



# CONTOURS DE LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA EN 2019

Cahier de recherche 2019/12

Antoine Genest-Grégoire

Luc Godbout

25 SEPTEMBRE 2019

## **REMERCIEMENTS**

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche. Selon une entente entre l'Association de planification fiscale et financière et la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le présent texte est publié à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et dans les documents de la Chaire.

## MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

**Antoine Genest-Grégoire** est professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

**Luc Godbout** est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Selon une entente avec l'Association de planification fiscale et financière, le présent texte est publié à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et comme un cahier de recherche de la Chaire.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques  
École de gestion, Université de Sherbrooke  
2500, boul. de l'Université  
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1  
819 821-8000, poste 63220  
[cftp.eg@USherbrooke.ca](mailto:cftp.eg@USherbrooke.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Mise en contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Certains aspects théoriques de la tarification du carbone.....</b>	<b>3</b>
1.1. Différents modes de tarification du carbone.....	3
1.1.1. Taxes sur les combustibles ou redevances réglementaires .....	3
1.1.2. Systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission – Marché du carbone.....	4
1.1.3. Systèmes de tarification fondés sur le rendement .....	5
1.1.4. Normes d'émissions .....	6
1.1.5. Synthèse .....	7
1.2. Les revenus générés et leur utilisation .....	7
1.2.1. Redistribution des sommes perçues .....	8
1.2.2. Financement de dépenses publiques.....	9
<b>2. La tarification du carbone au canada .....</b>	<b>11</b>
2.1. Initiative du Gouvernement fédéral .....	11
2.2. Initiatives des provinces et des territoires.....	14
<b>3. Certains enjeux de la tarification du carbone .....</b>	<b>20</b>
3.1. Validité constitutionnelle de la loi fédérale.....	20
3.2. Efficacité.....	21
3.3. Adéquation avec les cibles.....	22
<b>Conclusion .....</b>	<b>23</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Effet d'un tarif sur le carbone et d'un transfert identique pour deux ménages (en \$) .....	8
--	---

## MISE EN CONTEXTE

Le 12 décembre 2015, les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>1</sup> ont conclu l'Accord de Paris<sup>2</sup> qui vise en particulier à « [contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et [à poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques »<sup>3</sup>.

En 2016, l'objectif du Canada pour 2030 était de réduire ses émissions de gaz à effet de serre à 30 % sous les niveaux de 2005<sup>4</sup>. Le Canada envisageait, pour 2050, une réduction encore plus importante de 80 % par rapport aux niveaux de 2005<sup>5</sup>, mais sans que cette réduction fasse encore l'objet de politiques précises. De son côté, le Québec appuie l'Accord de Paris<sup>6</sup> et a ses propres cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, soit 20 % sous le niveau de 1990 d'ici 2020 et 37,5 % d'ici 2030<sup>7</sup>.

L'une des mesures les plus souvent proposées pour atteindre de telles cibles de réduction des gaz à effet de serre est la mise en place d'un prix sur le carbone. Cette solution est très populaire chez les économistes<sup>8</sup>, notamment parce qu'elle repose sur un mécanisme de marché et minimise les coûts pouvant parfois être associés à l'intervention gouvernementale. Le principe est assez simple : comme les émissions polluantes causent des dommages indirects à des personnes qui n'ont rien à voir avec le processus de production ou de consommation qui émet ces substances, il est optimal d'imposer un tarif qui rendra plus coûteux le fait de les émettre. Le niveau de prix ajouté doit être proportionnel aux dommages causés par ces émissions.

<sup>1</sup> Le Canada a signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques le 12 juin 1992 et l'a ratifiée le 4 décembre 1992. Celle-ci est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

<sup>2</sup> NATIONS UNIES, Collection des traités, en ligne : <<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280458f37&clang= fr>>. L'Accord de Paris a été conclu le 12 décembre 2015; le Canada l'a signé le 22 avril 2016 et l'a ratifié le 5 octobre 2016 après un vote favorable de la Chambre des communes. Son entrée en vigueur sur le plan international est le 4 novembre 2016 et au Canada le 6 novembre 2016.

<sup>3</sup> Article 2, paragraphe 1a) de l'Accord de Paris.

<sup>4</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et Changement climatique Canada, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques – Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique, 9 décembre 2016, 90 pages, p. 6, en ligne : <<http://scics.ca/fr/product-produit/cadre-pancanadien-sur-la-croissance-propre-et-les-changements-climatiques/>>. Les premiers ministres ont adopté ce cadre le 9 décembre 2016, sauf la Saskatchewan qui n'y a pas adhéré et le Manitoba qui y a adhéré en 2018; voir Communiqué des premiers ministres, en ligne : <<http://scics.ca/fr/product-produit/communiqué-des-premiers-ministres/>>

<sup>5</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et Changement climatique Canada, Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle, 2016, p. 3.

<sup>6</sup> QUÉBEC, voir l'extrait du communiqué du 2 juin 2017 intitulé « Le Québec réitère son engagement en faveur de l'Accord de Paris », qui rappelle ceci : « Le 16 novembre 2016, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion approuvant l'Accord de Paris et officialisant l'engagement du Québec à contribuer à l'effort mondial de réduction de gaz à effet de serre. »

<sup>7</sup> QUÉBEC, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, *Engagements du Québec – Nos cibles de réduction d'émissions de GES*, 2015, en ligne :

< <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/engagement-quebec.asp>>.

Voir aussi *Communiqué*, « Québec adopte la cible de réduction de gaz à effet de serre la plus ambitieuse du Canada », 27 novembre 2015.

<sup>8</sup> George AKERLOF et autres, « Economists' Statement on Carbon Dividends », publié initialement dans le *Wall Street Journal*, 2019, en ligne : <<https://www.clcouncil.org/economists-statement/>> .

Là où les mécanismes de marché entrent en compte, c'est dans les choix des consommateurs et des producteurs quant aux prix majorés par l'effet du tarif. Les biens à fortes concentrations de carbone continueront d'être consommés par les ménages qui apprécient le plus la consommation de ces biens alors que les consommateurs moins attachés à ces produits passeront à d'autres, plus sobres en carbone, dont le prix ne variera pas autant. Il en va de même pour les procédés de production ou de distribution des entreprises : celles qui peuvent changer leurs façons de faire à moindre coût seront les premières à le faire pour éviter que le tarif ne fasse augmenter les prix des biens qu'elles vendent ou ne réduise leurs marges bénéficiaires, alors que les entreprises ayant des productions plus difficiles à « décarboniser » (comme certains processus industriels ou agricoles qui émettent du carbone même sans l'utilisation de combustibles) ne le feront que si le niveau de tarification est très élevé.

Dans sa version la plus pure, cette mesure consiste à appliquer un prix uniforme sur toutes les tonnes de carbone émises dans l'économie et à laisser les marchés des biens, des services et du travail s'ajuster en conséquence. Comme le soulignait en 2005<sup>9</sup> notamment Nordhaus, corécipiendaire du prix Nobel d'économie en 2018 pour ses travaux liant macroéconomie et changements climatiques, il n'y a alors pas lieu de mettre en place des normes d'émissions particulières pour les véhicules, les bâtiments ou différentes industries. En pratique, aucune juridiction n'a un prix du carbone uniforme et universel, mais plusieurs juridictions ont un système de prix sur le carbone qui couvre une grande part de leurs émissions de gaz à effet de serre, combiné à des normes sectorielles ou à d'autres initiatives.

Le présent texte portera sur les aspects théoriques sous-jacents à la tarification de la pollution par le carbone appelée couramment « tarification du carbone » (section 1.), sur les choix qui ont été faits en matière de tarification du carbone au Canada (section 2.) et sur les enjeux qui entourent ces choix (section 3.). Il ne traitera pas, de façon générale, des mesures de réduction des gaz à effet de serre qui sont complémentaires à la tarification du carbone.

---

<sup>9</sup> William D. NORDHAUS, « Life after Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming Policies », National Bureau of Economic Research, Working Paper No. w11889, décembre 2005; (2006), vol. 96, n° 2 *American Economic Review* 31-34.

## 1. CERTAINS ASPECTS THÉORIQUES DE LA TARIFICATION DU CARBONE

Même si la mise en contexte a exposé les principes sous-jacents à la tarification du carbone, il importe de savoir que ces principes peuvent être mis en application de diverses façons. La présente section décrira dans un premier temps les différents modes de tarification du carbone (section 1.1.) avant de traiter de l'utilisation potentielle des revenus tirés de ces divers modes de tarification du carbone (section 1.2.)<sup>10</sup>.

### 1.1. Différents modes de tarification du carbone

#### 1.1.1. Taxes sur les combustibles ou redevances réglementaires

La forme la plus simple de tarification du carbone consiste à imposer une taxe sur chaque unité de combustible fossile vendue. Il ne s'agit pas d'un tarif universel, puisqu'une part importante du carbone provient des procédés industriels ou agricoles eux-mêmes, mais cette forme de tarification touche une part importante des émissions produites dans l'économie.

Ce genre de taxe s'apparente aux taxes sur l'essence qui sont en place depuis plusieurs décennies, mais en élargit le principe à tous les combustibles fossiles et à tous les usages. Une taxe sur les combustibles se distingue de la taxe d'accise fédérale sur l'essence ou des taxes provinciales particulières sur les carburants, sur lesquelles le présent texte ne s'attarde pas, par le fait que son niveau est fonction de la quantité de carbone produite par la combustion du produit. Le nombre de cents par litre ou par mètre cube est donc dicté par le prix sur la tonne de carbone qui est choisi et non pas selon le niveau de revenu recherché par le gouvernement. Pour illustrer cette différence, on peut par exemple penser à la combustion du gaz naturel dans une centrale électrique qui aurait pour effet que les consommateurs verraient la tarification toucher non seulement l'essence qu'ils mettent dans leur véhicule, comme avec les taxes sur l'essence, mais aussi l'électricité qu'ils achètent pour chauffer leur logement. Ce type de taxe est relativement facile à appliquer si on l'impose aux distributeurs ou aux producteurs de tels combustibles, qui sont relativement peu nombreux par rapport aux consommateurs.

