

Politique budgétaire sur les réductions à long terme des émissions de carbone

Note d'information et conseil budgétaire

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

À la suite des exercices d'analyse et de consultation qu'il a menés, le programme Écologisation de la fiscalité et Énergie a tiré de nombreuses constatations et recommandations qui se rapportent directement aux délibérations en cours sur le budget de 2005. La présente note d'information contient les principales constatations et recommandations du programme qu'il faudrait considérer à titre d'orientation, même si elles comportent des propositions portant sur des dépenses de programme et des mesures fiscales. Les constatations sont reliées aux grandes leçons dégagés dans le contexte de l'examen que le programme a fait de la « *politique budgétaire qui réduit de façon uniforme et systématique les émissions de carbone d'origine énergétique au Canada, à la fois, en chiffres absolus et en proportion du PIB, sans augmenter les rejets d'autres polluants* ». Les recommandations portent davantage sur les instruments économiques en tant que tels, et s'inspirent directement des trois études de cas qui portaient sur : (i) l'efficacité énergétique dans l'industrie; (ii) les technologies émergentes des énergies renouvelables et; (iii) l'hydrogène. Nous sommes d'avis que cette note présentera aux décideurs une perspective critique sur les possibilités offertes, et les défis posés par le recours aux politiques budgétaires pour promouvoir les réductions à long terme des émissions de carbone.

A. Contexte

En 2000, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a lancé un programme pour promouvoir l'usage des instruments économiques dans l'élaboration de politiques sur l'environnement. Ce programme, nommé Écologisation de la fiscalité (EF), visait à étudier le recours possible à la politique budgétaire dans l'élaboration de politiques au point de convergence de l'environnement et de l'économie. Après l'étude initiale des piliers théoriques de l'EF au Canada, la TRNEE a décidé, en avril 2003, de prolonger le programme dans une deuxième phase et d'axer l'effort de recherche et de consultation du programme EF sur le grand dossier de l'énergie; plus précisément, sur la question des réductions à long terme des émissions de carbone.

Le programme a une double justification :

1. la politique budgétaire est l'un des moyens les plus puissants dont dispose le gouvernement pour agir sur les résultats dans le secteur de l'énergie, mais on ne l'utilise habituellement pas de façon uniforme et stratégique pour promouvoir des objectifs qui ont des retombées simultanées sur l'économie et l'environnement;
2. les enjeux connexes que constituent le changement climatique et l'énergie présentent des possibilités et des défis importants pour le Canada et la politique budgétaire – utilisée de la façon uniforme et stratégique mentionnée, ci-dessus – devrait constituer un élément clé de la réponse du gouvernement.

En 2003, après le lancement de ce deuxième volet, le Premier ministre Chrétien a demandé à la TRNEE de se pencher sur les domaines prioritaires qui offrent un fort potentiel de réduction, à long terme, des émissions de gaz à effet de serre et d'étudier les liens entre l'énergie, le changement climatique et l'économie. Ce deuxième projet distinct, intitulé *Initiative sur l'énergie et le changement climatique*, a lancé une discussion sur le besoin de trouver une façon, plus intégrée et à long terme, d'aborder les enjeux énergétiques dans le contexte des défis posés par le changement climatique. Le projet est réalisé au moyen d'ateliers réunissant différents experts, leaders d'opinion et intervenants, y compris des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans un premier temps, le projet comportera la publication d'un document de réflexion sur l'énergie et le changement climatique, attendu à la fin du printemps 2005.

B. Principales constatations

Notre analyse et nos consultations sur le rôle de la politique budgétaire dans la promotion des réductions à long terme des émissions de carbone dégagent quatre grandes constatations :

- 1. Les instruments économiques peuvent contribuer considérablement aux réductions à long terme des émissions de carbone d'origine énergétique. Leur contribution totale n'est toutefois possible que si :**
 - le gouvernement reformule clairement son engagement soutenu envers les réductions à long terme des émissions de carbone;
 - la politique budgétaire même est élaborée d'une façon cohérente et uniforme, axée sur l'engagement à long terme de réduire les émissions de carbone;
 - l'on assure une coordination rapprochée avec les stratégies provinciales qui tendent vers les mêmes objectifs;
 - l'on prévoit suffisamment de temps et un certain degré de prévisibilité dans le lancement et l'application d'instruments économiques afin de pouvoir prendre et appliquer des décisions efficaces et efficaces sur les investissements à long terme;
 - l'on évalue les possibilités de réduction des émissions de carbone pendant tout le cycle de vie de toutes les technologies visées par les instruments économiques.
- 2. Il n'y pas de contradiction entre la promotion de réductions à long terme des émissions de carbone par des initiatives d'EF et la poursuite des autres objectifs clés de la société canadienne (comme la sécurité énergétique, le développement économique, etc.).** À cette fin, il faut toutefois un cadre qui définit clairement les possibilités d'atteindre ces objectifs et les mesures qui s'imposent pour ce faire.
- 3. Par ailleurs, la promotion du développement de technologies énergétiques par des initiatives d'EF n'entraîne pas nécessairement une diminution des réductions à long terme des émissions de carbone,** ce qui indique qu'il est essentiel d'intégrer les objectifs liés aux émissions de carbone aux politiques sur le développement de technologies.

