



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

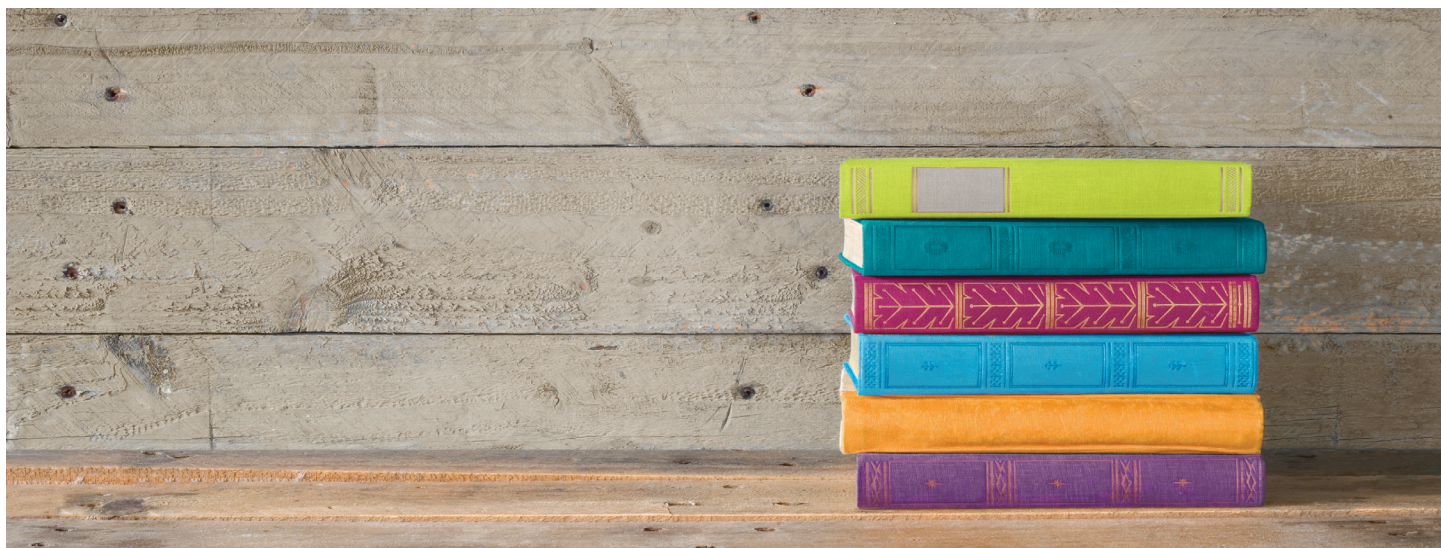
Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

DES CHOIX JUDICIEUX

Options de recyclage des recettes
de la tarification du carbone

Avril 2016





COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

LA COMMISSION

Un groupe d'économistes canadiens indépendants et chevronnés en matière de politiques publiques qui travaillent ensemble pour rallier les aspirations économiques et environnementales du Canada. Nous croyons que ceci est à la fois possible et essentiel pour assurer la prospérité soutenue de notre pays. Notre comité consultatif se compose de leaders canadiens de premier plan issus du monde des affaires, du milieu de l'environnement et de tous les horizons politiques.

Nous représentons les différentes régions du pays ainsi que divers points de vue et philosophies. Nous nous entendons sur un point cependant : les politiques écofiscales sont indispensables à l'avenir du Canada.

NOTRE VISION

Promouvoir une économie florissante qui repose sur la qualité de l'air, des sols et de l'eau, au bénéfice présent et futur de tous les Canadiens.

NOTRE MISSION

Proposer et promouvoir des solutions fiscales concrètes pour le Canada pour stimuler l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale.

Les lecteurs trouveront plus d'information sur la Commission au **Ecofiscal.ca**

UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Chris Ragan, président
Université McGill

Elizabeth Beale
Conseil économique
des provinces de l'Atlantique

Paul Boothe
Université Western

Mel Cappe
Université de Toronto

Bev Dahlby
Université de Calgary

Don Drummond
Université Queen's

Stewart Elgie
Université d'Ottawa

Glen Hodgson
Le Conference Board du Canada

Paul Lanoie
HEC Montréal

Richard Lipsey
Université Simon Fraser

Nancy Olewiler
Université Simon Fraser

France St-Hilaire
Institut de recherche
en politiques publiques

Ce rapport est un document consensuel qui présente le point de vue des membres de la Commission. Les positions présentées ici ne représentent pas nécessairement le point de vue des entités auxquelles ces personnes sont affiliées.

