



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

COMBLER L'ÉCART: SCÉNARIOS CONCRETS POUR ATTEINDRE LA CIBLE CANADIENNE EN MATIÈRE DE GES EN 2030

Novembre 2019





COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

QUI NOUS SOMMES

La Commission est un groupe d'économistes canadiens indépendants et chevronnés en matière de politiques publiques qui travaillent ensemble pour concilier les aspirations économiques et environnementales du Canada. Nous croyons que cela 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 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 afin de stimuler l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale.

NOS THÈMES DE RECHERCHE



Villes durables

La congestion routière, les décharges publiques et l'étalement urbain comptent parmi les principaux problèmes des villes canadiennes. Nous nous penchons sur les politiques qui permettraient d'améliorer la vie urbaine.



Climat et énergie

De la tarification du carbone aux subventions énergétiques, nous analysons les enjeux et les possibilités stratégiques qui définissent aujourd'hui le paysage canadien de l'énergie et du climat.



Eau

Quelle est la valeur des services d'approvisionnement en eau potable? Nous examinons des solutions novatrices aux problèmes de la pollution, de la surconsommation et des infrastructures.

Les lecteurs trouveront plus d'information sur la Commission au ecofiscal.ca/fr.



UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Chris Ragan, président
Université McGill

Elizabeth Beale
Économiste

Paul Boothe
Ivey Business School, Université Western

Mel Cappe
Université de Toronto

Bev Dahlby
Université de Calgary

Don Drummond
Université Queen's

Stewart Elgie
Université d'Ottawa

Glen Hodgson
Institut C.D. Howe

Justin Leroux
HEC Montréal

Richard Lipsey
Université Simon Fraser

Nancy Olewiler
Université Simon Fraser

France St-Hilaire
Institut de recherche en politiques publiques

Lindsay Tedds
Université de Calgary

Ce rapport est un document consensuel qui présente le point de vue des membres de la Commission. Les positions exposées 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

Jean Charest

Peter Gilgan

Paul Martin

Annette Verschuren

Dominic Barton

Karen Clarke-Whistler

Michael Harcourt

Peter Robinson

Steve Williams

Gordon Campbell

Jim Dinning

Bruce Lourie

Lorne Trottier

Nous saluons aussi la contribution du personnel de la Commission à la rédaction de ce rapport : Jonathan Arnold, Antonietta Ballerini, Dale Beugin, Jason Dion, Annette Dubreuil, Brendan Frank et Alexandra Gair. Pour leurs précieux commentaires sur une version préliminaire du rapport, merci à Kathryn Harrison, de l'Université de la Colombie-Britannique, et à Nicholas Rivers, de l'Université d'Ottawa. Enfin, toute notre reconnaissance va à l'Université McGill et à l'Université d'Ottawa pour le soutien qu'elles continuent d'apporter à 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

Les données de base de la politique climatique sont tout à fait claires sur trois points : 1) le climat se transforme sous l'effet de l'activité humaine, ce qui expose les Canadiens et le reste du monde à des risques sans précédent; 2) la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) canadiennes nécessite la mise en place de politiques climatiques; 3) une politique de tarification du carbone bien conçue peut réduire les émissions de GES de manière plus efficace que toute autre politique.

Pour atteindre sa cible de réduction des émissions pour 2030, le Canada doit mettre en œuvre des politiques climatiques plus rigoureuses que celles qui sont actuellement en vigueur. En 2022, le prix national du carbone s'élèvera à 50 dollars la tonne, mais cela ne suffira pas à faire en sorte que le pays respecte ses engagements internationaux. On ne sait pas si les décideurs continueront à hausser le prix du carbone passé ce stade.

Poursuivre la hausse du prix du carbone au Canada pourrait se révéler difficile sur le plan politique. La visibilité des coûts de la tarification du carbone est un des facteurs en cause. En effet, les gens peuvent facilement observer ou comprendre le lien entre cette politique et l'augmentation des coûts (par exemple au moment de faire le plein d'essence). Cette visibilité élevée est susceptible de générer de l'opposition à une hausse du prix du carbone au-delà du niveau prévu.

