



Policy Studies
Centre



New Brunswick
BUSINESS COUNCIL
CONSEIL D'ENTREPRISES
du Nouveau-Brunswick

Respect des exigences fédérales en matière de tarification du carbone :

Quelle est la méthode qui convient le mieux au Nouveau-Brunswick?

Auteurs du rapport :

J. C. Herbert Emery, Vaughan Chair in Regional Economics et directeur du Policy Studies Centre à l'Université du Nouveau-Brunswick

Van Lantz, Ph. D., doyen de la faculté de foresterie et de gestion de l'environnement à l'Université du Nouveau-Brunswick

Adrienne O'Pray, présidente directrice générale du Conseil d'entreprises du Nouveau-Brunswick

Animateurs du symposium :

Nick Scott du Réseau de recherche sur les politiques sociales du Nouveau-Brunswick et Amanda Hachey de NouLab

RÉSUMÉ

D'ici 2018, le gouvernement du Nouveau-Brunswick aura un prix sur le carbone par l'entremise d'une taxe sur le carbone, un système de plafonnement et d'échange ou un système hybride. Le plan d'action sur les changements climatiques du Nouveau-Brunswick et la mission du gouvernement fédéral en la matière signifient que la tarification du carbone au Nouveau-Brunswick n'est plus qu'un enjeu environnemental, mais aussi un enjeu de réglementation.

Quel mécanisme d'instauration d'une tarification sur le carbone (taxe sur le carbone, système de plafonnement et d'échange ou système hybride) conviendrait-il le mieux au contexte économique, aux objectifs de développement économique, à la démographie et aux relations commerciales du Nouveau-Brunswick?

Afin d'aborder l'enjeu de la conception de la tarification du carbone, le Policy Studies Centre de l'Université du Nouveau-Brunswick et le Conseil d'entreprises du Nouveau-Brunswick ont organisé, le 10 janvier 2017, le **symposium sur la tarification du carbone au Nouveau-Brunswick**. À cette occasion, 60 parties prenantes de toute la province (représentants du gouvernement, entrepreneurs, membres chevronnés de l'industrie, représentants d'ONG à vocation environnementale et sociale, et membres du milieu universitaire, entre autres) ont pris part à une journée de discussion animée par le Réseau de recherche sur les politiques sociales du Nouveau-Brunswick.

Comme l'ont illustré les discussions du symposium, il est difficile d'établir concrètement une tarification du carbone. Une mise en œuvre « ratée » présente des risques socioéconomiques, tandis qu'une mise en œuvre « réussie » ouvre des avenues de développement économique. Selon de nombreux participants et participantes, la tarification du carbone serait un bon investissement, mais aussi une initiative qui, malgré l'annonce d'un avenir prometteur, reste mal définie quant aux conséquences immédiates.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les participants au symposium reconnaissent le potentiel économique à long terme des mesures prises pour lutter contre les changements climatiques ainsi que le rôle que peut jouer la tarification du carbone pour encourager la population et les entreprises à prendre un virage vert. Les participants ont toutefois émis des réserves quant aux sacrifices que devront faire les entreprises, les ménages et l'économie de la province avant de profiter des avantages écologiques et économiques à long terme que représentent les occasions d'investissement et les recettes de la tarification du carbone au Nouveau-Brunswick.

Le gouvernement provincial doit être prudent dans l'élaboration et la mise en œuvre de son système de tarification du carbone et la concrétisation de futures occasions. Il doit veiller à ce que les répercussions socioéconomiques soient minimales et que les coûts engendrés par le nouveau système soient redistribués de façon juste et raisonnable dans l'ensemble des ménages et des entreprises du Nouveau-Brunswick. Ce rapport met en lumière l'inquiétude des participants au symposium, qui affirment que les Néo-Brunswickois sont trop mal informés par rapport au carbone pour comprendre les enjeux individuels et économiques des différentes solutions de tarification du carbone.