La tarification du carbone peut aussi se présenter sous la forme d'une redevance sur les combustibles. Le fait que le tarif soit imposé par le biais d'une taxe ou par le biais d'une redevance n'est pas sans importance d'un point de vue juridique. Les redevances sur les combustibles sont des redevances réglementaires, qui se distinguent principalement des taxes par le fait que les revenus qu'elles permettent de récolter doivent être utilisés par le régime de réglementation auquel elles sont associées<sup>11</sup>. Ainsi, des redevances liées à la consommation d'eau ne peuvent être utilisées que pour les infrastructures ou les programmes liés à l'eau, tout comme des redevances liées à la protection de la qualité de l'air ne peuvent servir qu'à financer des initiatives qui contribuent autrement à celle-ci<sup>12</sup>. Les taxes, par contre, ne sont pas soumises à de telles contraintes.

---

<sup>10</sup> Voir notamment *La voie à suivre : pour une approche concrète de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada*, Montréal, Commission de l'écofiscalité du Canada, avril 2015, 56 p.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, l'arrêt *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] R.C.S. 131, par. 17 : « Pour déterminer si un prélèvement gouvernemental constitue une taxe ou une redevance de nature réglementaire, c'est l'objet principal du régime législatif qui est l'élément déterminant. Voir aussi l'arrêt *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, par. 43 sur les questions clés à se poser pour déterminer s'il s'agit d'une taxe ou d'une redevance.

<sup>12</sup> Voir notamment Kelly I.E. FARISH et Lindsey TEDDS, « User Fee Design by Canadian Municipalities: Considerations Arising from the Case Law », (2014), vol. 62, n° 3 *Revue fiscale Canadienne*, p. 635-670.

Le prix ajouté aux combustibles par une telle mesure de tarification (taxe ou redevance réglementaire sur les combustibles) se répercute sur tous les biens qui sont produits ou transportés en utilisant des combustibles fossiles. C'est ce qui pousse les détracteurs de ce genre de mesure à les appeler des « taxes sur tout ». Il s'agit d'une simplification grossière dans la mesure où, s'il est probable que les prix de l'extrême majorité des biens augmentent, ces augmentations peuvent être très variables selon la teneur en carbone de la chaîne de production et de distribution des différents biens. Le prix des fruits et légumes produits au Québec augmenterait par exemple beaucoup moins pour les consommateurs québécois que le prix des fruits et légumes provenant de la Colombie-Britannique, qui doivent être transportés sur de bien plus grandes distances pour leur parvenir. L'effet de la tarification provient justement des changements de comportements d'achats induits par ce différentiel de prix entre les biens plus ou moins riches en carbone.

### ***1.1.2. Systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission – Marché du carbone***

Si l'on souhaite mettre en place un prix sur les émissions de carbone, c'est pour en faire diminuer la quantité, de façon à atteindre les cibles de réduction des émissions fixées. Bien que les spécialistes aient développé de rigoureuses méthodes pour évaluer les effets sur les émissions de différents niveaux de prix sur le carbone, une incertitude importante reste quant à l'efficacité précise d'une politique de tarification particulière. L'un des moyens de réduire cette incertitude est de laisser les mécanismes de marché à la base de la tarification du carbone établir eux-mêmes le prix à imposer aux émissions. Au lieu d'imposer un prix fixe à chaque tonne de carbone, le gouvernement impose aux émetteurs une limite totale d'émissions et les laisse se répartir entre eux les parts de ce plafond d'émissions.

Dans un tel système, appelé « marché du carbone », le gouvernement délivre un nombre de droits d'émission de gaz à effet de serre égal au niveau d'émissions totales qu'il souhaite sur son territoire pour une période donnée et les met aux enchères. Les entreprises émettrices doivent donc se faire concurrence pour obtenir de tels droits si leurs activités produisent du carbone. Plus le nombre de droits d'émission diminue, en fonction de la cible de réduction d'émissions dont s'est dotée la juridiction, plus leur prix augmente. Ce système présente également l'avantage de permettre aux entreprises d'échanger entre elles des droits d'émission. Dans un système de taxe ou de redevance sur les combustibles, les producteurs ont intérêt à décarboniser leur production pour ne pas payer la taxe ou la redevance; dans un marché du carbone, ils ont en plus la possibilité de vendre leurs droits d'émission à d'autres industries qui ne sont pas en mesure de décarboniser leur production à faible coût et ils ont ainsi la possibilité de réaliser des profits. Ce mécanisme réduit les coûts de mise en place de la politique, puisque ce sont les entreprises dont les coûts de décarbonisation sont les plus faibles qui ont les plus grands incitatifs à effectuer ces changements à leur processus de production.

Les marchés du carbone peuvent enfin lier plus d'une juridiction. Puisque chaque tonne d'émissions de CO<sub>2</sub> a le même effet sur le climat, peu importe où elle est émise, c'est la réduction mondiale totale des émissions qui est visée. De la même façon qu'il est souhaitable que les plus grandes réductions soient effectuées par les industries où les coûts du changement sont les plus faibles, il est potentiellement souhaitable que les plus grandes réductions soient effectuées dans les juridictions où il est le moins coûteux de les effectuer. La mise en place de marchés du carbone internationaux pose évidemment d'importants défis en matière de conformité, d'administration et de prise de décision. Pour que deux marchés puissent être effectivement liés, il faut que la mesure des réductions d'émissions soit équivalente dans les deux juridictions et il faut que celles-ci le reconnaissent mutuellement.



Il convient également de noter que le prix sur les émissions qu'imposent les enchères de droits d'émission d'un marché du carbone est assimilable à une redevance réglementaire, ce qui permet à un gouvernement provincial de l'imposer aux entreprises afin qu'il se reflète dans les prix des biens ou services que celles-ci vendent étant donné que la Constitution du Canada ne permet qu'au Parlement fédéral d'imposer des taxes indirectes.

### ***1.1.3. Systèmes de tarification fondés sur le rendement***

Le différentiel de prix est également pris en considération, entre autres, dans les industries où il faut tenir compte de la concurrence internationale. Dans un tel système dit de tarification fondé sur le rendement, étudié notamment par Dobson et Winter en 2018<sup>13</sup>, le gouvernement cherche à éviter que les entreprises se conforment aux cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en réduisant leur production. Devant une limite totale d'émissions qui serait nouvellement imposée à une usine, la direction de l'usine aurait logiquement le choix entre engager des frais pour changer son processus de production ou simplement produire moins jusqu'à redescendre sous la limite imposée. Ce faisant, ses ventes au pays seraient remplacées par des importations du même produit issu de juridictions où il n'y a pas de tarification du carbone ou une tarification plus faible qu'au pays. Le gouvernement aurait alors perdu sur tous les fronts : l'activité économique au pays serait réduite et les émissions n'auraient pas baissé non plus. Le gouvernement offre donc sans frais aux entreprises assujetties à un système de tarification fondé sur le rendement des crédits de conformité (appelés crédits excédentaires) déterminés à partir des normes de rendement (*output-based standards*) établies pour les activités industrielles visées. Ces normes de rendement sont fonction des quantités produites et donnent la limite des émissions de gaz à effet de serre liées à cette production. De cette façon, les entreprises à faibles émissions font des gains nets et celles à fortes émissions font des pertes nettes, plutôt que les deux enregistrent des pertes mais d'ampleurs différentes. Les deux types d'entreprises ont intérêt à réduire l'empreinte carbone de leur production soit pour réduire leur perte, soit pour hausser leurs profits et, surtout, elles ne peuvent le faire en réduisant la production, puisqu'elles perdraient alors leurs crédits de conformité. En pratique, les entreprises visées se voient imposer un prix sur leurs émissions par unité produite si celui-ci dépasse la limite annuelle établie pour leur type de production (deux kilogrammes de CO<sub>2</sub> par tonne d'acier produit par exemple). Si elles produisent en émettant moins que la limite, elles peuvent revendre leurs « réductions » (crédits excédentaires) aux autres entreprises qui, elles, la dépassent. Un marché pour ces réductions au-delà des limites annuelles établies peut alors se créer. Ce type d'intervention requiert un processus technique complexe de la part du gouvernement pour établir les seuils de rendement et les modalités d'application pour chaque type de production ciblée et s'assurer de la conformité des entreprises.

Le système de tarification fondé sur le rendement est généralement considéré comme une politique hybride entre, d'une part, une taxe ou redevance sur les combustibles et, d'autre part, le marché du carbone.

Les juridictions qui disposent d'un marché du carbone peuvent offrir des droits d'émission de gaz à effet de serre gratuits aux entreprises dans une logique analogue à celle d'un système de tarification fondé sur le rendement. Les entreprises qui reçoivent ces droits gratuits ont tout de même avantage à réduire leurs

---

<sup>13</sup> Sarah DOBSON et Jennifer WINTER, « Assessing Policy Support for Emissions-Intensive and Trade-Exposed Industries », (2018), vol. 11, n° 28 *The School of Public Policy Publications*, 48 p.

émissions pour pouvoir les revendre et ainsi empocher des gains. Cette logique requiert nécessairement qu'un nombre limité de droits d'émission soit offert gratuitement, sinon il n'y aurait aucun acheteur pour les droits que souhaiteraient revendre les émetteurs bénéficiaires. Il s'agit ici d'une forme d'utilisation des revenus, dans la mesure où des droits offerts gratuitement sont essentiellement des recettes d'enchères dont le gouvernement se prive, tout comme les crédits de conformité du système de tarification fondé sur le rendement réduisent les recettes tirées de la tarification du carbone.