4. Les instruments économiques conçus pour promouvoir ces réductions à long terme des émissions de carbone par la technologie doivent refléter à la fois le marché et la maturité technique de la technologie en cause. Plus précisément :

- dans le cas des technologies de réduction des émissions de carbone éprouvées (comme celles que décrit notre étude de cas sur l'efficacité énergétique dans l'industrie), il faudrait mettre l'accent sur les instruments « tractés par la demande » qui facilitent et favorisent l'adoption de technologies existantes, ainsi que sur l'appui en R-D pour la mise au point de nouvelles technologies d'efficacité énergétique, et en particulier celles qui offrent des avantages radicaux sur le plan de l'efficacité énergétique (p. ex., de nouveaux procédés de production);
- dans celui des nouvelles technologies énergétiques et efficaces en carbone (comme celles que décrit notre étude de cas sur les énergies renouvelables), il faudrait concentrer les efforts sur l'utilisation d'instruments qui aident à refermer l'écart de prix entre les technologies en place et les technologies émergentes. L'hypothèse appliquée veut que la pénétration des marchés et les économies d'échelle qui en découleront refermeront l'écart de prix;
- dans le cas des technologies de réduction à long terme des émissions de carbone (comme celles que décrit notre étude de cas sur l'hydrogène), les instruments économiques devraient viser, avant tout, à promouvoir la recherche et le développement visant à surmonter des obstacles techniques et économiques critiques.

C. Recommandations

Les deux premières recommandations portent, avant tout, sur le type d'instrument stratégique à utiliser dans la recherche de réductions à long terme des émissions de carbone :

1. Il faudrait envisager sérieusement la possibilité d'un signal de prix général. L'étude de cas montre que ce type d'instrument (comme un marché de droits ou de permis) est le plus efficace pour réaliser les objectifs de la politique auxquels il est lié explicitement (en l'occurrence, la réduction des émissions de carbone), et que son coût est le plus efficient pour la société, car il lui laisse plus de marge de manœuvre pour réagir. Les instruments ont une caractéristique clé : ils permettent également d'assurer que l'on fait la promotion d'autres objectifs stratégiques du gouvernement – notamment dans le domaine de l'innovation et de la mise au point de technologies. Par ailleurs, la consultation menée dans le contexte du programme a dégagé de sérieuses préoccupations au sujet des répercussions d'un tel signal de prix sur la compétitivité. Les défis liés à la conception et à la mise en œuvre que pose un instrument général de cette nature et la barre à franchir pour « bien faire », qui est fixée très haut, représentent d'autres sources de préoccupation. Enfin, on a reconnu la tiédeur de l'intérêt politique que soulèvent de tels instruments. Le *droit pour le changement climatique* et les *accords sur le changement climatique*¹ connexes du Royaume-Uni constituent un exemple pour les responsables des politiques du Canada – s'ils veulent envisager un signal général.

1 Her Majesty's Customs and Excise, « A general guide to climate change levy ». Mars 2002, à www.hmce.gov.uk; et « Climate Change Agreements » à www.defra.gov.uk/environment/ccl/intro.htm.

2. Comme solution de rechange aux signaux de prix généraux – et conformément aux démarches stratégiques en cours – il faudrait élargir les instruments économiques qui visent certains types de technologies données, ou les concevoir de façon à les relier directement à l'objectif stratégique visé (en l'occurrence, la réduction des émissions de carbone). Des mesures ciblées pourraient ainsi partager des caractéristiques clés d'instruments généraux, notamment dans la promotion de l'innovation. L'amortissement accéléré pour les véhicules peu polluants offert au Royaume-Uni serait un exemple d'un tel instrument².

Les quatre recommandations suivantes s'inspirent directement des trois études de cas réalisées dans le contexte du programme EF et Énergie :

3. Pour appuyer les réductions à long terme des émissions de carbone par l'adoption de l'efficacité énergétique dans l'industrie, le gouvernement fédéral devrait :
 - a) intégrer une convergence sur l'efficacité du carbone dans les activités de promotion de l'efficacité énergétique afin d'éviter que ces activités entraînent une augmentation perverse des émissions de carbone;
 - b) mettre en œuvre un signal de prix général pour la réduction des émissions de carbone;
 - c) si b) est impossible, accroître les mesures fiscales ciblées (qui conviennent le mieux aux technologies génériques et auxiliaires) par une réglementation plus générale axée sur le marché (basée sur les émissions ou la technologie) afin de saisir les possibilités systémiques;
 - d) fournir de l'appui en R-D pour la mise au point de nouvelles technologies d'efficacité énergétique et en particulier celles qui offrent des avantages radicaux à cet égard (p. ex., par de nouveaux procédés de production). Il faudrait assurer le suivi, au moyen de mesures fiscales ciblées, jusqu'à la commercialisation de la technologie.
4. Afin d'appuyer les réductions à long terme des émissions de carbone par la mise au point de nouvelles technologies d'énergie renouvelable, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que ses politiques sont conformes à celles des provinces dans ce domaine et les appuyer sans réserve. Le gouvernement fédéral devrait, plus précisément :
 - a) mettre en œuvre un signal de prix général pour la réduction des émissions de carbone. Il s'agit du seul outil parmi ceux que nous avons analysés au cours de notre étude qui agira aussi sur la demande des consommateurs et l'intensité des émissions de carbone du système énergétique au complet. Il pourrait aussi :
 - b) appuyer les normes provinciales relatives au portefeuille d'énergies renouvelables – qu'on est en train d'établir d'un bout à l'autre du Canada – par un système national d'échange de certificats d'énergie renouvelable (CER)³ et le conjuguer à une subvention à la production d'énergies renouvelables financée par le fédéral qui couvrira tout un éventail de technologies