Les discussions du symposium ont permis de faire ressortir des recommandations, la plus importante étant que le gouvernement provincial doit faire preuve de transparence dans la définition des objectifs de la tarification du carbone et des valeurs motivant la conception et la mise en œuvre de tout mécanisme de

tarification du carbone. Quel équilibre existe-t-il entre recettes finançant le virage vers une économie verte et la réduction d'émissions? Quels principes guideront la distribution des coûts associés à la tarification du carbone dans les entreprises, les ménages et les collectivités? Afin de prouver que la politique choisie en 2018 est la meilleure option pour le Nouveau-Brunswick, il est essentiel que le gouvernement fasse preuve d'un engagement clair à l'égard des acteurs du domaine quant à la conception des modèles de tarification, qu'il investisse dans différents modèles de politiques et qu'il démontre une volonté d'apprendre des leçons tirées dans les autres provinces et territoires.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à mener 118 mesures pour lutter contre les changements climatiques, dont le dépôt d'une loi sur les changements climatiques qui lui permettrait de tarifier le carbone et de créer un fonds à partir des revenus générés. Dans cette optique, et en tenant compte ce que nous avons appris à l'occasion du symposium, nous avons dressé une liste de recommandations qui visent à cerner les aspects nécessitant plus de recherches pour préciser les mesures qui doivent être prises, notamment en ce qui a trait à l'adoption d'un système de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick.

- 1) Dissiper les incertitudes au maximum en établissant des principes pour guider la mise en place de la tarification du carbone.
 - a) Préciser le ou les objectifs en matière de tarification du carbone afin que les ménages et les entreprises comprennent comment et pourquoi le mécanisme sera mis en œuvre. Quel équilibre le gouvernement cherche-t-il à atteindre entre les objectifs de réduction des émissions de GES et le financement de possibilités économiques vertes?
 - b) Sur quel modèle se fonderont les objectifs de réduction d'émissions de GES : les objectifs du plan d'action sur les changements climatiques du Nouveau-Brunswick ou ceux, moins rigoureux, du gouvernement fédéral?
 - c) Faire le point sur les suppositions du gouvernement par rapport à la difficulté des industries énergivores de demeurer concurrentielles si elles sont soumises à une tarification du carbone et à un plafond d'émissions.
 - d) Clarifier les priorités du gouvernement entre les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques et les autres initiatives comme les démarches régionales de réglementation et de maintien de climats favorables aux entreprises de la province.
 - e) Comment les fardeaux économiques et fiscaux de la tarification du carbone peuvent-ils être répartis à l'ensemble des émetteurs, consommateurs et autres acteurs de l'industrie sous la forme de crédits, d'exonérations, de compensations, etc.?
- 2) Investir pour mieux informer la population du Nouveau-Brunswick au sujet du carbone et des changements climatiques. S'assurer que tous les ministères jouant un rôle dans l'élaboration du système de tarification du carbone sont bien informés au sujet des entreprises et qu'ils tiennent compte des leçons tirées des mesures adoptées dans les autres provinces ou territoires.
- 3) Pour veiller au respect de la transparence et de la responsabilité dans le choix d'un système de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick, investir dans la modélisation et la collecte d'information. Ces dernières serviront à concevoir le système et à informer les acteurs du dossier sur les répercussions probables d'autres mécanismes possibles. Rendre publics les renseignements tirés de cette modélisation.
- 4) Consulter les parties prenantes et travailler en collaboration avec des experts pour guider la conception du système de tarification du carbone, tirant des leçons des expériences vécues ailleurs tout en tenant compte des enjeux uniques au Nouveau-Brunswick.