#### 1.1.4. Normes d'émissions

Les normes d'émissions sont une autre des formes d'intervention permettant d'internaliser le coût du carbone, c'est-à-dire de l'intégrer dans les charges des entreprises concernées et par la suite dans les prix aux consommateurs. Avec une telle politique, le gouvernement établit une limite d'émissions par unité produite ou consommée d'un produit particulier. Il veille ensuite à valider que les entreprises du secteur visé se conforment aux normes et leur impose des pénalités en cas de non-conformité. Il ne s'agit pas de tarification du carbone à proprement parler, mais de telles mesures établissent un prix implicite du carbone dans les secteurs qu'elles touchent et elles sont utilisées très fréquemment par les gouvernements.

Les normes rigoureuses imposées aux fabricants et importateurs d'automobiles et de véhicules lourds par les États-Unis d'Amérique (*Environmental Protection Agency* et *National Highway Traffic Safety Administration*), normes qui sont également appliquées au Canada<sup>14</sup>, ainsi que les normes de performance en matière d'émissions imposées par l'Union européenne aux voitures et véhicules neufs<sup>15</sup> sont de très bons exemples de normes d'émissions. Ces normes présentent un haut niveau de complexité puisqu'elles doivent varier d'un type de véhicule à l'autre, ce qui implique une importante expertise de la part du gouvernement et un important processus de consultation pour établir ce qui distingue les types de véhicules, les niveaux d'émissions qui sont appropriés pour ceux-ci, etc. Ces normes créent un prix sur le carbone, mais son niveau est très difficile à déterminer *a priori* et peut varier de façon importante selon les particularités techniques de la norme et la façon dont l'industrie choisit de s'y conformer. On peut penser, par exemple, que la popularité croissante des camions au détriment des voitures au Québec<sup>16</sup> serait justement causée par le fait que les normes d'émissions sont proportionnellement moins sévères pour ces véhicules et que les constructeurs le reflètent dans leurs prix relatifs. Les normes de ce type sont surtout utilisées pour des industries à fortes émissions, mais avec un faible nombre d'entreprises ou de

<sup>14</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et Changement climatique Canada, Document de travail sur l'évaluation de mi-mandat du Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers, 2018, en ligne : <[http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly\\_acquisitions\\_list-ef/2018/18-35/publications.gc.ca/collections/collection\\_2018/eccc/En14-328-2018-fra.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_acquisitions_list-ef/2018/18-35/publications.gc.ca/collections/collection_2018/eccc/En14-328-2018-fra.pdf)> .

Voir aussi Document d'information – Règlement sur les véhicules lourds du Canada et Règlement modifiant le Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs et d'autres règlements pris en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), DORS/2018-98, (16 mai 2018), vol. 152, n° 11 Gazette du Canada II, en ligne : <<http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-05-30/html/sor-dors98-fra.html>> .

<sup>15</sup> Règlement (CE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relatif à la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs, en ligne : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0956&from=EN>> .

Voir aussi Règlement (CE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) no 443/2009 et (UE) no 510/2011, en ligne : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631&qid=1560522421030&from=FR>> .

<sup>16</sup> Johanne WHITMORE et Pierre-Olivier PINEAU, *État de l'Énergie au Québec 2019*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, et Transition énergétique Québec, 2018.

centres de production. On peut par exemple penser à des normes pour les centrales thermiques ou les mines d'un minerai en particulier. Les normes d'émissions tendent à produire des coûts de réduction des émissions plus importants que les redevances sur les combustibles ou que les marchés de droits d'émission.

### **1.1.5. Synthèse**

En pratique, les marchés du carbone, les taxes ou les redevances sur les combustibles et les systèmes de tarification fondés sur le rendement peuvent avoir des effets et des coûts assez semblables s'ils touchent les mêmes marchés. Ces mesures reposent sur le même principe d'imposition d'un prix sur le carbone, qui oriente ensuite les actions des acteurs privés. Ce sont les normes d'émissions qui détonnent le plus parmi les mécanismes de tarification du carbone présentés dans la présente section parce que leur effet est beaucoup plus indirect, beaucoup moins uniforme et d'application bien plus restreinte que les autres. Les taxes, redevances ou marchés du carbone imposent un prix unique au carbone. Soit la taxe ou la redevance fixe un surcoût qui est directement fonction de la teneur en carbone, donc équivalent pour toutes les sources possibles de carbone, soit le marché du carbone, par le jeu des enchères et des échanges entre participants, converge vers un prix unique pour tous les droits d'émission en circulation. Devant ce prix unique, toutes les entreprises et tous les consommateurs ont le même incitatif à agir et leurs choix se font en fonction de leur attachement aux biens ou aux processus de production riches ou sobres en carbone. À l'opposé, chaque régime de normes d'émissions impose un prix indirect du carbone à l'industrie ou au produit auquel il s'applique. Le prix du carbone qui en découle varie donc d'une industrie réglementée à une autre et il varie également entre les industries réglementées et celles pour lesquelles des normes n'ont pas été mises en place.

Par exemple, il est beaucoup plus transparent d'imposer une taxe ou une redevance sur les combustibles que d'imposer des normes d'émissions aux fabricants de voitures ou aux centrales thermiques. Dans ce second cas, le prix du carbone n'est pas nécessairement le même pour ces deux secteurs industriels et il est nul dans le cas de l'utilisation des combustibles pour d'autres usages que le transport, comme le chauffage ou la métallurgie. Dans un tel système, on pourrait imaginer que les consommateurs sont incités à chauffer leurs logements au gaz naturel (un usage non réglementé) plutôt qu'à l'électricité produite par une centrale au gaz naturel (un usage réglementé du même combustible), ce qui va à l'encontre des objectifs de réduction des émissions. Les systèmes qui imposent un prix uniforme à la majorité des sources d'émissions tendent à faire que les réductions se font en premier là où les coûts de décarbonisation sont les plus faibles, parmi toutes les industries. Les normes d'émissions s'appliquent aux industries pour lesquelles elles ont été définies, peu importe que ce soit ces industries qui puissent abaisser leurs coûts aisément ou non. Comme les normes dépendent d'une industrie ou d'un produit à l'autre, les coûts administratifs, autant des entreprises administrées que de l'entité gouvernementale qui les applique, peuvent également être très importants.

## **1.2. Les revenus générés et leur utilisation**

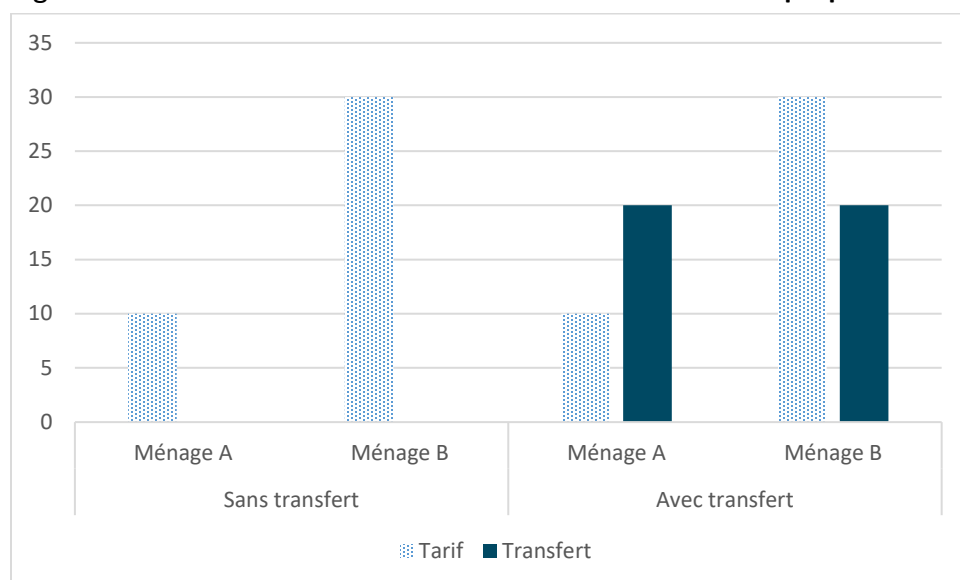
La théorie économique tend à affirmer que la tarification du carbone produit des effets parce qu'elle induit une variation dans les prix entre les produits et services en fonction de leur densité en carbone. Ce qui est fait avec les revenus tirés d'une telle tarification n'est pas particulièrement important de ce point de vue. Les sommes peuvent carrément être redistribuées aux citoyens sous forme de transfert d'un montant identique pour tous (un crédit d'impôt remboursable ou une allocation). En pratique, les hausses

de taxes étant relativement impopulaires, les gouvernements se préoccupent beaucoup de ce qui peut être fait avec les revenus tirés d'une telle tarification. Cet aspect des politiques de tarification du carbone est relativement mal compris<sup>17</sup> et c'est pourquoi la présente section y est consacrée.

### 1.2.1. Redistribution des sommes perçues

Il peut sembler contre-intuitif qu'un tarif puisse faire effet même si on redistribue les sommes qu'il perçoit aux personnes à qui ce tarif est imposé. Ce qui importe, c'est que le tarif soit fonction de la densité en carbone et que la redistribution des sommes perçues, elle, ne le soit pas. Si on ne faisait que mettre en place le tarif sans mécanisme pour redistribuer les sommes, les ménages auraient un incitatif à réduire leur consommation de carbone pour ne pas voir les prix majorés par le tarif gruger leur pouvoir d'achat (colonnes de gauche de la Figure 1). Cet incitatif est d'autant plus grand que leur consommation est intense en carbone. Sans changements à leurs habitudes de consommation, les ménages à forte consommation de carbone (B) perdent beaucoup de leur pouvoir d'achat (30 \$) et les ménages à faible consommation de carbone (A) perdent peu de leur pouvoir d'achat (10 \$). Si on met en place un transfert identique pour tous les citoyens (ici 20 \$), comme un crédit d'impôt remboursable, on change le point de départ des ménages. Avec les transferts, le ménage A reçoit un gain de 10 \$, mais il pourrait avoir accès à un gain supplémentaire de 10 \$ en réduisant sa consommation. Le ménage B subit une perte de seulement 10 \$, mais, en changeant sa consommation, il pourrait annuler sa perte (10 \$) et même empocher un gain égal à la valeur du transfert (20 \$).

