

Principes d'assignation des prix au carbone



Principes d'assignation des prix au carbone

© 2009 La Prospérité durable

La Prospérité durable
555, avenue King Edward
Ottawa, ON, Canada
K1N 6N5

info@sustainableprosperity.ca
www.sustainableprosperity.ca

La Prospérité durable est un réseau national de politique et de recherche qui vise à favoriser à la fois un environnement sain et une économie performante en faisant fonctionner les marchés *pour* l'environnement.

Couverture : shutterstock.com

Remerciements

Nous tenons à remercier les excellents relecteurs et les participants aux ateliers suivants pour leurs commentaires très utiles pendant la rédaction de ces Principes d'assignation des prix au carbone. Relecteurs et participants ont apporté leur expertise personnelle en tant que conseillers, et non pas en tant que représentants de leur organisation, Sustainable Prosperity assume l'entière responsabilité du contenu de ce rapport, y compris des erreurs et omissions qui pourraient subsister.

Jill Baker, Conseillère politique principale, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Matthew Bramley, Directeur, Changements climatiques, Pembina Institute

Michael Cleland, Président-directeur général, Association canadienne du gaz

Jennifer Hooper, Vice-présidente, Durabilité, Vale Inco

Rick Hyndman, Conseiller politique principal (Changements climatiques), Association canadienne des producteurs pétroliers

Mark Jaccard, Professeur, Gestion des ressources et de l'environnement, université Simon Fraser

Marc Lee, Économiste principal, Centre canadien de politiques alternatives

Maria Mavroyannis, Gestionnaire principale, Impôt international, Deloitte & Touche

Velma McColl, Principal, Earnscliffe Strategy Group

David McLaughlin, Président-directeur général, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Jack Mintz, Titulaire de la chaire de recherches Palmer en politique publique, université de Calgary

Robert Noël de Tilly, Conseiller politique en matière de changements climatiques, gouvernement du Québec

Nic Rivers, Candidat au doctorat, Gestion des ressources et de l'environnement, université Simon Fraser

David Runnalls, Président-directeur général, Institut international du développement durable

John Roy, homme d'affaires, et Canadians for Climate Leadership

Pierre Sadik, Conseiller politique, Durabilité, Fondation David Suzuki Foundation et représentant de la Coalition du budget vert

Dave Sawyer, Principal, EnviroEconomic Consulting

Amy Taylor, Directeur, Réforme fiscale écologique, Pembina Institute

Ken Victor, Edgework Leadership Group

Introduction

Les fondements écologiques de notre prospérité à long terme sont menacés par l'absence d'assignation d'un coût à la pollution et d'une valeur aux services fournis à même l'écosystème. L'assignation d'un prix aux émissions de dioxyde de carbone et aux autres gaz à effet de serre émis dans le cadre d'activités humaines et qui causent les changements climatiques, les « émissions carboniques »¹, est une étape essentielle pour remédier à cette grave lacune.

L'assignation d'un prix au carbone est largement reconnue comme le principal instrument politique de réduction des émissions carboniques. Elle est donc un élément essentiel de la lutte contre les changements climatiques. Les pouvoirs publics, qui s'inquiètent de l'impact que cela pourrait avoir sur la compétitivité, ont jusqu'ici été très résistants à toute mesure unilatérale en ce sens. Mais les effets des changements climatiques étant maintenant bien connus, le temps des hésitations est révolu.

En effet, il vaut mieux prendre l'initiative d'assigner un prix au carbone, car cela permet d'adopter des politiques efficaces aux plans environnemental et ayant un impact positif sur les prix, plutôt que de devoir adopter les politiques d'autres juridictions, qui peuvent être inefficaces ou plus coûteuses.

En théorie, un prix assigné uniformément au carbone aura le moins d'effet sur les coûts à l'échelle de toutes les sources d'émissions concernées, réduisant ainsi les coûts pris en charge par la société. Cela représente un avantage étant donné l'ampleur des réductions nécessaires importantes et le nombre de sources d'émissions concernées.

L'assignation d'un prix au carbone dans tous les secteurs de l'économie évite aussi le recours à de multiples réglementations spécifiques à certains secteurs ou à certaines technologies (bien que certaines réglementations spécifiques puissent être utiles), et dispense de la nécessité de mettre à jour ces réglementations à mesure que la technologie progresse. Cela constitue un avantage certain, étant donné la myriade d'activités et de technologies qui émettent des gaz à effet de serre.

L'assignation d'un prix au carbone récompense le leadership, l'innovation et les investissements qui contribuent à la réduction des émissions carboniques. Cependant, dans la pratique, la portée de ces avantages dépend de la façon dont les politiques de réduction des émissions carboniques sont élaborées.