Certains suggèrent que, pour combler l'écart avec sa cible de réduction des émissions, le Canada adopte une approche différente dans sa politique climatique, en recourant par exemple à des réglementations dont les coûts sont moins apparents, voire en exemptant les ménages et les entreprises de tout coût lié à la politique climatique. Toutefois, on ne voit pas toujours très bien quelle forme prendraient ces substituts à la tarification du carbone. Par exemple,

quelle serait la combinaison de politiques proposée? Quelle devrait être la rigueur de ces politiques afin que le Canada atteigne sa cible de réduction des émissions? Et quels en seraient les coûts pour l'économie canadienne?

Les Canadiens se doivent de bien connaître leurs options pour faire des choix raisonnables quant à la politique climatique. L'objectif de ce rapport est d'éclairer le débat à l'aide de nouvelles données et de nouvelles modélisations économiques. À cette fin, il répond à quatre questions :

1. Quelles options s'offrent au Canada pour intensifier sa politique climatique en vue d'atteindre sa cible de réduction des émissions de GES pour 2030?
2. Quels sont les coûts respectifs des différentes approches?
3. Quelles caractéristiques permettraient d'améliorer la performance économique de ces politiques? Et quels sont les défis que pose la mise en œuvre d'une politique mieux conçue et plus efficace?
4. Comment les décideurs doivent-ils évaluer les compromis inhérents à chacune des approches?

Nous répondrons à ces questions une à une.

Tableau S-1. Trois approches pour atteindre la cible de réduction des émissions de GES canadiennes pour 2030		
Approches possibles	Description	Exemples de mesures
APPROCHE N° 1 : Tarification du carbone avec dividendes	Les gouvernements comblent l'écart avec la cible du Canada pour 2030 en recourant principalement à la tarification du carbone pour réduire les émissions de GES.	<ul style="list-style-type: none"> Le prix national du carbone augmente année après année. Toutes les recettes de la tarification demeurent dans la province dont elles émanent et sont entièrement recyclées sous forme de remboursement aux ménages. Une tarification basée sur la production s'applique aux secteurs à forte intensité d'émissions et exposés à la concurrence internationale (dits EITE), de manière à protéger leur compétitivité et à éviter les transferts d'émissions (ou <i>leakage</i> : lorsque la production et les émissions migrent vers des lieux où la politique climatique est plus permissive).
APPROCHE N° 2 : Réglementation extensive et subventions	Les gouvernements comblent l'écart avec la cible du Canada pour 2030 en recourant à la réglementation et à des subventions (plutôt qu'en augmentant le prix du carbone).	<ul style="list-style-type: none"> À compter de 2020, tous les nouveaux équipements installés dans les immeubles devront être à émissions nulles. D'ici 2030, l'industrie doit réduire de près de moitié l'intensité de ses émissions de GES par rapport aux niveaux de 2010. En 2030, les gouvernements rembourseront près de la moitié du coût d'acquisition des véhicules électriques, des systèmes de chauffage et de refroidissement et des appareils ménagers écoénergétiques, ainsi que la moitié des coûts associés aux projets de capture et stockage du carbone (CSC). Les provinces financeront ces subventions en augmentant l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.
APPROCHE N° 3 : Réglementation des pratiques industrielles et subventions	Les gouvernements comblent l'écart avec la cible du Canada pour 2030 en recourant à des subventions et à la réglementation des pratiques industrielles, sans coûts directs pour les ménages.	<ul style="list-style-type: none"> D'ici 2030, l'intensité des émissions des camions de transport de marchandises doit être réduite de moitié par rapport aux niveaux de 2010. D'ici 2030, l'industrie doit réduire l'intensité des émissions de la production des deux tiers par rapport aux niveaux de 2010. En 2030, les gouvernements financeront près des deux tiers des coûts d'acquisition de diverses solutions sobres en carbone. Les provinces financeront ces subventions en augmentant l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.

