



GUIDE

**POUR L'UTILISATION
DES PRODUITS ISSUS
DE LA TARIFICATION
DE LA POLLUTION
PAR LE CARBONE**

JUILLET 2021



Environnement et
Changement climatique Canada

Environment and
Climate Change Canada

Canada

GUIDE

POUR L'UTILISATION DES PRODUITS ISSUS DE LA TARIFICATION DE LA POLLUTION PAR LE CARBONE AFIN DE SOUTENIR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES ET DE STIMULER L'AMBITION CLIMATIQUE

La tarification de la pollution par le carbone fait partie intégrante du plan que le Canada s'est donné pour lutter contre les changements climatiques et faire croître l'économie. C'est l'un des moyens les plus efficaces de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de stimuler les investissements dans l'innovation propre. Cela incite les particuliers, les ménages et les entreprises à choisir des options plus propres.

La tarification de la pollution par le carbone, si elle est conçue de manière réfléchie, favorise les réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) tout en maintenant la vie à un coût abordable pour les familles. L'une des façons de s'assurer que les familles sortent gagnantes est d'utiliser tous les produits issus de la tarification du carbone, ou une partie, pour soutenir les consommateurs.

Ce guide présente des approches pour concevoir les programmes gouvernementaux qui utilisent les produits de la tarification du carbone de manière à maintenir le signal de prix du carbone nécessaire pour réduire les émissions de GES tout en garantissant l'abordabilité pour les ménages, en particulier pour les populations autochtones, celles à faible revenu et les autres populations vulnérables. Il présente également des approches pour soutenir les secteurs touchés, notamment les petites et moyennes entreprises et les industries à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux afin d'éviter les fuites de carbone, de soutenir la décarbonisation ainsi que la transition vers une économie nette zéro.

Dans le cadre du plan climatique du Canada, les provinces et les territoires ont la possibilité de maintenir ou de mettre en œuvre un système de tarification de la pollution par le carbone qui convient à leur situation, à condition qu'il soit conforme aux exigences de rigueur du modèle fédéral. Comme c'est le cas depuis quelques années, à partir de 2023, tout gouvernement provincial ou territorial qui demande que le système fédéral soit appliqué sur son territoire recevra directement les produits issus de la tarification, à condition que ces gouvernements ne prennent pas de mesures pour affaiblir, annuler ou réduire le signal du prix. Les provinces et les territoires ont donc un rôle clé à jouer dans l'utilisation des produits d'une manière qui répond à ces préoccupations et qui est adaptée à leur situation particulière.

Ce document décrit l'approche fédérale et fournit des conseils sur la manière dont les produits peuvent être utilisés pour soutenir les canadiens et les canadiennes ainsi que les entreprises canadiennes sans nuire à l'efficacité globale de la tarification.

L'APPROCHE FÉDÉRALE DE LA TARIFICATION DU CARBONE ET DE L'UTILISATION DES PRODUITS

Afin de s'assurer que la tarification de la pollution par le carbone s'applique de manière uniforme dans tout le Canada, le système de « filet de sécurité » fédéral de la tarification de la pollution sera mis en place en tout ou en partie dans toute province ou tout territoire qui en fait la demande ou qui ne dispose pas d'un système de tarification conforme aux exigences du modèle fédéral.

L'APPROCHE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE RECYCLAGE DES PRODUITS TIRÉS DE LA TARIFICATION DU CARBONE

Le gouvernement du Canada ne conserve aucun produit direct provenant de la tarification de la pollution. Tous les produits directs du système fédéral sont remis à la province ou au territoire d'origine de la manière suivante :

- Pour les provinces et territoires qui ont volontairement adopté le système fédéral, les produits directs issus de la redevance fédérale sur les combustibles et du Système de tarification fondé sur le rendement sont remis aux gouvernements de ces provinces.
- Dans les autres provinces et territoires où le système fédéral s'applique, le gouvernement fédéral utilise la grande majorité des produits directs issus de la redevance sur les combustibles pour supporter les ménages sous forme de paiements de l'Incitatif à agir pour le climat.
- Les produits de la redevance sur les combustibles restants sont utilisés pour soutenir des secteurs et des populations clés, notamment les petites entreprises exposées aux échanges commerciaux, les agriculteurs et les groupes autochtones.
- Les produits du Système de tarification fondé sur le rendement fédéral pour les grands émetteurs seront redistribués au moyen d'un programme fondé sur le mérite axé sur la réduction des émissions des installations industrielles, et pour soutenir les projets visant à verdier le réseau dans le secteur de l'électricité.