Figure 1 : Effet d'un tarif sur le carbone et d'un transfert identique pour deux ménages (en \$)



La mise en place du tarif a créé la possibilité pour le ménage A d'améliorer sa situation d'un montant de 10 \$, que ce soit en réduisant sa perte ou en augmentant son gain. La même situation s'applique au ménage B, qui peut améliorer sa situation de 30 \$ en changeant sa consommation. Le potentiel d'amélioration de la situation de chaque ménage est resté identique, mais le point de référence a changé.

<sup>17</sup> Chelsea PEET et Kathryn HARRISON, « Diverse Regional Reactions to British Columbia's Carbon Tax », (2012), vol. 173 *BC Studie*, p. 97-122.

Il est important de se rappeler que le but du tarif n'est pas d'enrichir ou d'appauvrir certains ménages, mais de changer les incitatifs à la consommation de ceux-ci. Même si l'on met en place un transfert uniforme, les deux ménages ont toujours un incitatif à réduire leur consommation de carbone. Le ménage à forte consommation de carbone a intérêt à le faire parce qu'il veut rétablir son pouvoir d'achat par rapport à ce que celui-ci aurait été sans la mise en place du tarif. Le ménage à faible consommation de carbone a aussi intérêt à réduire sa consommation de carbone, parce qu'il pourra ainsi empêcher une plus grande part du transfert et s'enrichir. D'un point de vue théorique, il n'y a pas de véritable différence entre la situation où les ménages changent leurs comportements pour ne pas s'appauvrir et la situation où les ménages changent leurs comportements pour s'enrichir.

En pratique, les usages qui sont faits des sommes tirées de la tarification du carbone sont variés et les transferts uniformes ne sont qu'une des options des gouvernements. D'abord, comme les gouvernements ont déjà appelé à un large éventail de prélèvements fiscaux, il est relativement simple de réduire le niveau d'un ou de plusieurs de ces prélèvements plutôt que de créer un nouveau transfert aux individus ou aux ménages. Les sommes tirées de la tarification du carbone permettent donc à certains gouvernements de réduire le recours à certains types de fiscalité en fonction de leurs priorités. Ensuite, bien qu'il n'y ait pas de différence théorique entre s'enrichir ou ne pas s'appauvrir, les considérations d'équité font qu'il est beaucoup moins acceptable de réduire le pouvoir d'achat des ménages à revenus faibles que celui des ménages à revenus élevés. Ce constat pousse plusieurs gouvernements à concentrer, du moins en partie, les transferts issus des recettes de la tarification du carbone vers les ménages à faibles revenus. Selon Piketty et Chancel<sup>18</sup>, la mise en place d'une telle politique peut avoir des effets significatifs sur l'équité du régime fiscal parce que les émissions de gaz à effet de serre des ménages tendent à croître avec leur revenu. Des considérations quant à l'accès à des options de consommation sobres en carbone sont aussi fréquemment en cause. On pense par exemple à certaines communautés autochtones qui n'ont simplement pas accès à d'autres formes d'énergie que les combustibles fossiles.

### **1.2.2. Financement de dépenses publiques**

Certains gouvernements peuvent également utiliser les sommes tirées de la tarification du carbone pour financer d'autres pans de leur politique environnementale ou des politiques qui n'ont aucun lien avec ces enjeux. Bien qu'il s'agisse dans les deux cas de choix qui s'éloignent considérablement du modèle économique théorique de tarification du carbone, de nombreuses raisons expliquent ce genre de choix. Plusieurs études en économie politique, telles que celle de Brett et Keen en 2000<sup>19</sup>, s'intéressent à la popularité des taxes lorsque celles-ci sont consacrées à un usage particulier. Dans un contexte relativement hostile à l'ajout de nouveaux prélèvements fiscaux ou tarifaires, il n'est pas surprenant de voir les gouvernements associer les mesures de tarification du carbone à des initiatives populaires comme le soutien au développement des énergies vertes que celles-ci sont appelées à financer. D'un point de vue d'économie politique, la tarification du carbone pose un défi puisque les principaux bénéficiaires ne sont pas nécessairement des citoyens du pays où elle s'applique ou ne sont simplement pas encore nés<sup>20</sup>. En

---

<sup>18</sup> Lucas CHANCEL et Thomas PIKETTY, Carbon and inequality: from Kyoto to Paris, Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) & prospects for an equitable adaptation fund, Paris School of Economics, 3 novembre 2015.

<sup>19</sup> Craig BRETT et Michael KEEN, « Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes », (2000), vol. 75, n° 3 *Journal of Public Economics*, p. 315-340.

<sup>20</sup> Kathryn HARRISON, « A Tale of Two Taxes: The Fate of Environmental Tax Reform in Canada », (2012), vol. 29, n° 3, *Review of Policy Research*, p. 383-407.

utilisant les sommes perçues pour soutenir des groupes citoyens, des organes scientifiques ou des secteurs industriels, les gouvernements peuvent créer une coalition de bénéficiaires qui peuvent protéger la politique de tarification contre les groupes qui s’y opposent.

Le fait d’utiliser les sommes tirées de la tarification du carbone pour financer les dépenses générales du gouvernement serait en quelque sorte un retour à la fiscalité d’une autre époque. Avant l’avènement de systèmes complexes de suivi des opérations effectuées et des revenus versés, il était fort pratique pour les gouvernements de percevoir des taxes en ciblant des biens précis de consommation courante comme le sucre ou le tabac. Bien que ce genre de fiscalité ne soit plus en vogue, la plupart des gouvernements continuent d’y recourir pour une part de leurs besoins financiers en imposant l’essence, l’alcool ou le tabac et il n’est pas impensable que le carbone s’ajoute à ces biens pour lesquels il est généralement accepté que les gouvernements perçoivent des taxes. Les lecteurs intéressés par les usages qui sont faits des sommes tirées de la tarification du carbone à travers le monde peuvent consulter le cahier de recherche de Marten et van Dender de 2019 sur la question<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Melanie MARTEN et Kurt VAN DENDER, « The use of revenues from carbon pricing », *Documents de travail de l’OCDE sur la fiscalité*, n° 43, 67 p., juin 2019, Éditions OCDE, Paris.

## 2. LA TARIFICATION DU CARBONE AU CANADA

À la lumière des modes de tarification du carbone présentés à la section 1. du présent texte, la présente section expose la diversité des modes retenus au sein de la fédération canadienne. En plus de cette diversité, il existe des différences importantes entre la couverture de ces modes de tarification, c'est-à-dire à quels secteurs économiques et à quelle proportion de l'économie ils s'appliquent, et le niveau de prix du carbone qu'ils appliquent. Les lecteurs intéressés par cette importante question peuvent se référer à l'étude publiée en 2019 par Dobson, Winter et Boyd<sup>22</sup> sur ce sujet en particulier.

Après avoir exposé l'initiative fédérale, les initiatives des juridictions provinciales et territoriales sont essentiellement indiquées ci-dessous en ordre historique, et plusieurs des arrangements décrits sont en cours de mise en place ou sont encore en évolution.

### 2.1. Initiative du Gouvernement fédéral

Le Canada a dévoilé le 9 décembre 2016 le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques<sup>23</sup>. Ce cadre, élaboré avec les provinces et territoires (à l'exception de la Saskatchewan) du Canada et à la suite de consultations avec les peuples autochtones, s'appuie sur la combinaison de mesures provinciales et de mesures fédérales pour atteindre les cibles de réduction des gaz à effet de serre du Canada.

Il prévoit essentiellement la mise en place d'un système fédéral de tarification du carbone dans les provinces qui ne disposent pas de leur propre système. Le système fédéral, appelé parfois « filet de sécurité fédéral », a été intégré à la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* édictée dans le cadre de la *Loi n° 1 d'exécution budgétaire de 2018*<sup>24</sup>. C'est le gouverneur en conseil, autrement dit l'exécutif fédéral, qui détermine si le système de tarification du carbone d'une province ou d'un territoire n'est pas suffisamment contraignant « [a]fin d'assurer l'application étendue au Canada d'une tarification des émissions de gaz à effet de serre à des niveaux que le gouverneur en conseil considère appropriées » en tenant « compte avant tout de la rigueur des systèmes provinciaux de tarification des émissions de gaz à effet de serre »<sup>25</sup>.

Les systèmes antérieurs de la Colombie-Britannique, du Québec et celui de l'Alberta (du moins jusqu'en janvier 2020<sup>26</sup>, voir la section 2.2.) ont été reconnus comme suffisants par le gouverneur en conseil de même que les systèmes de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que de l'Île-du-Prince-Édouard, qui étaient à venir au moment de la mise en place du système fédéral de tarification du carbone. En revanche, le système fédéral de tarification du carbone est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019 dans les

---

<sup>22</sup> Sarah DOBSON, Jennifer WINTER et Brendan BOYD, « The Greenhouse Gas Emissions Coverage of Carbon Pricing Instruments for Canadian Provinces », (février 2019), vol. 12, n° 6 *The School of Public Policy Publications*, p. 57.

<sup>23</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques – Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique, précité, note 4.

<sup>24</sup> Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre/Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, édictée par l'article 186 de la Loi n° 1 d'exécution du budget de 2018, L.C. 2018, ch. 12, sanctionnée le 21 juin 2018.  
Voir aussi CANADA, ministère des Finances, Notes explicatives concernant l'avant-projet de Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre et son règlement, janvier 2018.

<sup>25</sup> Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, par. 166(2), 166(3), 189(1) et 189(2).

<sup>26</sup> Voir le passage sur l'Alberta à la section 2.2. du présent texte.



provinces du Manitoba, de l'Ontario, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick et depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019 au Nunavut et au Yukon qui l'ont adopté volontairement.

Le système fédéral de tarification du carbone combine une « redevance » sur les combustibles fossiles<sup>27</sup> payable par les distributeurs, importateurs, émetteurs, utilisateurs et transporteurs (aériens, maritimes, ferroviaires et routiers)<sup>28</sup> inscrits et un système de tarification fondé sur le rendement (« STFR »)<sup>29</sup> pour les installations industrielles.