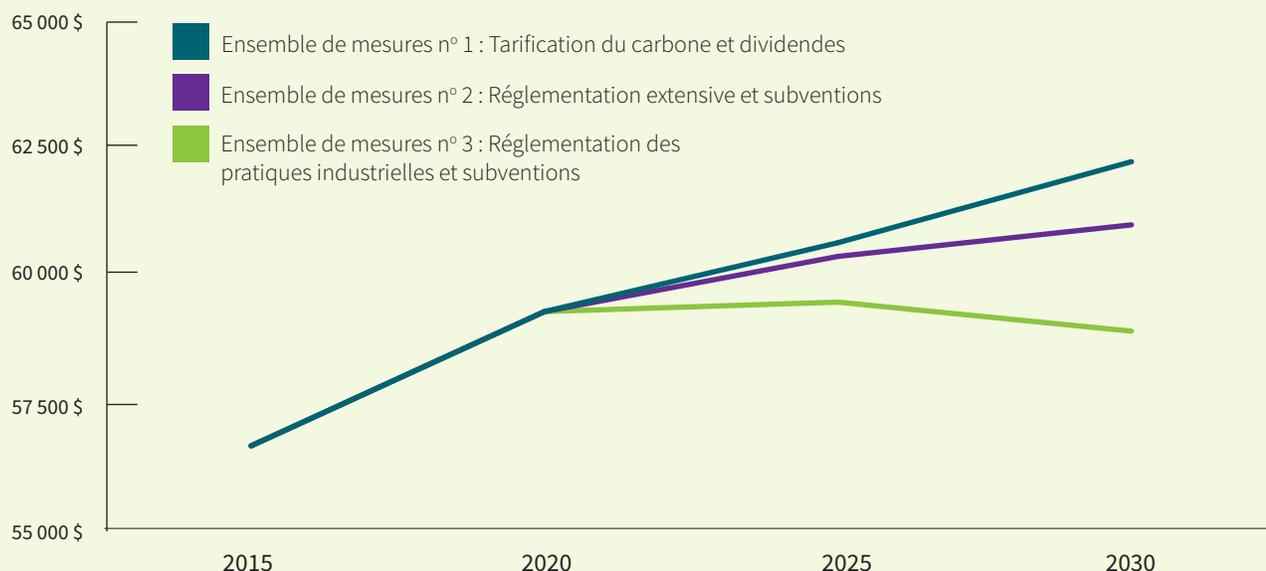
Quelles options s'offrent au Canada pour intensifier sa politique climatique en vue d'atteindre sa cible de réduction des émissions de GES pour 2030?

Le Canada dispose d'un nombre limité d'instruments politiques pour atteindre sa cible de 2030 : la tarification du carbone, la réglementation et les subventions. D'autres mesures peuvent venir les compléter, mais elles ne pourraient pas, à elles seules, engendrer une réduction des émissions au niveau requis.

Chacun de ces instruments réduit les émissions de GES au moyen d'un mécanisme différent. La tarification du carbone crée un stimulant du marché en faveur de la réduction des émissions. La réglementation oblige à adopter des mesures qui réduisent les émissions. Quant aux subventions, elles récompensent financièrement l'adoption de ces mesures.

Les trois instruments comportent des coûts, mais la visibilité de ceux-ci varie grandement :

- La tarification du carbone attache explicitement un prix à l'émission de GES. Par conséquent, les ménages et les entreprises peuvent facilement faire le lien entre la tarification et l'augmentation du coût des carburants fossiles.
- La réglementation impose des coûts aux émetteurs en les amenant à prendre des mesures qu'ils n'auraient pas prises autrement. Mais les ménages ne voient pas nécessairement le lien entre la réglementation et l'augmentation des coûts.
- Les subventions nécessitent des fonds publics, mais leurs coûts sont cachés lorsqu'ils sont partagés par l'ensemble des contribuables (présents ou futurs).

Figure S-1: Évolution projetée du PIB par habitant en 2030 pour chacun des trois ensembles de mesures

Cette figure illustre l'évolution passée et projetée du PIB par habitant (le PIB divisé par la population) avec les trois approches politiques envisagées. Les projections sont obtenues au moyen du modèle d'équilibre général calculable gTech.

Ce rapport évalue trois approches différentes, chacune s'appuyant sur une combinaison distincte des instruments que nous venons de présenter. Chaque approche renforce des politiques qui ont déjà été proposées ou mises en œuvre au Canada, à divers degrés. Le tableau S-1 en fournit un résumé.

Ensemble, ces approches couvrent l'entièreté des options qui s'offrent aux décideurs canadiens désireux d'atteindre la cible du Canada pour 2030. Chacune a ses caractéristiques propres, même si en réalité d'autres approches qui combinent des éléments de ces trois-là sont également envisageables.

Quels sont les coûts respectifs des différentes approches?