Le gouvernement du Canada a fait de l'abordabilité une priorité, en particulier pour les ménages à faible revenu et vulnérables. Les produits peuvent être utilisés de manière très efficace pour résoudre les problèmes d'abordabilité. L'approche actuelle du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone a pour effet d'améliorer la situation de la majorité des ménages.

Conscients du fait que les personnes qui vivent dans des petites communautés, des communautés rurales et des communautés éloignées ont un accès réduit à des options de transport plus propres, les décideurs politiques peuvent envisager de leur fournir un soutien supplémentaire. L'Incitatif à agir pour le climat fédéral offre un supplément de 10 % aux personnes et aux familles admissibles qui vivent à l'extérieur d'une région métropolitaine de recensement, telle que définie par Statistique Canada.

En plus du paiement de l'incitatif à agir pour le climat, le gouvernement du Canada remettra 1 % des produits aux communautés autochtones par le biais d'une approche élaborée conjointement. Les petites et moyens entreprises (PME) sont des employeurs importants dans tout le Canada, fournissant des biens et des services essentiels aux Canadiens. Certaines de ces entreprises sont en concurrence sur les marchés internationaux, où un prix sur la pollution pourrait ne pas s'appliquer aux biens et services.

Afin d'aider ces entreprises à devenir plus compétitives et pour éviter les fuites de carbone, une partie des produits de la tarification du carbone (dans les provinces et territoires assujettis au filet de sécurité) sera versée par le biais d'un programme destiné aux PME exposées aux échanges commerciaux.

Le gouvernement fédéral a publié les éléments clés de son modèle fédéral mis à jour pour les systèmes de tarification du carbone au Canada pour la période 2023-2030 et publiera son modèle final avant la fin juillet. Les changements apportés au modèle visent à améliorer la cohérence, à faire en sorte que les systèmes de tarification du carbone continuent de favoriser les réductions d'émissions à faible coût nécessaires pour respecter les engagements climatiques du Canada et à bâtir une économie plus propre et plus prospère.

Le modèle fédéral mis à jour interdira les actions qui réduisent ou annulent directement le signal du prix marginal sur le carbone, mais n'imposera pas d'autres exigences particulières quant à la façon dont les provinces et les territoires utilisent les produits de leurs systèmes.

Les produits de la tarification du carbone sont un moyen pour faire face au problème d'équité et d'abordabilité. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux font aussi une gamme d'investissements pour réduire les émissions et soutenir les ménages, notamment la *Subvention canadienne pour des maisons plus vertes*, des incitatifs pour l'achat de véhicules à zéro émission ainsi que des investissements importants dans le transport en commun et actif¹.

UTILISER LES PRODUITS TOUT EN MAINTENANT LE SIGNAL DE PRIX

Le signal du prix sur le carbone entraîne des réductions d'émissions dans les systèmes de tarification du carbone. En fixant un coût à la pollution, les ménages et les entreprises sont incités à choisir des alternatives à émissions faibles ou nulles. Toutefois, si les produits tirés de la tarification du carbone ne sont pas utilisés avec soin, ils peuvent miner ou éliminer le signal du prix sur le carbone, ce qui mène à moins de réductions d'émissions rendant ainsi plus difficiles à atteindre et plus coûteux les objectifs de réduction des émissions de GES et les ambitions économiques du Canada.

Bien que ce guide se concentre sur les produits de la tarification du carbone, les mêmes considérations pour le maintien du signal du prix sur le carbone s'appliquent aux autres dépenses et programmes gouvernementaux.



Les gouvernements utilisent les produits tirés de la tarification de la pollution par le carbone de différentes manières pour soutenir une série d'objectifs et de priorités, notamment en soutenant de nouvelles réductions des émissions et la transition vers une économie carboneutre, en réduisant les impôts sur le revenu ou en réduisant la dette. Ces approches de l'utilisation des produits issus de la tarification du carbone peuvent toutes être conçues pour maintenir le signal du prix sur le carbone².

Cependant, étant donné que les politiques de tarification du carbone peuvent avoir un impact disproportionné sur les populations à faible revenu et les autres populations vulnérables, les gouvernements devraient également examiner comment les produits peuvent être utilisés pour atténuer ces impacts afin de garantir que la politique globale soit équitable.

