



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

# CORRIGER LE TIR

L'heure est venue de repenser les politiques  
canadiennes sur les biocarburants

Octobre 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 cependant sur un point : 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/fr](http://ecofiscal.ca/fr)

# UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

**Chris Ragan, président**  
Université McGill

**Elizabeth Beale**  
Économiste

**Paul Boothe**  
Institute for Competitiveness  
and Prosperity

**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.

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

Nous aimerions également souligner la contribution du personnel de la Commission à la préparation de ce rapport, à savoir Jonathan Arnold, Antonietta Ballerini, Dale Beugin, Jason Dion, Annette Dubreuil et Alexandra Gair. Pour leurs précieux commentaires sur la version préliminaire du rapport, nous remercions aussi le professeur Ross McKittrick (Université de Guelph) et Jeremy Moorhouse (Clean Energy Canada). Sans compter les nombreux intervenants qui ont participé à nos ateliers et enrichi notre réflexion. 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





## SOMMAIRE

**La politique climatique du Canada est en pleine réorientation. Plusieurs gouvernements du pays prennent en effet de nouvelles mesures pour atteindre leurs cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Dès 2017, environ 60 % des émissions canadiennes seront ainsi couvertes par de nouvelles politiques provinciales de tarification du carbone. Des politiques qui offrent une excellente occasion de réexaminer les mesures actuelles et de rajuster le tir en conséquence.**

Ce rapport traite d'une série de politiques bien précises : celles qui favorisent l'utilisation des *biocarburants* dans le secteur des transports. Les biocarburants, comme l'éthanol et le biodiesel, sont un substitut renouvelable des combustibles fossiles qui alimentent les véhicules. Jusqu'à quel point nos politiques sur les biocarburants ont-elles rempli leurs objectifs, notamment en matière de réduction d'émissions ? Combien ont coûté ces réductions ? Quelles mesures complémentaires soutiendraient le plus efficacement la tarification du carbone en favorisant l'abandon des combustibles fossiles dans notre système de transport ?

Trois questions épineuses auxquelles nous tentons de répondre en examinant les aspects économiques et environnementaux des mandats pour biocarburants et des subventions à la production au Canada.

### **Les politiques canadiennes sur les biocarburants : un coût élevé, une efficacité limitée**

Au départ, nos politiques sur les biocarburants se voulaient un moyen concret de réaliser plusieurs objectifs : réduire les émissions de GES, offrir de nouveaux débouchés aux collectivités rurales, améliorer la qualité de l'air et accélérer le développement des biocarburants de prochaine génération. Dans quelle mesure ont-elles rempli ces objectifs ?

D'après nos estimations, on peut effectivement parler de réductions d'émissions, qui se chiffrent en moyenne à 3 Mt par année de 2010 à 2015. Pour mettre les choses en perspective, nos politiques sur les biocarburants ont permis de réduire environ 5,1 % des émissions d'origine agricole, 1,5 % des émissions du secteur des transports, ou 0,4 % des émissions totales du pays.

Mais c'est à prix fort qu'on a obtenu ce résultat. Selon nos estimations des coûts budgétaires et des coûts aux consommateurs, les réductions attribuables aux politiques sur l'éthanol et le biodiesel ont respectivement coûté de 180 à 185 \$ et de 128 à 165 \$ la tonne. Et l'on parle ici de limite inférieure : selon des estimations moins optimistes des émissions du cycle de vie des biocarburants, il faut plutôt compter de 238 à 284 \$ la tonne pour les politiques sur l'éthanol et de 189 à 596 \$ pour les politiques sur le biodiesel.

Par rapport au coût social du carbone, estimé à 41 \$ la tonne, c'est donc à coût très élevé que ces politiques génèrent des réductions. Elles sont aussi très coûteuses par rapport aux réductions attendues de la tarification du carbone, tant aux faibles prix carbone actuels qu'aux prix supérieurs à venir. Pour ce qui est de l'ensemble de l'économie, les réductions générées par nos politiques sur les biocarburants coûtent au moins cinq fois plus cher que les réductions attribuables à la taxe carbone de la Colombie-Britannique.