N'importe laquelle des trois approches peut permettre au Canada d'atteindre sa cible de réduction des émissions de GES pour 2030, à condition qu'elle soit suffisamment rigoureuse. Toutefois, leur coût économique diffère.

Nous estimons les coûts des différentes approches au moyen du modèle gTech de Navius Research. Cet outil combine une représentation détaillée des technologies liées à l'énergie (depuis les véhicules et les réfrigérateurs jusqu'à l'extraction du pétrole brut) avec une représentation détaillée de l'économie canadienne. Le détail technologique et l'exhaustivité macroéconomique de gTech nous permettent de simuler l'impact des politiques climatiques

sur l'adoption des technologies, la consommation énergétique, les émissions de GES et l'économie dans son ensemble.

La figure S-1 illustre l'évolution projetée du produit intérieur brut (PIB) par habitant (soit le revenu moyen par personne) entre 2015 et 2030 en fonction de l'ensemble de mesures relié à chaque approche.

Trois facteurs principaux déterminent la performance relative des trois approches politiques : la flexibilité, les chevauchements et l'étendue de la couverture.

En premier lieu, une politique qui accorde de la *flexibilité* aux ménages et aux entreprises qui veulent réduire leurs émissions de GES aura un coût économique moindre comparativement à une politique plus prescriptive. La tarification du carbone engendre les revenus moyens par habitant les plus élevés entre autres parce qu'elle est la plus flexible des trois approches. En réponse à une politique de tarification du carbone, les ménages peuvent, par exemple, rendre leurs déplacements en voiture plus efficaces, emprunter les transports en commun, adopter un véhicule plus écoénergétique, ou même ne rien changer du tout à leurs habitudes. Par contraste, les deux autres approches comportent des mesures qui prescrivent des actions particulières. Ce manque de flexibilité accroît leur coût économique d'ensemble.

Deuxièmement, une approche où on trouve des *chevauchements* de mesures tend à avoir un coût global plus élevé. L'ensemble

Tableau S-2. Visibilité et efficacité par rapport aux coûts des approches de politique climatique			
Ensembles de mesures	Approches	Visibilité des coûts	Efficacité par rapport aux coûts
Ensembles de mesures basés sur les politiques déjà en place au Canada	Approche n° 1 : une tarification du carbone avec recyclage des recettes sous forme de dividendes aux particuliers, et une tarification basée sur la production pour les secteurs à forte intensité d'émissions et exposés à la concurrence internationale (EITE).	Élevée	Élevée
	Approche n° 2 : un éventail de mesures réglementaires et de subventions applicables à l'ensemble de l'économie.	Modérée	Faible
	Approche n° 3 : un éventail de mesures réglementaires et de subventions excluant celles qui occasionneraient des coûts directs aux ménages.	Faible	Très faible
Ensembles de mesures conçus pour maximiser l'efficacité économique	Approche n° 1 : une tarification du carbone avec recyclage des recettes sous forme de rabais et de baisses d'impôts en faveur des ménages à faible revenu, et une tarification basée sur la production avec niveaux de référence déterminés avec précision.	Élevée	Très élevée
	Approche n° 2 : un ensemble restreint de mesures réglementaires flexibles couvrant un large pan des sources d'émissions, avec peu de chevauchements.	Modérée	Élevée
	Approche n° 3 : un ensemble restreint de mesures réglementaires flexibles sans incidence directe sur les coûts des ménages.	Faible	ND (insuffisant pour atteindre la cible)

de mesures fondé sur la réglementation extensive et les subventions comporte un grand nombre de mesures distinctes, lesquelles – comme c'est arrivé au Canada – couvrent parfois les mêmes sources d'émissions de GES ou visent à encourager les mêmes actions. Par exemple, en vertu de cet ensemble de mesures, les fabricants d'automobiles doivent respecter des règles sur la proportion minimale des véhicules électriques dans leurs ventes totales de véhicules. Mais l'ensemble de mesures prévoit aussi des subventions pour l'achat de ces mêmes véhicules électriques. Cette redondance accroît le coût global de la politique.