La redevance correspond à un tarif de 20 \$ par tonne de carbone. Ce tarif augmentera de 10 \$ par an jusqu'à atteindre 50 \$ en 2022.

Les installations visées par le STFR sont celles qui émettent l'équivalent de 50 kt ou plus de CO<sub>2</sub> par an ou qui en émettent de 10 à 50 et choisissent volontairement d'y participer<sup>30</sup>. Le fonctionnement du STFR est indiqué essentiellement aux articles 174 et 175 de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* et détaillé dans le *Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement* pris à la fin de juin 2019<sup>31</sup>. En voici la brève description faite dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation publié dans la *Gazette du Canada* :

« De façon générale, les installations assujetties au STFR ne paieront pas la tarification de la pollution par le carbone sur le combustible qu'elles achètent pour utilisation à leur installation. À la place, les participants au STFR doivent verser une compensation pour les émissions de GES qui excèdent la limite annuelle d'émissions de l'installation. Le ministre de l'Environnement émettra des crédits excédentaires aux installations qui émettent des gaz à effet de serre en deçà de leur limite. Ces crédits excédentaires peuvent être vendus à des installations qui ont besoin de crédits pour se conformer au Règlement, ou peuvent être conservés par les installations pour être utilisés plus tard. Ceci crée un incitatif financier continu pour les installations de réduire leur intensité d'émissions afin de réduire le montant de la

<sup>27</sup> Voir la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 1 intitulée « Redevance sur les combustibles » (*Fuel charge*), ainsi que l'annexe 2 sur le taux de la redevance, qui varie selon le type de combustible (22 types de combustibles liquides, gazeux ou solides). Voir aussi le *Règlement sur la redevance sur les combustibles*, L.C. 2018, ch. 12, art. 187. Des modifications ont été apportées au taux de la redevance par le *Règlement modifiant la partie 1 de l'annexe 1 et l'annexe 2 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, DORS/2019-79, (26 mars 2019), vol. 153, n° 7 *Gazette du Canada II*. L'application de la partie 1 de la loi relève du ministre du Revenu national.

Voir aussi AGENCE DU REVENU DU CANADA, « Taux de redevance sur les combustibles », 18 mars 2019, en ligne : < <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/fcrates/taux-redevance-combustibles.html> >.

<sup>28</sup> *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, art. 17 à 39.

<sup>29</sup> Voir *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 2 intitulée « Émissions industrielles de gaz à effet de serre », section 1 « Mécanisme de tarification des émissions de gaz à effet de serre » (*Pricing Mechanism*), ainsi que l'annexe 4 « Redevance pour émissions excédentaires ». La mise en œuvre de la partie 2 de la loi et de son règlement d'application relève du ministère de l'Environnement et de l'Agence du revenu du Canada.

<sup>30</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *La tarification du carbone : cadre de réglementation du système de tarification fondé sur le rendement*, 15 janvier 2018, sur les principes de conception du STFR, sur une vue d'ensemble de ce système et sur les installations visées, en ligne :

< <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/action-pour-climat/tarification-pollution-carbone/systeme-tarification-fonde-rendement.html> >

Voir aussi GOUVERNEMENT DU CANADA, *Système de tarification fondé sur le rendement*, 11 juillet 2019, en ligne : < <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/systeme-tarification-fonde-rendement.html> >.

<sup>31</sup> *Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement*, DORS/2019-266, (28 juin 2019), vol. 153, n° 14, *Gazette du Canada II*.



compensation, ou d'émettre une quantité d'émissions en dessous de leur limite et ainsi recevoir des crédits excédentaires. »

Des allègements ciblés sont par ailleurs offerts, notamment en ce qui concerne la redevance sur le gaz naturel et le propane livrés aux exploitants de serre et en ce qui a trait à la production d'électricité pour les collectivités éloignées<sup>32</sup>.

L'article 165 de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* prévoit la redistribution des redevances sur les combustibles aux provinces et territoires qui y sont assujettis ou aux personnes déterminées par règlement du gouverneur en conseil. La majorité (90 %) des sommes perçues par le gouvernement fédéral dans les provinces et territoires où sa tarification s'applique est retournée aux particuliers qui résident dans ces provinces ou territoires, sous forme de crédit d'impôt remboursable (appelé « incitatif à agir pour le climat ») uniforme à demander dans leurs déclarations de revenus<sup>33</sup>. La valeur du crédit dépend du niveau d'émissions de la province ou du territoire en question et de la taille du ménage du particulier. Il s'agit d'une forme d'utilisation des revenus très proche de celle décrite à la Figure 1 de la section 1.2.1.

De plus, le 30 mai 2019, le gouvernement fédéral a annoncé un programme d'aide aux petites et moyennes entreprises des provinces assujetties à la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* (Ontario, Saskatchewan, Manitoba et Nouveau-Brunswick), à partir des revenus de la tarification du carbone dans ces provinces, sous forme de rabais direct afin de récupérer jusqu'à la moitié du coût d'achat d'équipements et d'appareils plus écoénergétiques<sup>34</sup>. Ce programme est financé par les 10 % restant des sommes perçues par la tarification, tout comme le sont les subventions à la rénovation écoénergétique des écoles annoncées en juin 2019<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Communiqué*, « Le ministère des Finances Canada propose des ajustements au système fédéral de tarification de la pollution par le carbone », 19 mars 2019 et Avant-projet de règlement modifiant le Règlement sur la redevance sur les combustibles (avec notes explicatives). Voir ensuite *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance sur les combustibles*, DORS/2019-265, (25 juin 2019), vol. 153, n° 14 *Gazette du Canada II*, et la rubrique « description » dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

<sup>33</sup> *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.) (« L.I.R. »), art. 122.8. Sur le pouvoir donné au ministre du Revenu national de distribuer les revenus tirés de la redevance, voir les paragraphes 165(2) et 168(1) de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*. Voir aussi sur l'aide apportée aux communautés autochtones pour obtenir le crédit d'impôt remboursable de l'article 122.8 L.I.R.; GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Document d'information : Action pour le climat et peuples autochtones – Aider les communautés autochtones à obtenir les paiements de l'incitatif à agir pour le climat*, 23 octobre 2018.

<sup>34</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et changement climatique Canada, *Communiqué*, « Le Canada aide les petites entreprises à investir dans de l'équipement et des améliorations écoénergétiques », 30 mai 2019.

<sup>35</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et changement climatique Canada, *Communiqué*, « Le Canada aidera les écoles du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan à créer de meilleurs milieux d'apprentissage pour les élèves », 25 juin 2019.

Voir aussi CANADA, ministère des Finances, *Communiqué*, « Le gouvernement du Canada aidera les écoles, les hôpitaux et les entreprises dans la lutte contre les changements climatiques », 12 juillet 2019 : des programmes seront offerts « en fonction de l'estimation 2019-2020 des produits de la redevance sur les combustibles provenant de la tarification de la pollution par le carbone », dans les provinces assujetties.

## 2.2. Initiatives des provinces et des territoires

### Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique est considérée comme l'un des pionniers de la mise en place d'une tarification sur le carbone.

La taxe sur le carbone britanno-colombienne<sup>36</sup> est une taxe sur les combustibles telle qu'elle est décrite à la section 1.1.1. du présent texte. La taxe a été mise en place en 2008 et elle était accompagnée d'une volonté politique d'être fiscalement neutre. Cette forme de tarification correspondait assez bien à la description théorique présentée plus haut et la politique a été saluée par de nombreux économistes<sup>37</sup>. La taxe a été mise en place progressivement à 10 \$ par tonne d'émissions avec une augmentation de 5 \$ par année jusqu'à atteindre un montant de 30 \$ la tonne de carbone au 1<sup>er</sup> juillet 2012, où il est resté de 2012 à 2018. Le 1<sup>er</sup> avril 2018, la taxe est passée à 35 \$ la tonne avec un plan d'augmentation de 5 \$ par an jusqu'à atteindre 50 \$ en 2021<sup>38</sup>.

La volonté initiale d'être fiscalement neutre s'est traduite par diverses réductions d'impôt et divers transferts aux particuliers à faibles revenus pendant les premières années de sa mise en place. Il s'agissait alors de la première mesure du genre en Amérique du Nord. La réforme mettant en place la taxe sur le carbone a permis de :

- réduire de 5 % les deux premiers taux de paliers d'imposition;
- réduire le taux général d'impôt sur les bénéfices de 12 % à 10 %;
- réduire le taux d'impôt sur les bénéfices pour les petites entreprises de 4,5 % à 2,5 %;
- mettre en place le BC Low Income Action Tax Credit;
- mettre en place le Northern and Rural Homeowner Benefit.

Pour l'année 2011-2012, les mesures visant à assurer la neutralité fiscale de la taxe sur le carbone totalisaient un coût supérieur aux revenus générés par la taxe elle-même<sup>39</sup>. Une révision conduite dans le cadre du processus budgétaire 2013 a conclu que les effets négatifs sur l'économie de la province ont été minimales alors que les répercussions sur l'environnement ont été positives<sup>40</sup>. La garantie de redistribution des sommes levées par la taxe a été éliminée en 2017, à la suite d'un changement de gouvernement.

La taxe sur le carbone est importante dans le budget de la Colombie-Britannique. En 2018-2019, elle représentait à elle seule 2,6 % des recettes totales de la province pour un total prévu de 1,46 milliard de dollars<sup>41</sup>. La province s'est également dotée en 2016 d'un système de tarification fondé sur le rendement<sup>42</sup> qui vise l'industrie du gaz naturel liquéfié.

---

<sup>36</sup> Carbon Tax Act, S.B.C. 2008, c. 40, sanction le 29 mai 2008.

<sup>37</sup> David GREEN, « Why 70 Economists Urge BC Carbon Tax », *TheTyee.ca*, 1<sup>er</sup> novembre 2007, en ligne : < <https://thetyee.ca/Views/2007/11/01/CarbonTax/> >.