Quant à leurs autres avantages potentiels, ils semblent insuffisants pour justifier des coûts d'une telle ampleur. Car si elles peuvent profiter à certains agriculteurs et producteurs de biocarburants, leur incidence nuisible sur d'autres agriculteurs et secteurs en neutralise les avantages. Selon la propre analyse de rentabilité du gouvernement fédéral, les coûts économiques des mandats pour carburants renouvelables sont ainsi supérieurs à leurs avantages.

Nous observons aussi que l'usage accru d'éthanol et de biodiesel a eu une incidence négligeable sur la réduction de la pollution atmosphérique. Ce qui s'explique notamment par les faibles niveaux de mélange des biocarburants, mais aussi par la propension de certains biocarburants à faire augmenter les émissions de certains polluants.

Enfin, nos politiques ont eu peu d'incidence sur le développement et la valorisation des biocarburants de prochaine génération. Aujourd'hui encore, l'éthanol et le biodiesel de première génération comptent pour la quasi-totalité des biocarburants produits au Canada. Or, selon les prévisions de l'Agence internationale de l'énergie (2016) et du Département américain de l'Agriculture (2015), la production et la consommation canadiennes de biocarburants continueront de stagner à court et moyen terme en l'absence de nouvelles politiques efficaces.

### L'heure est venue de repenser nos politiques sur les biocarburants

Les politiques canadiennes sur les biocarburants datent d'une époque où nos décideurs pouvaient envisager qu'elles rempliraient leurs différents objectifs. Mais l'évolution des connaissances et du contexte national, qui montre bien la nécessité de les repenser, nous offre l'occasion de corriger le tir. Voyons pourquoi, en quatre points.

Premièrement, nous avons aujourd'hui une idée beaucoup plus claire des modestes avantages qu'elles produisent par rapport à l'importance de leurs coûts. C'est ce que nous démontrons dans ces pages, et c'est pourquoi nous jugeons qu'elles ont très faiblement rempli leurs objectifs. Toute nouvelle politique devra donc tenir compte de ce bilan.

Deuxièmement, plusieurs subventions à la production de biocarburants, tant fédérales que provinciales, prendront fin en 2017-2018, ce qui crée l'occasion de réexaminer nos politiques.

Troisièmement, la tarification du carbone est en vigueur ou en voie d'application dans plusieurs provinces. Et le cadre d'action qui s'en dégage permet d'envisager l'adoption d'un prix carbone pancanadien, ce qui modifierait le contexte national de façon décisive, surtout en ce qui a trait aux mesures complémentaires les plus efficaces en matière de réduction d'émissions.

Quatrièmement, il existe maintenant de nouvelles mesures de soutien aux biocarburants, plus flexibles et moins coûteuses. C'est le cas de la norme de carburants à faible teneur en carbone de la Colombie-Britannique et de la norme zéro émission pour les véhicules de la Californie, deux mesures plus souples et plus efficaces qui misent sur les mécanismes du marché. En ciblant expressément l'intensité carbone des véhicules et des carburants, elles créent une incitation en faveur des technologies propres tout en freinant l'utilisation des technologies à forte teneur en carbone.

### Les gouvernements du pays peuvent ensemble tracer une nouvelle voie

Nous formulons dans ce rapport quatre recommandations à l'intention d'Ottawa et des provinces. Toutes visent l'adoption de politiques climatiques qui génèrent des réductions d'émissions au moindre coût pour les consommateurs, l'industrie et les gouvernements. Leur mise en œuvre viendrait modifier les incitations et les effets du marché de manière à réduire l'ensemble des coûts de ces politiques. Mais les ajustements proposés pourraient aussi accroître les coûts de certains secteurs et entreprises. C'est pourquoi nous insistons chaque fois sur la nécessité de prendre en compte ces impacts distributifs pour faciliter la transition vers de nouvelles approches.