Troisièmement, le coût économique d'une politique est inversement proportionnel à l'étendue de sa couverture. Ainsi, plus une politique embrasse large, moins elle coûte cher sur le plan économique. Une approche qui évite d'imposer des coûts directs aux ménages doit prévoir une réglementation qui vise certains secteurs précis, comme l'industrie, les immeubles commerciaux ou le transport des marchandises. Étant donné cette couverture limitée, les décideurs politiques doivent, pour compenser, rendre leurs mesures réglementaires extrêmement rigoureuses. Ils doivent aussi augmenter la générosité de leurs subventions. Ces deux décisions accroissent le coût global des actions nécessaires pour que le Canada atteigne sa cible en matière de GES.

Quelles caractéristiques de conception permettraient d'améliorer la performance économique de ces politiques? Et quels sont les défis que pose la mise en œuvre d'une politique mieux conçue et plus efficace?

Notre analyse par modélisation indique que les décideurs politiques peuvent améliorer la performance économique des politiques climatiques – telles qu'elles ont été mises en œuvre jusqu'à présent – de différentes façons :

- En recyclant les recettes de la tarification du carbone sous forme de baisses d'impôts sur le revenu des particulier et des entreprises;
- En introduisant de la flexibilité dans leurs politiques réglementaires, par exemple en établissant un niveau de performance à atteindre plutôt que de prescrire le moyen d'atteindre ce niveau, ou en permettant le commerce de crédits de conformité entre les entreprises;
- En évitant de recourir aux subventions, puisque leur financement par des mesures fiscales peut réduire l'investissement et affecter la croissance économique;
- En élargissant la couverture des politiques climatiques tout en évitant les chevauchements et les dédoublements;

- En coordonnant les diverses mesures entre elles de manière à produire une incitation à la réduction des GES qui soit uniforme dans toute l'économie.

Incorporer ces caractéristiques aux trois approches envisagées permet d'en diminuer les coûts – dans certains cas de manière substantielle. Ainsi, par exemple, des mesures réglementaires étendues, flexibles et coordonnées entre elles peuvent approcher de l'efficacité de la tarification du carbone.

Cela dit, la mise en œuvre de politiques plus efficaces pose aussi des défis aux décideurs politiques. L'influence et les pressions des parties prenantes pourraient par exemple entraîner les gouvernements du côté des remboursements aux ménages et des aides à l'industrie, plutôt que du côté des baisses d'impôts. De même, les parties prenantes pourraient demander qu'une réglementation flexible comporte davantage d'exemptions, des normes de performance moins exigeantes ou une hausse des exigences plus progressive. Céder à ces pressions entraînera une hausse du coût de la politique pour l'économie tout entière.

Ces compromis auraient aussi des conséquences sur l'efficacité de la réglementation flexible. Pour compenser la perte de réduction des émissions occasionnée par l'adoucissement d'une réglementation flexible, il faut augmenter la rigueur d'autres mesures politiques en proportion. Si on ne le fait pas, le train de mesures dans son ensemble peut devenir insuffisant pour que le Canada atteigne la réduction globale des émissions de GES requise par la cible qu'il s'est fixée.

Les approches fondées sur la réglementation peuvent également présenter des difficultés d'ordre administratif. S'ils veulent que leurs politiques produisent une incitation uniforme à réduire les émissions de GES, les décideurs politiques doivent coordonner les mesures réglementaires et déterminer précisément la rigueur de chacune. Or le manque d'information détaillée sur les divers secteurs et le caractère imprévisible des changements technologiques limitent leur capacité de le faire.

Comment les décideurs doivent-ils évaluer les compromis inhérents à chacune des approches?

Les élus doivent trouver un équilibre entre la nécessité de mettre en place des politiques climatiques efficaces par rapport aux coûts et l'impératif de la viabilité politique. Le choix d'une approche dépend de plusieurs facteurs. Quelle est la force du consensus social sur l'urgence de lutter contre les changements climatiques et de renforcer les politiques gouvernementales? À quel point la population comprend-elle la mécanique et le coût des instruments de politique publique disponibles? Quels consensus et coalitions

politiques peuvent se former autour de ces politiques? Les gouvernements communiquent-ils efficacement au sujet des politiques présentes et à venir? Le sort d'une politique publique est-il lié à la fortune électorale d'un parti politique parvenu au pouvoir grâce à ses orientations dans d'autres domaines?