- 5) Faire preuve de prudence pour ne pas trop faire augmenter le coût des affaires au Nouveau-Brunswick. Comparer, créditer, compenser et réinjecter les recettes convenablement.
- 6) Dans la mesure du possible, harmoniser le système de tarification du carbone à celui des autres provinces et territoires qui sont d'importants partenaires commerciaux du Nouveau-Brunswick, comme le Québec, l'Ontario, les autres provinces du Canada atlantique, ainsi que les neuf États du Nord-Est américain.
- 7) Reconnaître les investissements réalisés jusqu'ici pour réduire les émissions. La tarification du carbone doit tenir compte de l'investissement de taille qu'ont consenti certaines sociétés et certains consommateurs afin de réduire leur empreinte carbone. Pour ceux qui ont déjà mis en place des changements peu coûteux, les coûts marginaux de nouvelles mesures de réduction des émissions seront beaucoup plus élevés.
- 8) Choisir le mécanisme qui encourage le plus la croissance commerciale et les possibilités économiques.
- 9) Examiner les avantages que présente la participation aux marchés nationaux et internationaux de tarification du carbone en modélisant l'incidence nette sur les ménages, les entreprises et les industries.
- 10) Indépendamment du mécanisme de tarification du carbone privilégié, mettre en place les protocoles nécessaires pour faire des crédits compensatoires un actif négociable pour la séquestration du carbone dans les forêts, les terres agricoles et d'autres moyens viables.

I. INTRODUCTION

Le 3 octobre 2016, le premier ministre Trudeau a annoncé la mise en place d'une tarification du carbone à l'échelle du Canada dans le cadre d'une stratégie nationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Les premiers ministres des provinces et territoires ont dévoilé à Ottawa, le 9 décembre 2016, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Seul le premier ministre de la Saskatchewan ne s'est pas engagé à mettre en place son propre mécanisme de tarification du carbone. Le gouvernement fédéral demande aux provinces d'imposer un prix sur la pollution causée par le carbone établi à un minimum de 10 \$ par tonne en 2018, et augmenter de 10 \$ par année pour atteindre 50 \$ par tonne en 2022.

D'ici 2018, les provinces et territoires devront démontrer qu'ils respectent les exigences du gouvernement fédéral, soit en se conformant à l'échéancier de tarification du carbone ou en imposant un plafond provincial sur les émissions, ce dernier devant être au moins aussi rigoureux que l'objectif fédéral, soit réduire les émissions de 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques laisse aux provinces et territoires le soin de choisir le mécanisme de tarification du carbone qui leur convient. Ainsi, les gouvernements pourront tenir compte des besoins, circonstances et préférences propres aux entreprises et résidents de leur région. Si une province ou un territoire n'adopte pas de système de tarification du carbone, le gouvernement fédéral y prélèvera une taxe carbone dont les recettes seront versées à la province ou au territoire en question.

Le 7 décembre 2016, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a publié son plan d'action sur les changements climatiques¹. Dans ce dernier, il s'engage à adopter 118 mesures, dont la tarification du carbone. Il fixe également des objectifs plus ambitieux en matière d'émissions de GES que ceux du

¹ <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/env/pdf/Climate-Climatiques/LaTransitionVersUneEconomieAFaiblesEmissionsDeCarbone.pdf>

gouvernement fédéral². En ce qui a trait à la tarification du carbone, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'engage, dans le plan d'action sur les changements climatiques, à :

« Mettre en œuvre un mécanisme de tarification du carbone propre au Nouveau-Brunswick, qui répond aux exigences du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre d'une tarification sur les émissions de carbone d'ici à 2018 et qui tient également compte des circonstances économiques et sociales qui sont uniques au Nouveau-Brunswick. Le gouvernement provincial, lors du développement de mécanismes spécifiques et de détails de mise en œuvre, y compris les modalités du réinvestissement des recettes, prendra en considération les répercussions sur les familles à faible revenu, les industries exposées à la concurrence étrangère et ayant une forte consommation d'énergie, puis les consommateurs et les entreprises. Toute politique sur les prix cherchera à maintenir la compétitivité et à réduire au minimum les fuites de carbone (c.-à-d. le transfert des investissements vers d'autres provinces ou territoires). Les produits découlant de la tarification des émissions de carbone seront dirigés dans un fonds consacré aux changements climatiques. » (page 15, numéro 32)

En date du 10 février, le gouvernement Gallant n'avait toujours pas annoncé le choix d'un système de tarification du carbone. On ne sait pas encore si la mise en œuvre de ce système se fera pendant l'exercice financier 2017-2018 ou 2018-2019³.