<sup>38</sup> BRITISH COLUMBIA, *CleanBC* Full Report, 2019.

<sup>39</sup> BRITISH COLUMBIA, Ministry of Finance and Corporate Relations, *June Update – Budget 2013/14 – 2015/16*, 27 juin 2013, 2013b.

<sup>40</sup> Id., 2013a.

<sup>41</sup> BRITISH COLUMBIA, Ministry of Finance and Corporate Relations, *Budget and Fiscal Plan 2019/20 – 2021/22*, 19 février 2019.

<sup>42</sup> Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act, S.B.C. 2014, c. 29.

## Québec

Le Québec est également souvent cité comme un pionnier en matière de tarification du carbone à cause de son système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE<sup>43</sup>), initialement mis en place en 2013 et étendu en 2015<sup>44</sup>. Il s'agit d'un marché du carbone qui touche les grands émetteurs de la province, incluant les distributeurs de carburants. Le système accorde des « unités d'émission » gratuites à certaines industries jusqu'à un certain « plafond d'unités d'émission »<sup>45</sup>, ce qui est assimilable à un système de tarification fondé sur le rendement tel qu'il est mentionné à la section 1.1.3. du présent texte.

Le système québécois est également caractérisé par le fait qu'il est lié à celui de la Californie (*California Air Resources Board*). Ce marché conjoint du carbone est nommé la *Western Climate Initiative*. Il a brièvement inclus en 2018 l'Ontario. D'autres juridictions pourraient s'y ajouter à l'avenir.

Les sommes tirées des ventes aux enchères d'unités d'émission de gaz à effet de serre ne sont pas redistribuées par le biais de transferts ou de réduction de prélèvements fiscaux. Elles sont plutôt versées au Fonds vert (que le gouvernement du Québec a proposé le 25 juin 2019 de renommer « Fonds d'électrification et de changements climatiques »<sup>46</sup>), qui sert à financer des initiatives visant elles aussi à lutter contre les changements climatiques, en conformité avec le fait que les revenus de mises aux enchères du marché sont assimilables à une redevance réglementaire. Bien que cette façon de faire corresponde bien à l'objectif de constituer une communauté d'appuis à la tarification du carbone tel qu'il est décrit à la section 1.2.2., il convient de noter que la gestion du Fonds vert a été fortement critiquée en 2016-2017, notamment par des groupes environnementaux<sup>47</sup>, quant à son absence de mesures permettant d'évaluer la pertinence des projets ou des initiatives qu'il finance. Le Conseil de gestion du Fonds vert avait alors été institué en vertu de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*<sup>48</sup> pour y remédier. Mais le 25 juin 2019, en plus de proposer de renommer

<sup>43</sup> Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, Q-2, art. 46.5 à 46.18; Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, RLRQ, Q-2, r. 46.1. L'article 46.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement indique clairement l'objet de ce système : « Afin de contribuer à l'atteinte des cibles fixées et d'atténuer les coûts associés aux efforts de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission est mis en place. »

Voir aussi QUÉBEC, Environnement et lutte contre les changements climatiques, *Le marché du carbone, un outil pour la croissance économique verte!*, 2019.

<sup>44</sup> QUÉBEC, SPEDE, *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec*, « survol historique », 2018. Le Québec avait précédemment financé son Plan d'action sur les changements climatiques à l'aide d'une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles;

Voir aussi QUÉBEC, Développement durable, Environnement et Parcs, *Plan d'action 2006-2012 – Le Québec et les changements climatiques – Un défi pour l'avenir*, juin 2008, p. 35.

<sup>45</sup> Loi sur la qualité de l'environnement, art. 46.6 à 46.8.

<sup>46</sup> QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Communiqué*, « Le gouvernement du Québec dévoile sa vision pour la gouvernance du Fonds vert et de la transition énergétique », 25 juin 2019.

<sup>47</sup> TRANSIT, Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec, *Présentation aux Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 102, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, novembre 2016, en ligne :

<http://www.transitquebec.org/wp-content/uploads/2017/01/TRANSIT-Me%CC%81moire-a%CC%80-la-comm.-PL102-20161130.pdf> > .

<sup>48</sup> QUÉBEC, Conseil de gestion du Fonds vert, en ligne : < <http://www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/> > .

le Fonds, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il désirait en revoir la gouvernance, notamment en abolissant le Conseil de gestion du Fonds vert<sup>49</sup>.

En vertu des plafonds en vigueur<sup>50</sup>, le prix médian pour le droit d'émettre une tonne de CO<sub>2</sub> au Québec était d'environ 23,50 \$ au printemps 2019<sup>51</sup> et on prévoit qu'il grimpera à 43 \$ en 2025<sup>52</sup>.

## Alberta

À la suite de l'élection d'un gouvernement de gauche en 2015, l'Alberta a été la troisième province canadienne à s'être dotée d'un mécanisme de tarification du carbone<sup>53</sup> (si l'on exclut le système qu'elle avait mis en place en 2007 pour couvrir les très grands émetteurs industriels). L'Alberta est, et de loin, le plus grand producteur de gaz à effet de serre au Canada, mais son gouvernement avait fait le pari en 2015 que ses partenaires politiques accepteraient de continuer à consommer le pétrole issu des sables bitumineux si la province montrait qu'elle collaborait à la lutte contre les changements climatiques en parallèle<sup>54</sup>. Le système albertain combinait un prélèvement sur les combustibles (*carbon levy on fuel*) et un système de tarification fondé sur le rendement<sup>55</sup>. Il était très comparable au système fédéral, qui en est vraisemblablement inspiré.

Toutefois, le prélèvement sur le carbone albertain a été aboli à compter du 30 mai 2019, à la suite d'un changement de gouvernement au printemps 2019<sup>56</sup>. Le système albertain de tarification fondé sur le rendement reste quant à lui inchangé jusqu'à preuve du contraire. En conséquence, le gouverneur en conseil inclut dorénavant l'Alberta dans les provinces assujetties à la partie 1 de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, et ce, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>57</sup>.

<sup>49</sup> Précité, note 46.

<sup>50</sup> Décrets sur la détermination des plafonds annuels d'unités d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020 (Décret 1185-2012, 12 décembre 2012) et pour la période 2021-2030 (Décret 1126-2017, 22 novembre 2017).

<sup>51</sup> QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Programme de plafonnement et d'échange de la Californie et système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec. Voir à titre d'exemple, Vente aux enchères conjointe n 17 de novembre 2018, Rapport sommaire sur les résultats, publié le 21 novembre 2018, en ligne : < <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/2018-11-14/resultats20181114.pdf> >.

Voir aussi Vente aux enchères conjointe n° 19 du 14 mai 2019, Rapport sommaire sur les résultats, publié le 22 mai 2019, en ligne : < <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/2019-05-19/resultats20190522.pdf> >.

<sup>52</sup> ICF CONSULTING CANADA INC., *Long-Term Carbon Price Forecast Report*, 2017, en ligne : < <https://www.oeb.ca/sites/default/files/uploads/OEB-LTCPF-Report-20170531.pdf> >.

<sup>53</sup> Climate Leadership Act, S.A. 2016, c. C-16.9; Carbon Competitiveness Incentive Regulation, Alberta Regulation 255/2017.

<sup>54</sup> Voir ALBERTA, Climate Leadership Panel, *Report to Minister*, 2015, 97 p.

<sup>55</sup> Climate Leadership Act, précité, note 53, part I « Carbon Levy on Fuel ».

<sup>56</sup> An Act to repeal the Carbon Tax, S.A. 2019, c. 1, sanction le 3 juin 2019. Cette loi abroge le Climate Leadership Act et termine l'Alberta Climate Leadership Adjustment Rebate. Le Carbon Competitiveness Incentive Regulation continue de s'appliquer aux grands émetteurs.

<sup>57</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, Avant-projet de règlement relatif à la partie 1 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre (Alberta), 13 juin 2019.

## Saskatchewan

La Saskatchewan a proposé en décembre 2017 et mis en place un système de tarification fondé sur le rendement qui touche certains secteurs industriels et dont la couverture est limitée<sup>58</sup>. Ce système ne s'appliquant pas aux installations de production d'électricité ni aux gazoducs, c'est le STFR fédéral qui s'applique à ces deux secteurs, parallèlement au système de la Saskatchewan qui s'applique aux autres secteurs industriels<sup>59</sup>. La Saskatchewan s'oppose farouchement à la mise en place d'un prix sur le carbone au Canada. Elle a contesté devant la Cour d'appel de la Saskatchewan la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* sur son territoire. La Cour d'appel, par une majorité de trois juges contre deux, a confirmé la constitutionnalité des mesures fédérales, le 3 mai 2019<sup>60</sup>. La Saskatchewan a déposé un avis d'appel à la Cour suprême du Canada le 31 mai 2019<sup>61</sup>.

## Manitoba

Le Manitoba n'a pas de politique de tarification du carbone. Le gouvernement de la province avait annoncé la mise en place d'une taxe carbone suivie de la mise en œuvre d'un « système de tarification fondé sur les extrants et axé sur les normes de rendement, les compensations et l'échange de crédits » en 2017<sup>62</sup>. Il a depuis renoncé à cette politique<sup>63</sup>, entre autres parce qu'elle n'aurait vraisemblablement pas atteint les critères établis par le gouvernement fédéral. Le Manitoba conteste à présent devant la Cour fédérale la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*<sup>64</sup>.

## Ontario

L'Ontario avait brièvement instauré une politique de tarification du carbone avant d'y renoncer. L'Ontario avait mis en place un système presque identique au système québécois de marché du carbone<sup>65</sup>, auquel il était par ailleurs lié, avant d'y mettre fin le 3 juillet 2018 à la suite d'un changement de gouvernement après les élections provinciales du 7 juin 2018. C'est le système fédéral de tarification du carbone qui s'applique en Ontario<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> SASKATCHEWAN, *Prairie Resilience: A Made-in-Saskatchewan Climate Change Strategy*, décembre 2017; *Management and Reduction of Greenhouse Gases Act*, S.S., c. M-2.01 (mod. par 2018, c. 48); Reg. 3 – *The Management and Reduction of Greenhouse Gases (Standards and Compliance) Regulations*.

