

IQCarbone

Institut québécois du carbone

David Houle *Directeur de la recherche*

**Avec la participation financière du:
Mowat Centre for Policy Innovation**

Résilience des politiques de tarification du carbone: une approche pan-canadienne (résumé)

20 mars 2015

Consultez le rapport complet à l'adresse suivante: <http://www.iqcarbone.org/publications-institut/>

Résumé

Depuis les années 2000, les politiques en changements climatiques, en particulier celles utilisant des instruments de marché, se sont surtout développées dans le contexte canadien au niveau provincial. Le Québec a mis en oeuvre dès 2007 une modeste taxe sur le carbone alors que l'Alberta a lancé, la même année, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission sur une base d'intensité. L'année suivante, en 2008, le Colombie-Britannique a adopté une taxe carbone à impact fiscal neutre. La taxe carbone du Québec a éventuellement été remplacée par un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission mis en oeuvre en 2013. Pour sa part, le Manitoba a adopté une taxe sur le carbone limitée aux achats de charbon en 2011. Bien que l'Ontario ait considéré, et maintenant reconsidère via des consultations publiques, l'utilisation d'instruments de marché pour réduire ses émissions, la province n'a pas pour l'instant procédé à leur mise en oeuvre. Malgré le fait que les provinces ont dicté jusqu'à maintenant le développement des politiques en changements climatiques, est-il possible de concevoir un rôle pour le gouvernement fédéral? Ce rapport affirme que c'est effectivement le cas. Il est désormais trop tard pour adopter une politique fédérale de tarification du carbone qui viendrait complètement remplacer les politiques adoptées par les provinces. Cependant, le gouvernement fédéral devrait travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux afin que toutes les émissions canadiennes soient couvertes par un tel instrument. Pour accomplir cette tâche, Ottawa pourrait adopter des mécanismes de tarification du carbone qui seront appliqués seulement dans les provinces qui n'ont pas encore adopté de telles politiques ou pour les secteurs

qui ne sont pas couverts par les politiques provinciales existantes. Par exemple, deux mécanismes de tarification du carbone pourraient être créés, l'un pour le secteur du transport (ex. une taxe carbone sur les carburants) et un autre pour les émissions industrielles et celles du secteur de la production d'électricité (un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission). Les provinces qui n'ont pas adopté de mécanisme de tarification du carbone ou un instrument qui couvre seulement un de ces secteurs pourraient soit: i) collaborer avec le gouvernement fédéral pour mettre en oeuvre ces mécanismes fédéraux sur leur territoire ou 2) adopter des mécanismes de tarification du carbone qui couvrent l'ensemble des secteurs. Les provinces qui ont déjà mis en oeuvre des instruments de tarification du carbone couvrant l'ensemble de leurs sources d'émissions devraient toutefois être exemptées (ex. le Québec) alors que celles qui ont mis en place un mécanisme couvrant en partie leurs émissions pourraient recevoir une exemption partielle pour les secteurs couverts (ex. la Colombie-Britannique pour le transport et l'Alberta pour les procédés industriels et la génération d'électricité). Bien que l'harmonisation des politiques de tarification du carbone au Canada sera très complexe, étant donné la variation importante présente entre les mécanismes mis en oeuvre à ce jour, le cadre national proposé ici est un premier pas dans cette direction et offre une première solution partielle aux problèmes de fuites du carbone et d'équité inter-provinciale.

Recommandations

Les gouvernements provinciaux et fédéral peuvent adopter plusieurs mesures afin d'augmenter la résilience des politiques canadiennes de tarification du carbone et leur efficacité, ainsi que de soutenir leur développement. Ces actions incluent les mesures suivantes:

Gouvernements provinciaux

1. Mettre en oeuvre des politiques complémentaires afin d'accélérer l'adoption de technologies à faible émission de carbone. Bien que les provinces comme la Colombie-Britannique et le Québec devraient se concentrer sur les secteurs du transport et industriel, en particulier les industries grandes consommatrices d'énergie orientées vers l'exportation, les provinces où les émissions liées à la production d'électricité sont élevées, comme l'Alberta, devraient plutôt se concentrer sur ce secteur.
2. Des politiques complémentaires devraient fournir une aide aux industries et aux groupes qui seront les plus touchés par la mise en oeuvre de mécanismes de tarification du carbone afin d'éviter de créer une pression politique en faveur de la suspension de la mise en oeuvre des instruments de marché.
3. En coopération avec le secteur financier, les gouvernements provinciaux qui ont mis en oeuvre des marchés de droits d'émission devraient soutenir la création de bourses du climat et d'un marché secondaire pour les crédits de carbone. Ces bourses du climat devront regrouper les acheteurs et les vendeurs de crédits de carbone avec l'objectif de réduire les coûts de transaction associés au marché secondaire et en fournissant des informations transparentes sur les transactions.
4. Les gouvernements provinciaux qui ont mis en oeuvre des politiques climatiques fondées sur les instruments de marché, y compris l'Alberta