2 http://www.inlandrevenue.gov.uk/capital_allowances/cars.htm

3 Les certificats d'énergie renouvelable (ou « étiquettes vertes ») sont des biens échangeables accordés aux producteurs et aux consommateurs d'énergie renouvelable, ou à leurs bailleurs de fonds. La demande de certificats – qui doivent servir de substituts aux qualités environnementales de l'énergie renouvelable – provient habituellement de producteurs d'énergie que la réglementation oblige à produire un certain pourcentage d'énergie renouvelable, mais qui n'ont pas suffisamment d'éléments d'actif de production pour le faire.

émergentes. La création d'un marché national des CER et son lien avec une subvention à la production devraient être le fruit d'une réflexion profonde et éclairée par l'expérience d'autres administrations;

- c) faciliter la mise en œuvre de « tarifs d'alimentation » – dans le contexte desquels on conjugue un prix minimal pour l'électricité produite par de nouvelles sources d'énergie renouvelable à des règles claires d'accès au réseau – en collaborant avec les provinces pour élaborer des normes claires d'accès au réseau et conclure des ententes d'achat d'énergie. Les tarifs d'alimentation sont plus efficaces lorsqu'il s'agit de promouvoir la production d'énergies renouvelables distribuées et offrent des avantages sur les plans de la sécurité énergétique et de la stabilité du réseau;
 - d) élaborer des mesures ciblées sur les énergies renouvelables émergentes, non branchées au réseau, comme l'énergie géothermique, l'énergie solaire passive, etc.;
 - e) maintenir et étendre son programme d'achat d'électricité générée à partir de technologies émergentes d'énergie renouvelable⁴.
5. Afin d'appuyer les réductions à long terme des émissions de carbone par l'utilisation de l'hydrogène comme carburant et combustible, le gouvernement fédéral devrait :
- a) orienter les investissements publics vers les voies qui rejettent moins de carbone, y compris la création de sources d'énergie sans carbone afin de produire de l'hydrogène et d'éliminer le carbone à la source par la séquestration;
 - b) financer et stimuler une augmentation des activités de R-D afin de réduire les coûts en capital des technologies à piles à combustible et d'améliorer l'équilibre énergétique et les coûts de la production d'hydrogène;
 - c) continuer de concentrer les efforts sur les applications dans le secteur des transports qui offrent des possibilités de réduction à long terme des émissions de carbone, compte tenu des intérêts industriels du Canada dans les secteurs des piles à combustible, de l'hydrogène et de l'automobile.
6. Il faudrait adopter les recommandations, ci-dessus, dans un contexte coordonné qui irait du court terme au long terme – afin de pouvoir tirer le maximum d'avantages des technologies, au point le plus approprié de leur mise en valeur projetée, et d'atténuer toute interruption de la mise en œuvre des instruments économiques.

Enfin, les deux recommandations qui suivent portent sur le besoin d'information améliorée dans l'élaboration de politiques sur les réductions à long terme des émissions de carbone :

7. Le gouvernement fédéral devrait mettre en place un processus pour évaluer et contrôler continuellement les progrès réalisés vers les buts fixés et suggérer l'adaptation de mesures fondées sur leur efficacité, à mesure que le contexte évolue ou que de nouvelles possibilités commencent à prendre forme.

⁴ Le Plan d'action sur le changement climatique du Canada engage actuellement le gouvernement à « acheter de l'énergie verte pour combler 20 % des besoins d'électricité du gouvernement du Canada ».

8. Afin d'appuyer une meilleure capacité d'évaluer les instruments économiques de réduction à long terme des émissions de carbone :
- a) le gouvernement fédéral devrait mettre à jour, régulièrement, *Perspectives des émissions du Canada* en y intégrant de nouvelles prévisions de prix et les effets de nouvelles initiatives sur les changements climatiques à mesure qu'elles sont adoptées;
 - b) les gouvernements (fédéral et provinciaux) devraient appuyer la mise en œuvre d'une cartographie fiable et complète des potentiels techniques et pratiques des ressources renouvelables émergentes;
 - c) les gouvernements (fédéral et provinciaux) devraient appuyer la collecte de données opportunes sur la capacité installée et l'activité du marché des technologies émergentes;
 - d) les gouvernements (fédéral et provinciaux) devraient améliorer les données sur le parc actuel d'immobilisations des systèmes d'offre et d'utilisation de l'énergie, ainsi que ses caractéristiques de rendement.