La visibilité des coûts d'une politique peut également jouer un rôle clé. Comme l'illustre le tableau S-2, une faible visibilité des coûts tend à correspondre à un coût économique global plus élevé. Mais si les ménages croient à tort que plus les coûts d'une politique sont visibles, plus ils sont élevés, alors ils pourraient préférer d'autres options que la tarification du carbone, même si ces options sont plus coûteuses en réalité. (Le tableau présente deux versions de chaque approche, l'une basée sur les politiques déjà mises en œuvre au Canada, l'autre sur une conception plus efficace sur le plan économique.)

Les décideurs qui souhaitent mettre en œuvre une politique climatique rigoureuse doivent rechercher un compromis. S'ils réalisent que le public accepterait difficilement les coûts apparemment élevés de la tarification du carbone, ils sont tout à fait en droit d'envisager d'autres options. Le présent rapport vise à informer leurs choix de politiques en fournissant une analyse de la performance environnementale et économique relative des différentes options disponibles. Conformément à notre mandat, nos recommandations émanent du désir de rendre la politique climatique canadienne efficace *à la fois* par rapport à ses objectifs environnementaux et par rapport à ses coûts.

RECOMMANDATION N° 1

Les gouvernements devraient vérifier si leurs politiques sont suffisamment rigoureuses pour leur permettre d'atteindre les cibles, et combler les écarts éventuels.

Les gouvernements au Canada doivent d'abord s'assurer que leurs politiques actuelles de réduction des émissions de GES leur permettront d'atteindre la cible canadienne; au besoin, ils doivent mettre en œuvre des politiques climatiques suffisamment rigoureuses pour combler l'écart. Si le Canada entend réellement atteindre ses cibles, comme les gouvernements canadiens successifs se sont engagés à le faire dans les forums internationaux, il doit adopter des mesures proportionnées à l'ampleur du défi.

Atteindre les cibles de réduction des émissions de GES n'est pas qu'une affaire de respect de nos engagements. Il est dans l'intérêt du Canada d'agir de manière décisive. Les changements climatiques sont un problème gigantesque; ils menacent notre économie, nos moyens de subsistance et les écosystèmes dont nous dépendons pour survivre. Leurs effets sur le Canada seront considérables. Les événements météorologiques extrêmes – canicules, inondations,

feux incontrôlés, sécheresses, montée des océans – deviennent plus fréquents et affectent déjà la santé et le bien-être des Canadiens. À moins de mesures décisives au Canada et à l'étranger, ces effets iront en s'aggravant.

RECOMMANDATION N° 2

Si les gouvernements veulent atteindre leurs objectifs climatiques au moindre coût, ils doivent miser sur une tarification du carbone croissante.

Les résultats du présent rapport sont conformes à ceux de nombreuses autres études : la tarification du carbone est le moyen le plus efficace (c'est-à-dire le plus efficace par rapport aux coûts) de réduire les émissions de GES. Un prix du carbone rigoureux et croissant peut permettre au Canada d'atteindre sa cible de 2030 au coût le plus bas possible pour l'économie.

Pour que le recyclage des recettes soit efficace sur le plan économique, les provinces devraient envisager de réduire l'impôt sur le revenu des entreprises et des particuliers, surtout si le prix du carbone augmente avec le temps. On stimulerait ainsi l'investissement et la croissance économique. Néanmoins, il peut exister d'autres priorités légitimes : dédommager les ménages, financer les infrastructures, rembourser la dette publique, investir dans l'innovation et les technologies de réduction des émissions de GES, par exemple. En matière de recyclage des recettes, il est normal que les priorités varient selon le contexte et les objectifs politiques de chaque État ou province.

Pour une politique climatique efficace sur le plan économique, les gouvernements devraient étayer la tarification du carbone avec des politiques complémentaires, lesquelles peuvent accomplir des choses que la tarification du carbone ne peut pas faire. Pour mériter le nom de « complémentaires », ces politiques doivent cependant avoir un objectif clair, être bien conçues et s'arrimer parfaitement à la politique climatique globale.

RECOMMANDATION N° 3

Si les décideurs politiques choisissent de ne pas employer la tarification du carbone pour diminuer l'écart avec la cible de réduction des émissions du Canada, ils devraient s'en remettre à des mesures réglementaires flexibles dont la rigueur augmente progressivement.

Si les décideurs refusent d'augmenter le prix du carbone au niveau qui permettrait d'atteindre la cible de réduction des émissions du Canada, ils devront recourir à d'autres mesures de renforcement.

