du Canada face à la transition mondiale vers la sobriété en carbone qui s'opère largement dans les économies et les industries. S'engager à assurer la prospérité future du Canada dans un monde en rapide mutation est le principe fondamental qui doit guider le gouvernement canadien s'il veut tenir sa promesse d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles d'ici 2023.

SOMMAIRE EXÉCUTIF





Selon nous, il est plus important de faire converger les politiques et les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux...

...et les objectifs économiques, sociaux et climatiques du Canada que de suivre à la lettre les définitions habituelles de « subventions » ou d'« inefficacité ». Jusqu'à présent, les subventions aux énergies fossiles, dont les définitions et les estimations divergent, ont créé davantage de confusion que de clarté : il est temps de prendre un peu de recul et de s'assurer que les leviers stratégiques des gouvernements nous indiquent la direction à suivre et les objectifs à atteindre.

Le présent document propose quatre critères pour évaluer dans quelle mesure les politiques gouvernementales en matière de production ou de consommation de combustibles fossiles sont propices à la prospérité et à l'emploi dans le cadre de la transition mondiale vers la sobriété en carbone. Il se fonde sur une analyse du rapport d'octobre 2021 de L'Institut canadien pour des choix climatiques, intitulé *Ça passe ou ça casse : Transformer l'économie canadienne pour un monde sobre en carbone*.

L'actualisation et la refonte des politiques sur les combustibles fossiles sont essentielles pour que le Canada réalise non seulement ses objectifs climatiques, mais assure aussi sa prospérité à long terme. Telle est la principale conclusion du présent document. Lire le document de cadrage complet : choixclimatiques.ca/publications/subventions-pour-les-combustibles-fossiles/

Conclusions



L'intégration des objectifs climatiques et économiques et de ceux en matière de création d'emploi et des critères d'évaluation favorise une évaluation plus réaliste des politiques. Sortir de la stricte définition de subvention et d'inefficacité permet d'évaluer les mesures à l'aune de leur compatibilité avec la transition, de leur rapport coûts-avantages, de leurs résultats sur le plan de l'emploi et de leur adéquation avec les politiques.

Malgré leur rôle important, les provinces et les territoires ont été en grande partie exclus des engagements pris pour éliminer les subventions aux combustibles fossiles. De nombreuses mesures provinciales et territoriales vont à contre-courant des signaux politiques et de ceux émis par le marché pour mener à bien des transformations.

La transition mondiale vers la sobriété en carbone relevant d'un changement structurel, non d'un bouleversement temporaire, les politiques doivent être modifiées en conséquence. Bien que les gouvernements soient souvent tentés de protéger les entreprises, la main-d'œuvre et les collectivités contre les forces du marché mondial, il serait plus avantageux pour les secteurs et les régions touchés d'élaborer des stratégies qui les aideraient à se préparer à une économie à faibles émissions de carbone et à y prospérer.



Si, autrefois, le secteur des combustibles fossiles était une source sûre de croissance économique et de création d'emplois, ce n'est plus le cas actuellement. Le déclin à l'échelle mondiale de la demande de charbon, de pétrole et de gaz est inévitable, bien que l'on ne sache pas avec certitude le moment exact où il se produira et la pente qu'il prendra au cours de la prochaine décennie. Des investissements publics dans des actifs à long terme liés aux combustibles fossiles présentent désormais pour la société des risques importants et des avantages beaucoup moins sûrs.



Les gouvernements auront des choix difficiles à faire quand il s'agira de répartir des fonds limités pour soutenir d'importantes dépenses en immobilisations axées sur des transformations et il n'est pas impossible que la décarbonation de la production de combustibles fossiles ne donne pas à long terme d'excellents résultats économiques. Public investment in assets at elevated risk of being stranded in global low-carbon scenarios could generate less. L'investissement public dans des actifs à risque élevé d'être bloqués dans des scénarios mondiaux bas carbone pourrait engendrer de moindres retombées pour l'économie et l'emploi que des investissements dans des secteurs susceptibles de conquérir une part des marchés en pleine croissance et porteurs de la transition.

Évaluation d'un éventail de politiques

Dans le présent document, on s'appuie sur quatre critères pour évaluer si une mesure gouvernementale favorise ou non la réussite de la transition du Canada :

COMPATIBILITÉ AVEC LA TRANSITION : La mesure instaurée favorise-t-elle une activité économique qui restera compétitive dans le cadre de multiples scénarios bas carbone? La mesure renforce-t-elle ou atténue-t-elle les signaux donnés par le marché et les signaux politiques soutenant la transformation?






RAPPORT COÛT-AVANTAGES : La mesure a-t-elle des retombées économiques supérieures aux coûts inhérents à l'accroissement des recettes ou à la perte de revenus? La mesure contribue-t-elle à mobiliser diverses sources d'investissement privé générant une activité économique accrue au fil du temps? La mesure évite-t-elle de soutenir des activités et des actifs qui risquent d'être abandonnés en raison de la baisse de la demande?