et la Colombie-Britannique, ont parfois adopté ces mesures de manière unilatérale. Ces provinces devraient s'engager avec d'autres gouvernements afin de lier leurs mécanismes de tarification du carbone avec d'autres initiatives similaires. Par ailleurs, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont déjà investi temps et efforts dans le développement de systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission dans le cadre de la Western Climate Initiative (WCI). La mise en oeuvre de ces systèmes augmenterait radicalement la portée de la WCI renforçant le plus ambitieux marché du carbone de l'Amérique du Nord. Cela contribuerait également à lutter contre les fuites de carbone entre les provinces. 5. Bien que la perspective de créer des liens avec les marchés internationaux du carbone semble limitée pour les provinces canadiennes dans le contexte actuel, les négociations internationales entourant la Plateforme de Durban pour une action renforcée créent une opportunité pour reconnaître les mécanismes de tarification du carbone infranationaux. Soulever la question des liens entre les initiatives locales, nationales, régionales et internationales à cette occasion sera crucial pour le développement d'une approche décentralisée des politiques climatiques de marché.

Gouvernement fédéral

1. Bien qu'il ne soit désormais plus possible de mettre en oeuvre un mécanisme national de tarification du carbone unique, le gouvernement fédéral pourrait néanmoins adopter, en consultation avec les provinces, un cadre national pour la mise en oeuvre d'instruments de marché dans les provinces.
2. Par ailleurs, le gouvernement fédéral pourrait fournir des ressources supplémentaires aux gouvernements provinciaux pour élaborer des politiques complémentaires aux instruments de marché.
3. Le gouvernement fédéral pourrait aussi offrir le choix aux gouverne-

ments provinciaux d'adopter des instruments de marché pour couvrir leurs émissions industrielles, celles liées à la production d'électricité et au secteur du transport ou de coopérer avec Ottawa pour mettre en oeuvre un mécanisme de tarification du carbone pour ces secteurs dans leur province.

4. Le Québec, qui a déjà adopté un système d'échange de droits d'émission couvrant à la fois le transport et les émissions industrielles devrait être exempté de toutes nouvelles politiques de tarification du carbone.

5. Les provinces comme le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique qui ont déjà adopté des instruments de marché recevraient des exemptions partielles. Cependant, le gouvernement fédéral pourrait offrir à ces provinces la possibilité de participer à des mécanismes de tarification du carbone nationaux pour les secteurs non couverts actuellement par leurs instruments, incluant: le secteur du transport en Alberta, le secteur industriel en Colombie -Britannique, et les secteurs du transport et de l'industrie au Manitoba. Les autres provinces, dont l'Ontario, la Saskatchewan et les provinces maritimes, ne recevraient pas d'exemption et pourraient soit coopérer avec le gouvernement fédéral ou développer leurs propres instruments de marché, de préférence dans le cadre des initiatives régionales multilatérales déjà existants ou d'autres initiatives provinciales compatibles.

À propos de l'Institut québécois du carbone

L'Institut québécois du carbone est un organisme à but non-lucratif qui vise à encourager et à diffuser les recherches portant sur les politiques en changements climatiques au Québec et au-delà. À cette fin, l'Institut proposera des recherches originales et innovatrices qui se distingueront par leur qualité et leur rigueur scientifique. L'Institut se veut également le plus important regroupement de spécialistes, d'experts et d'universitaires travaillant sur les politiques en changements climatiques au Québec et ailleurs.

À propos de l'auteur

David Houle, BA, MA, PhD (ABD) est le directeur de la recherche (société et économie) à l'Institut québécois du carbone et un doctorant au Département de science politique et à l'École de l'environnement de l'Université de Toronto. Il a reçu plusieurs bourses du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et de l'Université de Toronto. Ses recherches sont principalement axées sur les politiques des gouvernements nationaux et sous-nationaux en matière de changement climatique et de polluants atmosphériques. Il est le co-auteur de contributions sur ces sujets publiés aux Presses de l'Université Laval et UBC Press et dans des journaux scientifiques incluant le *Journal of Public Policy*, *Globe - Revue internationale d'études québécoises* et *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*.

Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans ce rapport appartiennent à l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut québécois du carbone ou de ses partenaires.

Droits d'auteur

Ce travail est protégé par la licence Attribution-Pas d'utilisation commerciale-Pas de modification 4.0 de Creative Commons. Pour consulter cette licence, visitez (en anglais): <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Référence:

Houle, David (2015). Résilience des politiques de tarification du carbone: une approche pan-canadienne. Résumé. Institut québécois du carbone. Document de travail, n.1, Collection Économie and Société. Montréal, Québec.