Une réglementation flexible peut être combinée à la tarification du carbone pour faire en sorte que le Canada atteigne sa cible.

Pour qu'une approche de ce genre aboutisse à ce résultat, il faut que le prix du carbone et la réglementation flexible *pris ensemble* soient suffisamment rigoureux. Le degré d'exigence requis pour la réglementation flexible dépend de la force du prix du carbone. Si les décideurs maintiennent le prix du carbone à un niveau bas, la réglementation flexible devra générer des réductions d'émissions draconiennes, ce qui fera monter le coût global de la politique climatique (puisque la réglementation est moins efficace par rapport aux coûts que la tarification du carbone). Par conséquent, nous recommandons aux décideurs qui choisiraient cette approche d'obtenir un maximum de réductions d'émissions au moyen de la tarification du carbone, en donnant à la réglementation flexible un rôle de soutien.

Si les décideurs politiques choisissent de ne laisser aucune place à la tarification du carbone, ils devraient mettre en œuvre des mesures réglementaires flexibles, rigoureuses et coordonnées entre elles, à l'échelle de l'économie tout entière. Jusqu'à présent, au Canada, les politiques climatiques ont consisté en des assemblages de mesures flexibles, de mesures prescriptives et de subventions qui souvent se chevauchent, ce qui crée des dédoublements et engendre une hausse des coûts. Si l'on veut une politique climatique efficace, les décideurs politiques qui choisissent de faire l'impasse sur la tarification du carbone doivent mettre en œuvre un ensemble de mesures flexibles *efficace sur le plan économique*, du genre de celui que nous décrivons dans ce rapport.

Ce ne sera pas chose facile. Élaborer une réglementation flexible et efficace présente de sérieuses difficultés de gestion et de mise en œuvre. Surtout, cette réglementation devra avoir un niveau de rigueur beaucoup plus élevé que celui des réglementations qu'on a vues jusqu'à présent, si l'on veut atteindre la cible de 2030. Les coûts de ces politiques réglementaires deviendront alors beaucoup plus visibles aux yeux des entreprises et des ménages. Il reste donc à savoir comment ces coûts seront perçus par les ménages lorsqu'ils seront ajustés à des niveaux de rigueur beaucoup plus élevés.

Un dernier mot au sujet de l'efficacité

Les responsables politiques canadiens qui croient que l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES nécessite de faire des compromis sur l'efficacité (l'efficacité par rapport aux coûts) devraient agir avec prudence. Bien que l'efficacité ne soit pas le seul critère à prendre en considération, elle est loin d'être insignifiante. Toutes les approches que nous évaluons dans ce rapport imposent des coûts à l'économie. C'est un objectif louable que de chercher à minimiser ces coûts pour les ménages et les entreprises.

Faire trop de compromis sur la question de l'efficacité entraîne des risques particuliers. Plus les décideurs politiques en font, plus

on risque de voir le public rejeter en fin de compte leurs politiques – voire toute forme de politique climatique – à cause de leurs coûts. Ceci est d’autant plus critique que le niveau de rigueur des politiques devra être relevé, peu importe l’approche retenue. Les politiques à coûts élevés mais à faible visibilité sont peut-être plus faciles à mettre en œuvre au départ, mais leur longévité sera compromise à mesure que les exigences et les coûts augmenteront.

Depuis longtemps, la Commission de l’écofiscalité soutient que l’efficacité favorise l’atteinte des objectifs environnementaux. L’expérience montrera peut-être qu’elle est aussi cruciale pour la viabilité politique des politiques climatiques.

Une politique climatique efficace a sans doute de meilleures chances de se perpétuer – et donc de générer plus de réductions des émissions de GES sur le long terme – si elle minimise les coûts. Les coûts d’une politique climatique ne sont pas un concept abstrait. Ils ont des répercussions concrètes sur l’emploi, le niveau de vie et les perspectives économiques du pays.

Des politiques bien conçues peuvent rendre les ménages et les entreprises moins réticents envers une politique climatique énergétique dont la rigueur augmente continuellement.

Les politiques très visibles comme la tarification du carbone sont peut-être plus difficiles à instaurer. Mais en fin de compte, elles sont probablement la meilleure voie à suivre.