Le prix à assigner aux émissions carboniques peut être établi soit directement, par l'assignation d'un prix fixe par tonne émise, ou indirectement en créant une pénurie par l'imposition d'un plafond fixe d'émissions.

¹ Le terme « carbone » est ici utilisé pour désigner les six gaz à effet de serre identifiés par le Protocole de Kyoto, dont le dioxyde de carbone est le principal.

Dans les débats qui entourent l'assignation d'un prix au carbone, on considère souvent ces deux approches comme étant mutuellement exclusives, une taxe sur le carbone offrant la certitude des prix d'un côté, et le système d'échange des droits d'émission offrant la certitude des quantités de l'autre. Dans la pratique cependant, les politiques d'assignation d'un prix au carbone sont souvent un mélange des deux approches, car les décideurs tiennent également compte de facteurs tels que la couverture des sources d'émission, la répartition de la charge entre les différents secteurs, des primes à la conformité au lieu de réductions des émissions, l'atténuation de l'impact transitionnel et concurrentiel, et la coordination des initiatives entre les différentes juridictions.

Le besoin d'une gestion souple des niveaux de prix ou des plafonds fixés demeurera, car la courbe des prix suivant la réduction des émissions n'est pas entièrement connue.

Par ailleurs, la discussion sur le sujet est d'autant plus compliquée parce que le public est souvent mal informé au sujet des implications potentielles de chaque option. Par exemple, peu savent que l'échange de droits d'émissions ne fonctionnent qu'avec les plus grands émetteurs finaux, que les droits d'émission sont donnés gratuitement, et non pas soumis à la meilleure offre, ou que seul un système d'échange de droits d'émission permet de tenir compte des facteurs internationaux, ou encore qu'une taxe sur le carbone entraînera toujours une réduction des émissions moindre qu'un plafond défini.

Le présent document se concentre donc sur les principes fondamentaux de l'assignation d'un prix au carbone, qui devraient guider l'élaboration de politiques spécifiques plus détaillées.

Huit principes

Quels que soient les instruments choisis, une politique d'assignation d'un prix au carbone devrait être :

1. **Globale, sans exception :** Un signal devrait être adressé à tous les secteurs de l'économie, couvrant toutes les sources et volumes d'émissions, de sorte que le prix de tous les biens et services tiennent compte du coût social direct et indirect des émissions. Dans le cas d'un système d'échange de droits d'émission, les droits devraient être vendus au plus offrant dès qu'une solution aux problèmes des effets potentiels sur la compétitivité et des problèmes liés à la phase de transition a été trouvée. Des périodes d'essai pourraient être nécessaires pour mettre au point des technologies de mesure et des méthodes de reddition de comptes dans le cas d'émissions difficiles à quantifier.
2. **Nationale :** Le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative de l'assignation d'un prix au carbone ou dans l'élaboration d'un cadre où il existe un prix minimum pour le carbone. Un prix commun à tout le pays nous permettra de remplir nos obligations internationales au prix le plus efficace, tout en appuyant l'économie et la cohésion sociale du pays.
3. **Simple et facilement mise en œuvre :** Une telle politique devrait conçue et mise en œuvre aussi simplement que possible, et éviter les règles et exceptions complexes. Les politiques ayant le calendrier de mise en œuvre le plus serré (élaboration, présentation, application) sont préférables aux politiques ayant des objectifs comparables mais étant plus compliquées et plus longues à mettre en œuvre. Les recherches ont démontré que la mise en œuvre rapide d'un signal de prix fort rendra les réductions importantes d'émissions de carbone moins chères à long terme, et causera une accumulation moindre d'émissions dans l'atmosphère.
4. **Transparente et vérifiable :** Pour assurer l'intégrité et la reddition de comptes, la politique d'assignation d'un prix au carbone doit être totalement transparente quant à l'intégralité de ses objectifs, aux prix ou objectifs de transition, au détail de son application et aux mesures d'assurance de la conformité. La transparence et la reddition de compte sont particulièrement importantes dans le suivi des sommes perçues et de leur redistribution, au-delà des pratiques fiscales habituelles.
5. **Accompagnée de mesures supplémentaires là où un signal de prix n'est pas suffisant :** Des politiques autres que celles qui concernent les prix devraient également être adoptées pour les sources d'émission et les technologies ayant peu de marge de manœuvre au niveau des prix à cause d'échecs du marché et pour les technologies de réduction des émissions qui devancent la réduction des émissions permises par la seule assignation d'un prix au carbone. Les politiques non liées au prix du carbone devraient être revues régulièrement pour déterminer leur pertinence.