¹ Le plan climatique renforcé du Canada présente les multiples mesures fédérales – <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/survol-plan-climatique/environnement-sain-economie-saine.html>

² Le rapport de la Commission de l'écofiscalité « Des choix judicieux : options de recyclage des recettes de la tarification du carbone » est une ressource utile pour guider l'examen des approches visant à redistribuer les produits de la tarification du carbone tout en maintenant le signal de prix marginal. <https://ecofiscal.ca/fr/reports/des-choix-judicieux-options-de-recyclage-des-recettes-de-la-tarification-du-carbone/>

Sur la base de son évaluation d'experts des systèmes de tarification carbone au Canada, l'Institut canadien pour des choix climatiques a recommandé que « tout système de remboursement directement lié à l'achat de carburant ou au niveau d'émissions devrait être remplacé par une autre approche telle que des remboursements directs, une réduction d'impôts sur le revenu ou des subventions aux technologies de réduction »³.

Un type d'action à éviter est l'octroi de rabais instantanés sur les achats d'énergie fossile, par exemple en réduisant les taxes d'accise sur les carburants spécifiquement pour compenser l'augmentation des prix du carbone. Ce type de rabais va à l'encontre de l'incitation à réduire les émissions GES. En revanche, un paiement forfaitaire totalement distinct des achats d'énergie d'un individu maintient le signal de prix sur le carbone. Puisque ce dernier type de paiement ne s'ajuste pas en fonction de la consommation d'énergie ou des émissions réelles, l'individu est incité à réduire sa consommation d'énergie tout en percevant la totalité du paiement. Cette approche est mise en œuvre par le gouvernement fédéral par le biais du paiement de l'Incitatif à agir pour le climat.

La tarification du carbone peut être efficace lorsque les produits sont utilisés de diverses manières, pour autant que le mécanisme n'annule pas ou ne diminue pas l'incitatif engendré par le prix. L'utilisation des produits ne doit pas être lié au niveau d'émissions de GES ou à la consommation d'énergie fossile d'un ménage ou d'une entreprise, ni aux paiements du prix du carbone. Les produits ne doivent pas non plus être utilisés pour réduire d'autres redevances, droits ou taxes sur les émissions ou la consommation d'énergie de manière à compenser le prix du carbone.

APPROCHES POUR L'UTILISATION DES PRODUITS ISSUS DE LA TARIFICATION DU CARBONE

Les mécanismes d'utilisation des produits de la tarification du carbone comprennent : des paiements forfaits aux particuliers, aux ménages, aux entreprises ou aux grands émetteurs; des réductions de taxes ou de redevances non liées à la consommation d'énergie ou aux émissions; et des programmes visant à faire progresser l'action climatique ou à soutenir les populations vulnérables. Un gouvernement pourrait également verser les produits issus de la tarification du carbone dans le fonds général du revenu.

Les décideurs politiques peuvent avoir plus d'un objectif pour l'utilisation des produits issus de la tarification du carbone et peuvent combiner des approches pour contribuer à ces différents objectifs. Par exemple, une partie des produits pourrait être affectée à la diminution des impacts sur les ménages à faibles revenus, le reste étant affecté à des programmes ou versé dans le fonds général du revenu.

Des experts canadiens ont évalué une série d'options pour utiliser les produits issus de la tarification du carbone, y compris l'évaluation de leur abordabilité et de leurs impacts sur la croissance économique. Les provinces et les territoires devraient tenir compte de cette documentation⁴ lors de la conception de leur approche d'utilisation des produits de la tarification du carbone.

Les produits utilisés pour les programmes de réduction des émissions devraient idéalement viser des réductions allant au-delà de celles déjà encouragées par la tarification du carbone. Les programmes peuvent également s'attaquer aux défaillances du marché qui empêchent la tarification et peuvent être utilisé pour soutenir le déploiement d'infrastructures de soutien qui reçoivent moins d'incitatifs directs de la tarification du carbone. Il pourrait s'agir, par exemple, d'investissements visant à rendre les carburants et les technologies à faible teneur en carbone plus largement accessibles. Ces investissements devraient également prendre en compte le fait que les biens financés sont conformes à un avenir carboneutre. Cela permettra d'éviter qu'ils deviennent de futurs actifs échoués. D'autres sources de réductions des émissions qui ne sont peut-être pas suffisamment encouragées par la tarification du carbone comprennent les technologies nouvelles ou émergentes qui n'ont pas encore fait leurs preuve à grande échelle. Un soutien supplémentaire pour ces nouvelles technologies pourrait réduire le risque associé à leur adoption.

3 Le rapport de l'ICCC est disponible au <https://publications.gc.ca/site/fra/9.900085/publication.html>

4 [Winter_Dolter_Fellows_working_version_June2021.pdf](#) (smartprosperity.ca) (en Anglais seulement) et [Des choix judicieux : options de recyclage des recettes de la tarification du carbone \(ecofiscal.ca\)](#), sont deux exemples récents.