Le plan d'action sur les changements climatiques du Nouveau-Brunswick et la mission du gouvernement fédéral en la matière signifient que la tarification du carbone au Nouveau-Brunswick n'est plus qu'un enjeu environnemental, mais aussi un enjeu de réglementation. Quel mécanisme d'instauration d'un prix sur le carbone (taxe carbone, système de plafonnement et d'échange ou système hybride) conviendrait-il le mieux au contexte économique, aux objectifs de développement économique, à la démographie et aux relations commerciales du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'à l'objectif de minimiser les répercussions socioéconomiques associées aux visées du gouvernement en matière de réglementation et de développement économique?

Le Policy Studies Centre de l'Université du Nouveau-Brunswick et le Conseil d'entreprises du Nouveau-Brunswick ont organisé, le 10 janvier 2017, le **Symposium sur la tarification du carbone au Nouveau-Brunswick**. À cette occasion, 60 acteurs de toute la province (représentants du gouvernement, entrepreneurs, membres chevronnés de l'industrie, représentants d'ONG à vocation environnementale et sociale et membres du milieu universitaire, entre autres) ont pris part à une journée de discussion animée par le Réseau de recherche sur les politiques sociales afin de répondre aux questions suivantes :

- **Sur quels principes et critères de conception devrait se fonder le modèle de tarification du carbone néo-brunswickois afin de protéger les avantages concurrentiels de la province, les industries exposées aux échanges et les personnes à faible revenu?**
- **Outre la tarification du carbone, quelles sont les politiques qui devraient être envisagées?**

² Le gouvernement fédéral vise une réduction des émissions de GES de 30 % en deçà des quantités émises en 2005 d'ici 2030, alors que le gouvernement provincial vise des émissions de 10 % en deçà de celles émises en 1990 d'ici 2020, et jusqu'à 35 % d'ici 2030, soit une réduction de près de 30 % par rapport aux émissions de GES de 2005 à 2020 au lieu de 2030, et 50 % de réduction de 2005 à 2030.

³ Adam Huras, « When is a tax on the price of carbon coming? Gallant government won't say exactly when », *The Daily Gleaner*, 10 février 2017, p. B1.

- **Si le gouvernement perçoit des recettes sur la tarification du carbone, de quelle façon ces sommes devraient-elles être distribuées ou investies?**
- **Quelles sont les possibilités économiques qui découlent de la transition à un avenir à faibles émissions de carbone au Nouveau-Brunswick?**

À l'occasion du symposium, les participants ont pris part à des discussions menées par des animateurs au sujet des différentes options de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick. Afin d'assurer la diversité des perspectives des acteurs du domaine et de maximiser l'apprentissage et l'interaction entre les participants, ces derniers ont été divisés en groupes de travail.

L'objectif du symposium n'était pas de formuler une recommandation prescriptive sur la tarification du carbone ou les détails précis d'une politique, mais bien de cerner les principaux enjeux que les acteurs du domaine prenant part à la discussion souhaitaient voir inclus dans la conception et la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick. Ce rapport ne s'adresse pas qu'au gouvernement, mais aussi aux citoyens du Nouveau-Brunswick qui, à terme, devront vivre avec la solution adoptée.