<sup>59</sup> Voir *Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement*, précité, note 31, s.-al. 8b)(ii) et annexe 1.

<sup>60</sup> 2019 SKCA 40.

<sup>61</sup> *Procureur général de la Saskatchewan c. Procureur général du Canada*, C.S.C., dossier n° 38663 (« Procureur général de la Saskatchewan »).

<sup>62</sup> Annonce du 27 octobre 2017; puis Budget Paper E – *Made-In-Manitoba Climate and Green Plan*, avril 2018; *Communiqué*, « Le Manitoba dévoile son Plan vert et climatique (taxe sur le carbone de 25 \$ la tonne) dès 2018 ».

<sup>63</sup> Annonce du 3 octobre 2018 (Bill 16) sur l'élimination de la taxe carbone.

<sup>64</sup> *Her Majesty the Queen in right of Manitoba v. Governor in Council*, dossier T-685-19 (C.F.), application for judicial review, 24 avril 2019.

<sup>65</sup> ONTARIO, *Règlement de l'Ontario 144/16 : Le programme de plafonnement et d'échange*. Ce règlement pris en vertu de la Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone, L.O. 2016, chap. 7, a été abrogé le 3 juillet 2018 par le Règlement 386/18.

<sup>66</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Ontario et tarification de la pollution*, 21 février 2019.

L'Ontario a contesté la constitutionnalité de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* devant la Cour d'appel de l'Ontario<sup>67</sup>. Les juges de la Cour d'appel de l'Ontario ont majoritairement reconnu la constitutionnalité des mesures fédérales, pour des raisons analogues à celles de leurs homologues de la Saskatchewan<sup>68</sup>. La province de l'Ontario prévoit, elle aussi, de faire appel auprès de la Cour suprême<sup>69</sup>. En parallèle, la province cherche néanmoins à mettre en œuvre un mécanisme de normes de rendement en matière d'émissions pour les grands émetteurs industriels, analogue au STFR mis en place par Ottawa. Les industries qui ne respecteraient pas ces normes devraient payer une redevance. La proposition n'est pas finalisée, mais elle pourrait inclure les distributeurs de combustibles, ce qui la rendrait potentiellement analogue au système québécois<sup>70</sup> puisqu'elle imposerait ainsi un prix à la majorité des sources d'émissions de la province et pourrait soustraire la province au système fédéral de tarification. De façon générale, l'Ontario propose d'autres mesures que la tarification pour lutter contre les changements climatiques<sup>71</sup>. Le gouvernement fédéral appuie ces mesures par son programme de remises écoénergétiques applicable à des détaillants de certains produits dans cette province<sup>72</sup>.

## Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick a choisi de ne pas implanter de nouvelles mesures de tarification du carbone, mais de rediriger une partie des sommes tirées de ses taxes sur l'essence vers un fonds destiné à la lutte contre les changements climatiques<sup>73</sup>. Cette politique n'a pas été reconnue par le gouvernement fédéral et les mesures fédérales de tarification du carbone s'y appliquent. À la suite d'un changement de gouvernement, le Nouveau-Brunswick s'est joint, comme intervenant, à la contestation judiciaire du rôle du gouvernement fédéral quant à la tarification du carbone, devant la Cour d'appel de la Saskatchewan et devant la Cour d'appel de l'Ontario. Il est à présent intervenant dans l'appel porté par la Saskatchewan devant la Cour suprême du Canada.

---

<sup>67</sup> Renvoi relatif à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, Cour d'appel de l'Ontario, dossier n° C65807.

<sup>68</sup> 2019 ONCA 544.

<sup>69</sup> ONTARIO, ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, *Communiqué*, « Déclaration du ministre Yurek à la suite de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario », 28 juin 2019.

<sup>70</sup> ONTARIO, ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, *Rendre les pollueurs responsables : Normes de rendement pour les émissions industrielles*, 12 février 2019, en ligne :

< [https://ero.ontario.ca/fr/notice/013-4551?\\_ga=2.6607730.1136789990.1553874612-1274539055.1553874612](https://ero.ontario.ca/fr/notice/013-4551?_ga=2.6607730.1136789990.1553874612-1274539055.1553874612) >.

<sup>71</sup> Voir notamment ONTARIO, ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, *Communiqué*, « Le gouvernement de l'Ontario annonce l'étape suivante du plan environnemental – Des mesures sont proposées pour combattre le changement climatique et protéger l'environnement sans taxe sur le carbone », 12 février 2019.

<sup>72</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Environnement et Changement climatique Canada, *Communiqué*, « Le Canada appuie les solutions de l'Ontario pour lutter contre les changements climatiques et faire économiser de l'argent dans la province », 20 juin 2019.

<sup>73</sup> Voir *Loi sur les changements climatiques*, L.N.-B. 2018, ch. 11, sanction le 16 mars 2018.

## Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse a mis en place un système de marché du carbone pour 2019<sup>74</sup>. Son système est très comparable à celui du Québec, à l'exception du fait que la quantité de droits d'émission offerts gratuitement est très importante. Le gouvernement fédéral reconnaît le système de tarification du carbone de la Nouvelle-Écosse comme équivalent au sien.

## Île-du-Prince-Édouard

La très petite province a, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>75</sup>, un système de prélèvement sur certains combustibles (*levy on fuel*)<sup>76</sup> combiné au système de tarification fondé sur le rendement du gouvernement fédéral. La province exempte les combustibles destinés au chauffage et a réduit ses taxes sur l'essence pour atténuer la hausse des prix induite par son nouveau prélèvement. Bien que ces choix rendent le système de tarification du carbone prince-édouardien peu contraignant, la province annonçait en octobre 2018 avoir signé avec le gouvernement fédéral une entente de deux ans lui garantissant la reconnaissance de celui-ci<sup>77</sup>.

## Terre-Neuve-et-Labrador

La province de Terre-Neuve-et-Labrador a annoncé à la fin de 2018 son intention de mettre en place une taxe sur le carbone applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>78</sup> combinée à un système de tarification fondé sur le rendement pour les grands émetteurs<sup>79</sup>, qui existe depuis 2016. Cette politique a été reconnue par le gouvernement fédéral comme un système ne nécessitant pas l'imposition de la tarification fédérale.

## Territoires du Nord-Ouest

Les Territoires du Nord-Ouest ont annoncé une taxe sur le carbone (*NWT carbon tax*) qui s'appliquerait à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019, à un taux de 20 \$ par tonne d'émissions de gaz à effet de serre. La taxe s'appliquera à divers combustibles, à l'exception de l'essence d'aviation et du carburéacteur employé pour l'aviation. Les Territoires du Nord-Ouest se distinguent en effet des provinces par un usage beaucoup plus élevé de l'avion comme type de transport pour couvrir les grandes distances. La majorité des revenus de cette taxe sera retournée aux contribuables sous forme de crédit d'impôt et de divers rabais<sup>80</sup>. Ce système est en principe reconnu par le gouvernement fédéral. Mais les Projets de loi 42 et 43 (*An Act to*

---

<sup>74</sup> *Environment Act (amended)*, S.N.S. 2017, c. 10, sanction le 26 octobre 2017, Part XIA « Greenhouse Gas Mitigation and Cap-and-Trade Program ».

<sup>75</sup> *Climate Leadership Act*, S.P.E.I. 2018, c. 41, sanction le 5 décembre 2018 et *Climate Leadership Regulations*, en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019.

<sup>76</sup> ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD, *Prélèvement relatif au carbone*, Plan d'action sur les changements climatiques/*Climate Change Action Plan 2018-2023*, 7 mars 2019.

<sup>77</sup> ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD, Le gouvernement provincial réagit aujourd'hui à la décision du fédéral concernant son plan de lutte contre les changements climatiques, 23 octobre 2018, en ligne :

< <https://www.princeedwardisland.ca/fr/nouvelles/le-gouvernement-provincial-reagit-aujourd'hui-la-decision-du-federal-concernant-son-plan-de> >.

<sup>78</sup> *An Act to amend the Management and Greenhouse Gas Act and the Revenue Administration Act*, S.N.L. 018, c. 40, sanction le 5 décembre 2018.

Voir notamment *Revenue Administration Act*, S.N.L., c. R-15.01, Part III.1 « Carbon Tax ».

<sup>79</sup> *An Act to regulate Greenhouse Gas Emissions from Industrial Facilities in the Province*, S.N.L. 2016, c. M-1.001.

<sup>80</sup> NORTHWEST TERRITORIES, Department of Finance, *Implementing the NWT Carbon Tax*, en ligne : < [www.fin.gov.nt.ca/sites/fin/files/resources/implementing\\_nwt\\_carbon\\_pricing\\_2\\_0.pdf](http://www.fin.gov.nt.ca/sites/fin/files/resources/implementing_nwt_carbon_pricing_2_0.pdf) >.

*Amend the Petroleum Products Tax Act et An Act to Amend the Income Tax Act*) qui visent à mettre œuvre cette taxe n'étaient pas encore adoptés en juin 2019. Le ministre des Finances des Territoires du Nord-Ouest a indiqué le 5 juin 2019 à l'Assemblée législative que la mise en œuvre de la taxe serait différée au 1<sup>er</sup> septembre 2019<sup>81</sup>.

## Yukon et Nunavut

Le Yukon<sup>82</sup> et le Nunavut<sup>83</sup> appliquent tous deux le système fédéral de tarification du carbone, mais avec une tarification à 0 \$ la tonne pour les combustibles utilisés pour l'aviation. La tarification ne s'applique qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019 dans leur cas.