REMERCIEMENTS

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leurs avis et conseils les membres de son comité consultatif.

Elyse Allan	Jim Dinning	Janice MacKinnon	Peter Robinson	Sheila Watt-Cloutier
Dominic Barton	Peter Gilgan	Preston Manning	Bob Rae	Steve Williams
Jean Charest	Michael Harcourt	Paul Martin	Lorne Trottier	
Karen Clarke-Whistler	Bruce Lourie	Jack Mintz	Annette Verschuren	

Pour leur contribution à ce rapport, nous exprimons également notre reconnaissance aux membres suivants du personnel de la Commission : Jonathan Arnold, Antonietta Ballerini, Adam Baylin-Stern, Dale Beugin, Annette Dubreuil, Jessie Sitnick et Vincent Thivierge. D'importantes analyses complémentaires ont été réalisées par Navius Research et Abacus Data. Nous remercions Trevor Tombe (Université de Calgary), Randy Wigle (Université Wilfrid-Laurier) et Marisa Beck (Balsillie School of International Affairs) de leurs précieux commentaires sur la version préliminaire. Toute notre reconnaissance va enfin à l'Université McGill et à l'Université d'Ottawa pour leur appui soutenu aux travaux de la Commission.

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leur générosité les entreprises et organismes qui la soutiennent financièrement :



IVEY foundation



Max Bell Foundation

THE J.W. McCONNELL
FAMILY FOUNDATION
LA FONDATION DE LA
FAMILLE J.W. McCONNELL

METCALF
FOUNDATION

NORTH GROWTH
FOUNDATION



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA
Une fiscalité responsable pour une prospérité durable



RÉSUMÉ

La tarification du carbone a pour principal objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Un prix carbone crée des incitations financières qui exhortent les entreprises et les ménages à modifier leur consommation et leurs modes d'investissement, tout autant qu'à adopter et à développer des technologies plus propres.

Mais le prix n'est qu'un aspect de la question. Les politiques de tarification du carbone peuvent générer des recettes considérables pour les gouvernements provinciaux. Et la façon de recycler ces recettes dans l'économie a d'importantes répercussions sur leur performance économique et environnementale.

La tarification du carbone produit des recettes que les gouvernements peuvent utiliser judicieusement

Les recettes de la tarification du carbone se prêtent à plusieurs options de recyclage, ce qui impose aux gouvernements de faire des choix. Ces recettes n'étant pas illimitées, leur affectation à une option donnée peut se faire au détriment des autres. Doit-on les utiliser pour réduire les taux d'imposition ? Les transférer directement aux ménages ? Doivent-elles servir à résoudre les problèmes de transition vers une économie plus verte, notamment en matière de compétitivité industrielle ? Faut-il les affecter à des priorités gouvernementales comme les infrastructures, les technologies propres ou la réduction de la dette ? Ou encore à une série de projets aux objectifs variés ?

Tout gouvernement qui décide de tarifier le carbone doit choisir entre de multiples options et faire des compromis. Ce rapport traite toutefois des possibilités offertes aux provinces canadiennes déjà engagées sur cette voie. Car même si Ottawa devait un jour suivre leur

exemple, il serait sans doute plus pragmatique de restituer les recettes aux provinces qui les ont générées, d'où l'intérêt de privilégier ici leur utilisation provinciale.

Quelle serait la meilleure façon pour les provinces de recycler leurs recettes ? Il n'y pas de réponse unique à cette question. Les points de vue varient selon les intéressés. Tout comme le contexte et la situation de chaque province. C'est ainsi que la tarification du carbone offre à chacune la possibilité d'adapter ses politiques à ses propres priorités, tout en mobilisant un vaste soutien à une judicieuse approche de réduction des émissions de GES.

Ce rapport propose un cadre d'action aux gouvernements qui étudient actuellement les moyens de recycler les recettes qu'ils tirent de la tarification du carbone. Il a pour but d'examiner les principales options qui leur sont offertes, les compromis possibles entre ces options, et l'incidence probable de leur situation économique sur leurs décisions finales. Notre recherche a permis de dégager les quatre conclusions qui suivent.