#### RECOMMANDATION N° 1 :

#### Il faut retirer comme prévu les subventions fédérales et provinciales à la production de biocarburants.

Les politiques canadiennes sur les biocarburants visaient essentiellement à renforcer les capacités nationales nécessaires à l'exécution des mandats fédéraux et provinciaux en matière de carburants, mais elles constituent un moyen coûteux de réduire les émissions de GES. Par rapport à d'autres politiques, notamment la tarification du carbone, cette approche axée sur les biocarburants est nettement moins efficace en termes de réduction d'émissions.

Au-delà du coût relativement élevé des subventions à la production, les principes d'attribution des subventions indiquent qu'elles doivent offrir un soutien transitoire, ce soutien devant cibler les technologies émergentes afin d'en accroître la compétitivité sans créer le besoin d'un financement public de longue durée. Or, la production de biocarburants de première génération bénéficie depuis plus de vingt ans d'une aide gouvernementale substantielle, et elle n'a toujours pas fait la preuve de sa rentabilité. Ce qui indique clairement qu'on ferait un mauvais usage des fonds publics en continuant de lui venir en aide.

La transition qui suivra le retrait des subventions sera facilitée du fait que les entreprises concernées savaient dès le départ que cette aide prendrait fin en 2017-2018, ce qui leur permettait de planifier leurs activités en conséquence. D'ailleurs, la plupart des entreprises bénéficiaires du programme fédéral de subventions à la production ont reçu leurs derniers paiements en 2015 et ont déjà amorcé cette transition.

Mais à l'approche de cette échéance, les gouvernements pourraient être pressés de renouveler leurs subventions pour assurer l'exécution des mandats à l'aide de biocarburants produits au pays plutôt qu'importés. Nous croyons qu'ils doivent résister à ces pressions étant donné le coût élevé des subventions et les avantages financiers potentiels de la production de biocarburants à l'étranger. Pour stimuler le développement économique des régions rurales, ils pourraient étudier d'autres mesures qui amoindrissent les distorsions néfastes au sein des marchés agricoles.

### **RECOMMANDATION N° 2 : Ottawa et les provinces devraient retirer graduellement les mandats pour carburants renouvelables.**

Après le retrait en 2017-2018 des subventions à la production, les mandats pour carburants renouvelables seront la principale forme de soutien public aux politiques sur les biocarburants. Des politiques qui ont coûté cher aux consommateurs, tenus d'en payer le prix chaque fois qu'ils font le plein d'essence.

Ces mandats ont aussi entravé le développement de technologies sobres en carbone, ce qui ne peut manquer de nuire à l'efficacité des réductions d'émissions. La décarbonisation du secteur des transports nécessitera un éventail de technologies à la fois diverses et concurrentes, dont les plus efficaces et les plus rentables finiront par rattraper la mise. Seule cette confrontation d'idées fera surgir les technologies les plus efficaces.

Mais au lieu de créer des incitations applicables à toutes les technologies émergentes, les mandats actuels profitent uniquement au secteur des biocarburants, c'est-à-dire à un sous-ensemble de technologies existantes et potentielles. De surcroît, la plupart des mandats canadiens ne créent aucune incitation fondée sur le contenu carbone. Et comme les biocarburants à forte intensité carbone (ceux de première génération) sont souvent moins coûteux

et plus accessibles, ils n'incitent que faiblement à la production des biocarburants de prochaine génération, et aucunement au développement d'autres technologies automobiles et de carburant.

Enfin, aucun soutien à l'industrie ne devrait se prolonger éternellement, tout comme on ne saurait reconduire à l'infini les subventions à la production. Néanmoins, les mandats pour carburants renouvelables ont été mis en œuvre sans qu'on définisse leur échéance, ce qui contrevient aux principes de base d'une aide publique raisonnable.

Pour autant, mieux vaut planifier une transition harmonieuse. Car les mandats ont assuré une demande stable au secteur des biocarburants, à un groupe restreint de producteurs et aux agriculteurs. On peut aussi penser que des entreprises de biocarburants ont été créées en misant sur leur permanence. Il faudrait donc retirer les mandats et subventions sur une période de plusieurs années afin de laisser à l'industrie le temps de s'adapter. Surtout, comme le préconisent nos deux dernières recommandations, il faut maintenir de solides incitations en faveur des technologies de transport à faible teneur en carbone, y compris les biocarburants.