Le prix assigné au carbone devrait être :

6. **Efficace au point de vue écologique :** Le prix assigné au carbone ainsi que le calendrier d'évolution de ce prix devraient être établis à des niveaux suffisamment stricts pour atteindre les objectifs à moyen et long terme fixés par une juridiction donnée, compte tenu de l'ensemble des émissions concernées et de politiques complémentaires adoptées en appui.
7. **Comparable aux politiques adoptées dans d'autres pays :** Pour minimiser les impacts sur la compétitivité et éviter les sanctions commerciales, le prix assigné au carbone au Canada devrait être comparable à celui qui aura été adopté dans d'autres pays. Cela ne contredit en rien la nécessité de prendre l'initiative de l'assignation d'un prix au carbone.
8. **Prévisible, mais souple :** Un bon prix devrait être assigné au carbone sans tarder, puisqu'un départ retardé ou un prix trop bas entraîneront une augmentation plus forte à l'avenir pour entraîner les mêmes réductions. Le prix devrait être revu si nécessaire, selon les découvertes scientifiques, les objectifs internationaux, ou des résultats différents de ceux qui étaient attendus. Pour encourager la transparence et l'objectivité, un conseil consultatif indépendant devrait être créé pour évaluer ce type de besoins.

Autres considérations

Utilisation des recettes publiques générées :

Les taxes sur le carbone et la vente de droits d'émissions engendreront de nouvelles recettes pour les pouvoirs publics. Si le prix assigné au carbone s'applique à tous les secteurs et s'il est fixé à un niveau efficace au point de vue écologique, ces recettes seront importantes. Contrairement à de nombreuses autres taxes, dont l'objectif principal est de générer un revenu, l'objectif de l'assignation d'un prix au carbone est de réduire les émissions, ce qui donne une importance accrue à la reddition de comptes.

Bien que le choix entre les différentes options dépende des perspectives politiques, on peut faire les recommandations suivantes quant à l'utilisation des recettes générées par l'assignation d'un prix au carbone :

- Compenser certains effets imprévus des politiques adoptées, par exemple en facilitant la transition et en atténuant l'impact sur :
 - *Les secteurs qui dépendent du commerce* et dont les concurrents ne paient pas de charge comparable (on imagine par exemple une augmentation plus progressive de la taxe sur le carbone ou l'allocation gratuite de droits d'émissions pendant une certaine période). Pour éviter les abus, le besoin de ce type de mesures doit être démontré secteur par secteur, et, pour éviter le protectionnisme, ces mesures doivent être assujetties à la plus grande transparence et à une reddition de comptes rigoureuse.
 - *Les ménages en situation précaire*, par exemple ceux qui ont un bas revenu ou des besoins accrus en matière de transport ou de chauffage
 - Les problèmes créés par des *transferts interrégionaux importants*.
- Financer des programmes complémentaires de réduction des émissions, tel que décrit au point 5.
- Appuyer des initiatives de réduction et d'adaptation dans des pays en voie de développement
- Atténuer les distorsions des régimes fiscaux appliqués aux particuliers et aux entreprises
- Investir dans le développement de technologies propres

Un mot sur l'auteure

Stephanie Cairns travaille sur les réformes fiscales, les changements climatiques et les politiques énergétiques depuis qu'elle a fondé le premier programme de Réforme fiscale environnementale au Pembina Institute en 1994. Elle a travaillé sur la colline parlementaire au sein d'un groupe d'un bureau de recherches, puis au sein du bureau de recherches et d'élaboration des politiques d'un premier ministre. Depuis 1998, elle est conseillère indépendante dans le domaine du développement durable, fournissant des analyses et conseils stratégiques à des groupes de réflexion, ministères fédéraux, grandes entreprises et organismes sans but lucratif. Elle participe également aux programmes de réforme fiscale écologique et aux stratégies énergétiques et de lutte contre les changements climatiques à long terme de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Elle est titulaire d'un baccalauréat de l'Université de Toronto et d'une maîtrise ès sciences du International Institute for Industrial Environmental Economics de l'Université de Lund, en Suède.

Équipe de projet

Stephanie Cairns, Directrice, Programme d'assignation de prix au carbone, Sustainable Prosperity

Stewart Elgie, Professeur, Faculté de droit; Directeur associé, Institut de l'Environnement; L'Université d'Ottawa; Président, La Prospérité durable.

La Prospérité durable est un réseau national de politique et de recherche qui vise à favoriser à la fois un environnement sain et une économie performante en faisant fonctionner les marchés *pour* l'environnement.

La Prospérité durable
555, avenue King Edward
Ottawa, ON, Canada
K1N 6N5
www.sustainableprosperity.ca