La tarification du carbone est la voie à suivre pour le Canada, mais elle soulève deux principaux défis

Comme nous l'avons fait valoir dans notre rapport *La voie à suivre*, la tarification du carbone est économiquement avantageuse pour les provinces. Elle permet de réduire au plus bas coût les émissions de GES et contribue aux efforts planétaires visant à prévenir les coûteux impacts du changement climatique. En stimulant l'innovation sobre en carbone, elle peut aussi aider le Canada à renforcer sa compétitivité sur des marchés internationaux sous contrainte carbone. Elle constitue enfin une politique climatique crédible, transparente et d'une efficacité éprouvée, susceptible d'assurer à nos précieuses et abondantes ressources naturelles un meilleur accès à des marchés essentiels.

Mais parallèlement, la tarification du carbone par chaque province soulève deux grands défis. Le premier découle du fait qu'elle modifie le prix des produits. Elle fait notamment augmenter celui de l'énergie à forte intensité carbonique. Et comme les ménages moins nantis consacrent une plus grande part de leur revenu aux produits liés à l'énergie, elle peut avoir des effets régressifs et se révéler inéquitable. En soi, la tarification du carbone n'est pas nécessairement régressive, mais elle pourrait le devenir dans les provinces dont la production d'électricité repose sur le charbon et autres combustibles fossiles (Commission de l'écofiscalité du Canada, 2016). D'où l'importance pour les gouvernements provinciaux d'examiner au préalable les différents effets de leurs politiques sur les ménages de tout niveau de revenu.

Le second défi découle des progrès inégaux accomplis par chaque province sur la voie de la tarification du carbone, et des problèmes soulevés par leurs différents prix carbone. Plus précisément, une province dont le prix carbone est élevé risque d'imposer des pressions concurrentielles à ses entreprises, surtout celles qui produisent beaucoup d'émissions et rivalisent avec des sociétés d'autres pays ou provinces appliquant un prix carbone inférieur (Commission de l'écofiscalité du Canada, 2015a). En élaborant ses politiques, chaque province doit donc prêter grande attention à celles des autres territoires. Tout comme elle doit envisager l'éventuel alignement des politiques provinciales sur un même prix carbone pancanadien.

Le recyclage des recettes peut remédier aux problèmes d'équité et de compétitivité

Mais ces deux défis ne font pas obstacle à la tarification du carbone puisque des politiques bien conçues — qui prévoient un judicieux recyclage des recettes — peuvent efficacement remédier aux problèmes qu'ils soulèvent.

En versant des transferts directs aux ménages à faible revenu, comme le fait la Colombie-Britannique sous forme de remises versées parallèlement aux remboursements de TPS, on peut ainsi résoudre

les problèmes d'équité tout en incitant ces ménages à réduire leurs émissions. De fait, indique l'analyse de la taxe carbone de cette province, la tarification devient progressive en combinant taxe et recyclage (sous forme de réductions d'impôt ou de transferts) : le fardeau des ménages moins nantis est alors proportionnellement moindre que celui des mieux nantis (Beck *et al.*, 2015).

Pour ce qui est des secteurs exposés à la concurrence, un soutien transitoire bien conçu pourra de même combiner des mesures les incitant à réduire leurs émissions tout autant qu'à maintenir leurs activités dans la province. Plus particulièrement, un soutien adapté au niveau d'activité des entreprises les dissuadera de se délocaliser vers un territoire à moindre prix carbone, sans affaiblir l'incitation à réduire leurs émissions. La tarification dans une province donnée peut alors empêcher les « fuites » d'activité économique et d'émissions que celle-ci produit.

Le recyclage des recettes peut soutenir des objectifs économiques et environnementaux

Comme nous l'expliquons dans ces pages, la tarification du carbone permet de réduire les émissions de GES sans nuire à l'économie, indépendamment du recyclage des recettes. Mais celui-ci peut en lui-même favoriser la réalisation d'objectifs à la fois économiques et environnementaux.