### **RECOMMANDATION N° 3 : Ottawa et les provinces doivent poursuivre leur collaboration en vue d'établir puis de relever un prix carbone pancanadien.**

L'expansion de la tarification du carbone au Canada est en voie de transformer la politique climatique du pays. Ottawa et les provinces poursuivent leurs efforts en vue d'établir un prix carbone pancanadien, ce qui serait à nos yeux le moyen le plus rentable et le plus efficace d'atteindre nos cibles de réduction. L'application généralisée d'un prix carbone renforcerait les incitations au développement et à l'adoption de technologies propres. Elle accroîtrait notamment la valeur des technologies qui favorisent la réduction à moindre coût de plus grandes quantités d'émissions, y compris certains biocarburants. La Commission de l'écofiscalité renouvelle donc son appui aux gouvernements du pays qui voient dans la tarification du carbone la meilleure politique globale pour atteindre nos objectifs climatiques.

**RECOMMANDATION N° 4 :**

**Pendant la transition vers la fin des subventions, les gouvernements devraient adopter des normes de rendement flexibles et accroître le financement de la recherche-développement en complément de la tarification du carbone.**

À lui seul, un prix carbone pancanadien ne permettra sans doute pas au Canada d'atteindre ses cibles de réduction, en raison notamment des déficiences du marché qui entravent le développement des technologies propres. Ces déficiences risquent de freiner la décarbonisation du secteur des transports, où les substituts aux combustibles fossiles sont rares et les infrastructures peu propices au déploiement de nouvelles technologies.

Des mesures complémentaires pourraient donc se révéler nécessaires à court terme. Ottawa et les provinces devraient ainsi remplacer les mandats pour carburants renouvelables par des normes de rendement flexibles. Les normes de carburant à faible teneur en carbone, par exemple, pourraient constituer une approche efficace de transition vers de nouvelles technologies, puisqu'elles étendraient les incitations applicables aux biocarburants à d'autres carburants écologiques. D'autres normes flexibles, comme celles des véhicules zéro émission, pourraient aussi jouer un rôle complémentaire intéressant.

Au fur et à mesure de la généralisation et de l'augmentation des prix carbone, il faudra graduellement supprimer les normes de rendement flexible. Car la nécessité de ces mesures complémentaires s'affaiblira lorsque les prix carbone seront suffisamment élevés pour générer d'importantes réductions. En

Californie et en Colombie-Britannique, les normes de carburant à faible teneur en carbone ont été mises en œuvre sur une période de plus de dix ans, un délai qui semble convenir à une adaptation satisfaisante à la hausse des prix carbone.

Enfin, les gouvernements doivent bien comprendre les interactions potentielles d'un prix carbone avec les normes de rendement flexibles. Dans les provinces qui appliquent une taxe carbone, les répercussions sont claires : ces normes produiront de plus amples réductions. Ce qui ne sera pas nécessairement le cas des provinces qui ont un marché du carbone. Aussi complexes qu'elles puissent être, ces interactions sont d'une grande importance en matière d'élaboration et d'application des normes de rendement.

En complément des normes de rendement flexibles et d'un prix carbone pancanadien, Ottawa et les provinces doivent continuer de financer la recherche-développement (R-D) sur les technologies de transport sobres en carbone en vue de combler les écarts entre la découverte, la mise à l'essai et la valorisation de nouvelles technologies encore trop coûteuses pour être développées ou déployées par le secteur privé.

Étant donné la moindre empreinte écologique des biocarburants de prochaine génération et leur potentiel accru en termes de réduction d'émissions, la R-D dans ce domaine pourrait faire l'objet d'un soutien continu. Mais comme la transition vers des transports plus écologiques fera sûrement appel à un éventail de technologies émergentes, tout soutien public à la R-D devra englober l'ensemble des nouvelles technologies de transport au lieu de se limiter aux biocarburants de prochaine génération.