### 3. CERTAINS ENJEUX DE LA TARIFICATION DU CARBONE

La mise en place de ces différentes mesures de tarification du carbone n'est toujours pas complète. On assistera probablement à de nombreux débats politiques et techniques à leur sujet au cours des prochaines années. Trois éléments devraient surtout retenir l'attention : leur validité juridique, l'efficacité des mesures en place et leur adéquation aux cibles fixées.

#### 3.1. Validité constitutionnelle de la loi fédérale

Tel qu'il est mentionné plus haut, quatre provinces, à savoir la Saskatchewan, l'Ontario, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick, contestent devant les tribunaux la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* édictée par le fédéral en substitution aux mesures provinciales. Ces contestations sont essentiellement fondées sur l'argument que la tarification du carbone prévue par cette loi fédérale ne respecte pas le partage des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces, parce qu'elle a été mise en place comme une redevance réglementaire qui relève normalement des provinces, alors qu'il s'agit en fait d'une taxe et parce que la loi donne de très larges pouvoirs au gouverneur en conseil à cet égard. Il convient de noter que la Cour d'appel de la Saskatchewan a jugé, à la majorité, qu'il s'agit bien d'une redevance et non d'une taxe, et que la loi est constitutionnelle parce que son caractère véritable (*pith and substance*) consiste à établir des normes nationales minimales en matière de tarification des émissions de gaz à effet de serre, pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » du Canada<sup>84</sup>. La Cour d'appel de l'Ontario a aussi jugé qu'il s'agit d'une redevance et non d'une taxe et que la loi fédérale est constitutionnelle<sup>85</sup>. L'appel du jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan est maintenant devant la Cour suprême du Canada et doit être entendu le 14 janvier 2020 (date provisoire)<sup>86</sup>. Le procureur général du Québec y est intervenant, le

---

<sup>81</sup> LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE NORTHWEST TERRITORIES, « Standing Committee on Government Operations Postpones Planned Consultation on Carbon Tax Bills », 7 juin 2019, en ligne : <https://www.assembly.gov.nt.ca/documents-proceedings/news-releases/standing-committee-government-operations-postpones-> >.

<sup>82</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Yukon et tarification de la pollution*, 2018, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/yukon.html> > .

<sup>83</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Système de tarification de la pollution du Nunavut*, 2018, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/nunavut.html> > .

<sup>84</sup> Jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan, précité, note 60, par. .

<sup>85</sup> Jugement de la Cour d'appel de l'Ontario, précité, note 68 : 4 juges majoritaires sur 5.

<sup>86</sup> Procureur général de la Saskatchewan, précité, note 61.



Québec voulant « assurer la sécurité juridique et économique du Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), et ce, en garantissant la compétence et l'autonomie juridictionnelle du Québec en la matière »<sup>87</sup>. Sont également intervenants sur la question constitutionnelle les procureurs généraux de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Ces contestations sont fortement teintées politiquement et il se peut qu'elles ne durent pas longtemps si la conversation politique canadienne change.

### 3.2. Efficacité

La Colombie-Britannique est présentée comme référence quant à l'efficacité, et surtout la faisabilité, d'une taxe carbone pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les études sur le sujet sont arrivées, en 2015, à la conclusion que la taxe carbone de la Colombie-Britannique avait effectivement réduit les émissions de la province, par rapport au *statu quo*<sup>88</sup>. La démonstration n'est toutefois pas encore faite que les mesures des autres provinces et, éventuellement, du fédéral arriveront à des effets de même ampleur<sup>89</sup>, notamment à cause des délais importants dans la publication des données sur les émissions. L'expérience de la Colombie-Britannique et d'autres juridictions dans le monde (comme le Royaume-Uni<sup>90</sup> ou la Californie<sup>91</sup>) confirme que la tarification du carbone a un effet de réduction des émissions, mais il reste une grande part d'incertitude quant à l'ampleur de cet effet. Étant donné les niveaux relativement faibles des tarifs imposés sur le carbone au Canada, même après les hausses prévues pour les prochaines années, il est possible que des effets faibles effritent le soutien politique à ces mesures, qui sont déjà fortement contestées. La question de savoir si les taxes sur les combustibles, les redevances réglementaires, les systèmes de plafonnement et d'échange ou les systèmes de tarification fondés sur le rendement constituent la forme de tarification la plus efficace n'est pas entièrement résolue<sup>92</sup>. En pratique, ces modes de tarification sont fréquemment utilisés de façon conjointe ou hybride et il s'agit plus de déterminer l'efficacité d'un prix sur les émissions pour réduire celles-ci que de s'attarder sur la façon dont le prix, qui est la préoccupation centrale, est imposé.

---

<sup>87</sup> *Id.*. Voir aussi QUÉBEC, Justice, *Communiqué*, « Le Québec intervient à la Cour suprême du Canada dans le débat concernant la taxe sur le carbone », 8 juillet 2019.

<sup>88</sup> Brian C. MURRAY et Nicholas RIVERS, « British Columbia's Revenue-Neutral Carbon Tax: A Review of the Latest "Grand Experiment" in Environmental Policy », (2015), vol. 86 *Energy Policy*, p. 674-683.

<sup>89</sup> Voir par exemple CANADA, Environnement et Changement climatique Canada, *Deuxième rapport annuel du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, 8 août 2019, où aucun indicateur de résultat n'est pour le moment disponible.

<sup>90</sup> Ralf MARTIN, Laure B. DE PREUX et Ulrich J. WAGNER, « The impact of a carbon tax on manufacturing: Evidence from microdata », (2014), vol. 117 *Journal of Public Economics*, p. 1-14.

<sup>91</sup> CALIFORNIA AIR RESSOURCES BOARD, *California Greenhouse Gas Emissions for 2000 to 2016: Trends of Emissions and Other Indicators*, 2018, 20 p.

<sup>92</sup> Joel WOOD, « The Pros and Cons of Carbon Taxes and Cap-and-Trade Systems », (2018), vol. 11, n° 30 *The School of Public Policy Publications*, p. 1-19.

### 3.3. Adéquation avec les cibles

En lien avec la question de l'efficacité vient la question de la capacité du Canada à atteindre les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'il s'est fixées, globalement et par province.

La Colombie-Britannique a réduit ses émissions par rapport à ce qu'elles auraient été en l'absence de sa taxe, mais ses émissions ont néanmoins augmenté<sup>93</sup>. Le gouvernement fédéral n'anticipe pas que sa politique actuelle en matière de changements climatiques, y compris la tarification, lui permette d'atteindre sa cible de réduction d'émissions pour 2030, comme le confirme le Directeur parlementaire du budget dans un rapport publié à l'été 2019<sup>94</sup>. Pourtant, la cible canadienne est bien en deçà des engagements internationaux pris dans l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur les changements climatiques. Si la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* survit aux élections fédérales d'octobre 2019, la question de la hausse du prix du carbone se posera sans doute rapidement. Il est probable que si la logique d'un prix croissant sur le carbone appliqué partout au Canada survit aux tests politiques et judiciaires des prochains mois, il sera possible d'envisager une croissance de ce prix plus rapide que ce qui est actuellement proposé. En résumé, le débat au Canada est encore de savoir si un prix sur le carbone devrait être imposé et non pas quel devrait être ce prix.

---

<sup>93</sup> Dale BEUGIN et autres, *Clearing the Air: How Carbon Pricing Helps Canada Fight Climate Change*, Montréal, Commission de l'écofiscalité du Canada, avril 2018, 35 p.

<sup>94</sup> DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Comblant l'écart : tarification du carbone pour atteindre la cible de l'Accord de Paris*, révisé le 20 juin 2019, 26 p.

## CONCLUSION

La tarification du carbone est considérée par les théoriciens de l'économie comme une politique simple, efficiente et qui pourrait à elle seule suffire à réduire les émissions de gaz à effet de serre à un niveau donné. Si, dans cette perspective, la question de l'utilisation des revenus provenant d'une telle tarification est secondaire, elle est en pratique déterminante pour trouver et maintenir des appuis à la politique de tarification du carbone.

La tarification du carbone étant une relative nouveauté au Canada, les prix très élevés qu'il faudrait qu'elle impose pour atteindre les objectifs de décarbonisation de l'économie nécessaires à la lutte contre les changements climatiques ne sont pas encore à l'ordre du jour politique. En l'absence de scénarios où la tarification pure du carbone est envisageable, elle se conjugue à une série de mesures complémentaires de réduction des émissions comme les normes d'émissions ou les aides à la production d'énergie verte.

Les provinces et les territoires du Canada ne sont pas tous au même point en ce qui concerne la tarification du carbone, certaines provinces ayant une expérience de plusieurs années avec ces mesures, comme le Québec et la Colombie-Britannique, alors que d'autres, mettent en place des mesures en catastrophe, semble-t-il, en réponse aux pressions récentes du gouvernement fédéral. Les gouvernements des provinces et des territoires varient dans leurs idéologies politiques, mais également dans l'empreinte carbone de leurs structures industrielles et dans la vitalité relative de leurs économies. C'est ce qui explique, d'une part, la panoplie de positions retenues par ces gouvernements devant la problématique de la lutte contre les changements climatiques et, d'autre part, la façon dont le gouvernement fédéral s'est essentiellement fait le porteur de ce dossier. Certaines provinces ont porté le dossier avant même que le gouvernement fédéral ne s'en saisisse alors que d'autres provinces contestent vigoureusement l'idée même d'une telle tarification.

Les débats des prochaines années porteront d'abord sur l'acceptation du principe même d'une tarification du carbone à la grandeur du Canada. Pour que celui-ci devienne une réalité, il faudra que les tribunaux reconnaissent la validité de la démarche fédérale actuelle et que le gouvernement fédéral qui sera formé en octobre 2019 poursuive cette démarche. Si ces premiers obstacles sont surmontés, le Canada se détachera alors des États-Unis pour rejoindre les autres pays industrialisés où la lutte contre les changements climatiques n'est plus un sujet politique confiné à la marge du spectre politique. Il pourra participer avec crédibilité aux discussions internationales quant à la mise en place de mesures plus radicales nécessaires à l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées en fonction de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015.