Certaines options de recyclage peuvent ainsi produire de solides avantages économiques. En réduisant par exemple l'impôt sur le revenu, on peut rentabiliser l'utilisation de la main-d'œuvre et des capitaux en vue de renforcer la productivité et la croissance. Des investissements en infrastructure bien ciblés peuvent également stimuler la productivité, et renforcer de même la croissance et la prospérité. Dans les provinces dont la dette est élevée, l'affectation des recettes à sa réduction peut susciter des avantages économiques durables, en évitant notamment des hausses d'impôt qui retarderaient la croissance.

En matière d'avantages environnementaux, d'autres options peuvent produire des réductions d'émissions supplémentaires, au-delà de celles que permet un prix carbone. Qu'il s'agisse d'investir les recettes dans la recherche-développement sur de nouvelles technologies et de nouveaux processus de production, ou de les affecter à l'amélioration des technologies existantes. Ces approches peuvent accroître l'efficacité d'un prix carbone si elles ciblent des obstacles précis et facilitent l'adaptation des entreprises.

Les provinces peuvent adapter le recyclage des recettes à leurs propres priorités

Nous approfondissons dans ces pages l'analyse des différences interprovinciales examinées dans le rapport *La voie à suivre*. Ces

différences de structure économique, de bouquet énergétique et de contexte politique démontrent clairement la nécessité pour chaque province de concevoir ses propres politiques de tarification. Et le recyclage des recettes leur permet justement d'en adapter la conception à leur situation particulière.

Certaines provinces sont ainsi plus exposées aux pressions concurrentielles créées par la tarification du carbone (Alberta et Saskatchewan). Les questions d'équité sont plus aiguës dans celles qui produisent une électricité à forte intensité carbonique (Alberta et Nouvelle-Écosse). D'autres ont une dette particulièrement élevée (Québec et Ontario) et sont aux prises avec des difficultés financières plus immédiates (Alberta) ou des défis économiques liés à des taux d'imposition élevés (Québec et Nouvelle-Écosse). D'autres encore pourraient atteindre des cibles ambitieuses en investissant dans les technologies propres (Ontario et Colombie-Britannique), ou justifier de tels investissements par une meilleure performance à long terme de leurs secteurs à forte intensité d'émission (Alberta et Colombie-Britannique).

Comment les provinces doivent-elles gérer cette série de compromis et d'options ? Nous n'élaborons ici aucune recommandation prescriptive ou détaillée, chaque province étant la mieux placée pour le déterminer. Nous proposons plutôt un ensemble de facteurs qu'elles devraient examiner pour choisir les options les plus fructueuses.

Nous formulons à cet effet quatre recommandations générales à l'intention des gouvernements provinciaux :

RECOMMANDATION N° 1 : Miser sur le recyclage des recettes pour résoudre les problèmes d'équité et de compétitivité soulevés par la tarification du carbone.

La tarification du carbone constitue pour les provinces la politique climatique la plus éclairée sur le plan économique. Et les défis qu'elle soulève — coût disproportionné pour les ménages à faible revenu et pressions concurrentielles pour les secteurs vulnérables — ne devraient aucunement en empêcher l'application, puisqu'un judicieux recyclage des recettes permet d'y répondre efficacement. Nos recommandations antérieures conservent donc leur pertinence : toutes les provinces devraient tarifier le carbone, et celles qui le font déjà doivent graduellement augmenter leur prix carbone.

RECOMMANDATION N° 2 : Définir clairement les objectifs du recyclage des recettes.

Plusieurs moyens d'action sont souvent nécessaires pour atteindre un ensemble d'objectifs. La tarification du carbone vise d'abord à réduire les émissions de GES, mais elle génère des recettes qui peuvent s'appliquer à d'autres objectifs. Chaque province définira ainsi ses propres objectifs selon sa situation et ses priorités.

Ces recettes n'ont toutefois rien d'illimité, et leur recyclage permettra d'atteindre une partie seulement des objectifs visés. Les provinces devront tenir compte de cette réalité pour faire les choix difficiles qu'impose toujours ce genre d'exercice. La première étape, qui consiste pour les provinces à définir leurs priorités, est donc cruciale pour déterminer les options de recyclage les mieux adaptées à leur contexte.