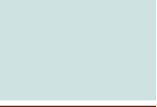






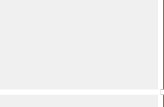






































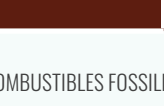


RÉSULTATS SUR LE PLAN DE L'EMPLOI : La mesure diminue-t-elle la vulnérabilité des travailleurs ou des collectivités aux perturbations du marché liées à la transition? La mesure contribue-t-elle à faciliter la transition en améliorant l'état de préparation à cette dernière des entreprises ou en attirant de nouveaux investissements dans les collectivités vulnérables?

ADÉQUATION AVEC LES POLITIQUES : Existe-t-il un instrument de politique de remplacement ou une autre conception des politiques qui permettrait d'atteindre le même objectif politique tout en s'harmonisant mieux aux trois autres critères?

Dans le document, ces critères sont appliqués à un éventail de politiques fédérales, provinciales et territoriales qui pourraient être considérées comme étant des subventions aux combustibles fossiles. Le tableau ci-dessous résume l'évaluation.

Évaluation des mesures prises par les gouvernements pour réussir la transition

RÉPOND AUX CRITÈRES 
POURRAIT RÉPONDRE AUX CRITÈRES, si elle était mise en œuvre consciencieusement, ou si on y apportait une modification 
RÉPOND AUX CRITÈRES À COURT TERME, mais pas à long terme 
NE RÉPOND PAS AUX CRITÈRES 
ÉVALUATION IMPOSSIBLE faute de renseignements suffisants 

	Compatibilité avec la transition	Rapport coûts-avantages	Amélioration des résultats sur le plan de l'emploi	Adéquation avec les politiques
Réduction des redevances en Alberta pour la récupération assistée du pétrole				
Crédit d'impôt et subventions en Colombie-Britannique pour encourager l'exploitation de nouveaux gisements de pétrole, de gaz et de charbon				
Remises provinciales sur la consommation d'énergie domestique				
Remboursement de la taxe provinciale sur les carburants pour les agriculteurs, les bûcherons, les pêcheurs et d'autres entreprises				
Exportation et développement Canada - Services de financement et d'assurance pour les exportateurs de pétrole et de gaz				
Financement pour nettoyer les puits orphelins (fédéral)				
Aide financière fédérale à l'industrie pétrolière extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador				
Achat du pipeline Trans Mountain par le gouvernement fédéral				
Soutien de la Colombie-Britannique et du fédéral à LNG Canada				
Soutien financier de l'Alberta à la raffinerie de Sturgeon				
Fonds de réduction des émissions (fédéral)				
Crédit d'impôt à l'investissement pour le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (fédéral)				
Sous-tarifification des externalités liées aux combustibles fossiles (p.ex., réductions fiscales sur les combustibles et exonérations de la taxe sur le carbone du gouvernement fédéral et des provinces)				

RECOMMANDATIONS

D'après l'évaluation, le document comprend quatre recommandations générales :

1 Les gouvernements canadiens doivent opérer un virage en ce qui concerne leurs stratégies de développement économique pour favoriser la réussite face à l'évolution des conditions du marché. Les sociétés pétrolières et gazières peuvent participer à cette réorientation en procédant à la décarbonation de leurs actifs qui ont de fortes chances de rester concurrentiels et en se tournant vers de nouveaux secteurs d'activités compatibles avec la transition.

2 En vue de favoriser la prospérité à long terme, les provinces et les territoires doivent prendre leurs propres engagements en ce qui concerne la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Dans la plupart des cas, les objectifs initiaux de politique économique et sociale peuvent être atteints grâce à des instruments de politique différents ou révisés, plus propices à long terme au développement d'une économie prospère et à la création d'emplois.

3 Les gouvernements doivent élaborer un cadre décisionnel clair pour les investissements publics dans des projets et des technologies de réduction des émissions. Par « optimisation des maigres fonds publics », on entend réaliser des investissements en complément de la politique de tarification et de réglementation du carbone au lieu d'aider financièrement les entreprises à s'y conformer. Pour cela, il importe de prendre en compte les conditions futures des marchés intérieur et mondial et d'examiner le risque que les actifs deviennent des « actifs échoués ». Il faut aussi se concentrer sur la mobilisation d'investissements privés et sur le partage des risques plutôt que de transférer entièrement les risques des entreprises privées aux entités publiques.

4 Les gouvernements doivent d'abord s'assurer que les nouvelles mesures favorisent la réussite de la transition avant de se tourner vers les politiques établies. La principale priorité des gouvernements doit être de veiller à ce que les nouvelles mesures et celles récemment lancées soient adéquates (p. ex., crédit d'impôt fédéral pour l'investissement dans la capture, l'utilisation et le stockage du carbone). La deuxième priorité doit être de s'attaquer aux mesures qui nuisent le plus à la réussite de la transition (p. ex., soutien de la Colombie-Britannique à l'exploitation de nouveaux gisements de pétrole, de gaz et de charbon). Les gouvernements peuvent ensuite passer à certaines des mesures les plus difficiles, comme l'élimination progressive des exemptions de la taxe sur les carburants et le carbone dans l'agriculture.