La transparence par rapport à la collecte, à l'utilisation et aux résultats obtenus par tout programme financé par les produits issus de la tarification du carbone est également importante pour la bonne gouvernance et peut renforcer le soutien du public à la politique.

QUESTIONS À EXAMINER, APPROCHES POTENTIELLES ET APPROCHES À ÉVITER

Ménages

Questions à examiner	
Approches potentielles	<ul style="list-style-type: none">• S'attaquer aux effets potentiellement disproportionnés de la tarification du carbone sur les communautés autochtones, les personnes et les ménages à faible revenu.• S'attaquer à l'accès limité aux solutions de recharge (p. ex. le transport à l'extérieur des centres urbains) à court terme.• Préparer l'avenir pour la carboneutralité : veiller à ce que l'infrastructure adéquate soit disponible pour soutenir les changements de comportement et éviter d'investir dans des biens qui deviendront de futurs actifs échoués.
Approches à éviter	<ul style="list-style-type: none">• Les paiements forfaitaires tels que les paiements de l'Incentif à agir pour le climat.• La réduction des impôts sur le revenu.• Allouer une partie des produits issus de la tarification du carbone aux communautés autochtones.• Envisager le moment et la fréquence des paiements, par exemple, la redistribution avant que les coûts ne soient engagés ou plus d'une fois par an lorsque le prix augmente, afin de tenir compte des contraintes budgétaires potentielles des ménages.
	<ul style="list-style-type: none">• Des paiements qui varient en fonction du prix du carbone payé ou de l'énergie fossile utilisée.• Compenser le prix du carbone en réduisant d'autres redevances, taxes ou droits qui varient en fonction du montant payé pour le carbone.• Des « remboursements » sur le prix du carbone pour des actions particulières, par exemple, un taux préférentiel pour les ménages qui installent des équipements de chauffage efficaces.

Petites et moyennes entreprises

Questions à examiner

- Soutien à la transition vers de futures infrastructures à faibles émissions de carbone.
- Soutien aux petites industries exposées aux échanges commerciaux qui ne peuvent pas refiler entièrement les coûts aux clients, mais qui ne peuvent pas bénéficier de l'allègement pour les grandes industries.

Approches potentielles

- Envisager de permettre aux petites installations à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux de participer volontairement à des approches destinées aux grandes industries qui atténuent les risques de fuite de carbone.
- Envisager des paiements ciblés en fonction de la taille de l'entreprise pour des secteurs particuliers exposés aux échanges commerciaux.
- Des programmes de modernisation écologique conçus pour éliminer les obstacles potentiels à l'adoption de technologies qui seraient autrement encouragées par le prix du carbone.

Approches à éviter

- Des paiements qui varient en fonction du prix sur le carbone payé ou de l'énergie fossile utilisée.
- Des « remboursements » sur le prix du carbone pour des actions particulières.

Grandes industries à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux

Questions à examiner

- Le risque que le modèle de redistribution des produits de la tarification du carbone puisse influencer le choix de l'approche de conformité. Par exemple, les remboursements liés aux paiements du prix du carbone par les installations favoriseraient le paiement d'une redevance pour les émissions au lieu de l'achat de crédits auprès d'autres installations, ce qui pourrait réduire les avantages financiers pour les autres entreprises de réduire leurs émissions.

Approches potentielles

- Financement fondé sur le mérite dans le cadre d'une concurrence ouverte pour soutenir de nouvelles réductions supplémentaires des émissions.
- Mettre en œuvre une approche qui redistribue les produits issus de la tarification du carbone en fonction d'une mesure du rendement ou de l'amélioration de l'intensité d'émissions par rapport à une référence rigoureuse.
- Dans les systèmes de tarification du carbone avec échange de droits d'émission, tenir compte de l'impact de tout investissement dans la réduction des émissions sur l'équilibre potentiel de l'offre et de la demande sur le marché et apporter les ajustements correspondants au système de tarification pour garantir que le marché continue à fonctionner efficacement.
- Veiller à ce que tout investissement favorise la transition vers une économie carboneutre afin d'éviter les futurs actifs échoués.

Approches à éviter

- Remboursements en fonction du prix du carbone payé, des émissions de GES ou de l'énergie fossile utilisée.
- Compenser le prix du carbone en réduisant d'autres redevances, taxes ou droits qui varient en fonction du montant payé pour le carbone.
- Des « remboursements » sur le prix du carbone pour la réalisation d'actions particulières.
- Financer des actions qui seraient déjà encouragées par la tarification du carbone.