Aux multiples objectifs qu'elles pourront viser répondent des options tout aussi variées. Mais aucune option ne peut à elle seule couvrir tous les objectifs de toutes les provinces. Pour chaque province, l'approche optimale dépendra de l'importance relative accordée à différents objectifs, ce qui découlera naturellement de leur situation particulière.

RECOMMANDATION N° 3 : Adopter un ensemble d'options de recyclage des recettes.

Si les différentes options de recyclage peuvent faire l'objet d'intéressants compromis, aucune ne peut tout à la fois améliorer l'équité à l'égard des ménages, favoriser la compétitivité des entreprises et renforcer la performance économique et environnementale des provinces. Certaines dynamisent la croissance sans avoir d'incidence notable sur les émissions de GES, d'autres sont plus équitables pour les ménages mais ne protègent pas la compétitivité des entreprises. D'autres encore sont favorables à la compétitivité mais amoindrissent les réductions d'émissions. L'éventail des priorités justifie donc l'adoption de multiples approches de recyclage.

Mais en accomplissant des progrès dans un domaine, on en délaisse nécessairement certains autres. D'autant plus que l'ampleur du recyclage joue un rôle décisif, surtout pour certaines options. Par exemple, on ne peut tirer pleinement parti des investissements

dans les infrastructures publiques et les technologies propres sans y consacrer des sommes considérables. De même, les réductions d'impôt seront imperceptibles si on n'y affecte qu'une faible partie des recettes. D'où l'importance clé de l'exercice de priorisation, puisque les provinces ne peuvent espérer atteindre *tous* leurs objectifs à l'aide de leurs recettes.

Chacune aura donc ses propres priorités, et il revient à chaque gouvernement de les définir. L'exercice dépassant le mandat de la Commission de l'écofiscalité, nous avons plutôt analysé les options de recyclage en conjonction avec les contextes provinciaux pour évaluer les priorités (grandes, moyennes et faibles) de cinq provinces. Cette évaluation figure au tableau ci-dessous.

Évaluation des priorités du recyclage des recettes dans cinq provinces canadiennes					
	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario	Québec	Nouvelle-Écosse
Transferts aux ménages	Priorité moyenne	Grande priorité	Faible priorité	Faible priorité	Grande priorité
Réduction d'impôt des sociétés et particuliers	Faible priorité	Faible priorité	Faible priorité	Grande priorité	Grande priorité
Investissements en technologies propres	Grande priorité	Grande priorité	Grande priorité	Priorité moyenne	Priorité moyenne
Investissements d'infrastructure	Priorité moyenne	Priorité moyenne	Priorité moyenne	Grande priorité	Priorité moyenne
Réduction de la dette publique	Faible priorité	Faible priorité	Priorité moyenne	Priorité moyenne	Faible priorité
Soutien transitoire à l'industrie	Priorité moyenne	Grande priorité	Faible priorité	Faible priorité	Priorité moyenne

RECOMMANDATION N° 4 :

Réexaminer périodiquement les priorités du recyclage des recettes.

Les options de recyclage nécessiteront d'être adaptées à l'évolution des priorités de chaque province. Certains changements seront prévisibles, d'autres inattendus. Et comme pour toute décision budgétaire, les gouvernements devront périodiquement réexaminer leur approche du recyclage des recettes.

Par exemple, on peut prévoir une atténuation progressive des pressions concurrentielles. Car d'autres pays et provinces appliqueront peu à peu des prix carbone comparables afin de remplir leurs obligations internationales. En harmonisant les règles du jeu sur les marchés mondiaux, cette similitude des prix réduira la nécessité pour les provinces d'apporter un soutien transitoire à certains secteurs d'activité.

À long terme, les recettes totales de la tarification du carbone commenceront par ailleurs à diminuer. À mesure que les émetteurs réagiront aux prix carbone en trouvant de nouveaux moyens de réduire leurs émissions, l'assiette du revenu de la tarification se contractera (alors qu'à court terme, les prix carbone devraient augmenter en plus forte proportion que la baisse des émissions totales). Les décisions de recyclage devront prendre en compte cette évolution des recettes globales de la tarification.

En déterminant leur approche, les provinces doivent ainsi examiner tous les compromis possibles entre l'ensemble des options. Ce rapport leur propose un cadre susceptible d'éclairer leurs choix. Car nous bénéficierons tous de la justesse de leurs décisions.