Le présent rapport cherche surtout à communiquer la difficulté d'établir concrètement une tarification du carbone. Une mise en œuvre « ratée » présente des risques socioéconomiques, tandis qu'une mise en œuvre « réussie » ouvre des avenues de développement économique. Les discussions du symposium ont permis de faire ressortir des recommandations, la plus importante étant que le gouvernement provincial doit faire preuve de transparence dans la définition des objectifs de tarification du carbone et des valeurs motivant la conception et la mise en œuvre de tout mécanisme de tarification du carbone. Quel équilibre existe-t-il entre les recettes finançant le virage vers une économie verte et la réduction d'émissions? Quels principes guideront la distribution des coûts associés à la tarification du carbone dans les entreprises, les ménages et les collectivités?

Afin de prouver que la politique choisie en 2018 est la meilleure option pour le Nouveau-Brunswick, il est essentiel que le gouvernement fasse preuve d'un engagement clair à l'égard des acteurs du domaine quant à la conception des modèles de tarification, qu'il investisse dans différents modèles de politiques et qu'il démontre une volonté d'apprendre des leçons tirées dans les autres provinces et territoires.

II. **CONTEXTE : DIFFÉRENTES OPTIONS DE TARIFICATION DU CARBONE AU NOUVEAU-BRUNSWICK**

Le principe économique qui sous-tend la tarification du carbone est simple : les émetteurs doivent payer pour leur consommation de combustible fossile une somme reflétant le coût environnemental des activités produisant des émissions de gaz à effet de serre. Lorsqu'un prix est fixé sur les émissions de carbone, les entreprises et les consommateurs sont poussés à moins consommer de combustibles fossiles, réduisant ainsi les émissions de CO₂. À court terme, l'augmentation de coût encourage les sources d'approvisionnement et l'utilisation de combustibles plus propres. À long terme, cette énergie plus propre devient plus abordable, favorisant la croissance économique.

Si le principe et l'objectif de la tarification du carbone sont simples, la mise en œuvre ne l'est pas autant. La conception d'un tel système et la gestion des répercussions socioéconomiques à court terme comportent leur lot de défis, entre autres parce que les ménages et les entreprises seront confrontés à des prix plus élevés et à un nombre limité d'occasions de passer à des sources d'énergie de remplacement propres, ces dernières étant parfois plus coûteuses.

Les stratégies de tarification du carbone se déclinent en trois aspects :

- 1) Mécanisme de tarification (système de plafonnement et d'échange, taxe carbone ou système hybride)
- 2) Émissions produites (activités en amont, en aval ou les deux)
- 3) Réinvestissement des recettes (redistribution au sein de la population et des entreprises, notamment sous la forme d'exonérations, de réduction des impôts ou d'assouplissement de la réglementation; ou de financement de programmes gouvernementaux pour aider la population et les entreprises à s'adapter ou à minimiser les répercussions)

La conception d'un système de tarification au Nouveau-Brunswick repose sur ces trois aspects et les choix qu'ils impliquent.

1) Mécanisme de tarification

D'autres provinces ou territoires ont mis en œuvre un système de plafonnement et d'échange ou une taxe carbone. En principe, les deux solutions permettent de réduire de façon efficace les émissions issues de la consommation de combustibles fossiles.

	Plafonnement et échange	Taxe sur le carbone
Émissions	Plafond d'émissions restreint établi par le gouvernement	Volume d'émissions établi en fonction du marché
Prix	Prix établi en fonction du marché	Prix établi à la hausse par le gouvernement

Source : <http://PriceonCarbon.org>

Lorsqu'une taxe carbone est imposée, les combustibles sont taxés selon leur teneur en carbone par BTU. Le gouvernement fixe un taux de taxe susceptible de réduire les émissions jusqu'à l'objectif déterminé. Pour décourager la production d'émissions supplémentaires, le gouvernement peut hausser la taxe au fil

du temps. Cette méthode définit clairement le prix du carbone, mais pas l'ampleur de la réduction des émissions.

Pour ce qui est du système de plafonnement et d'échange, le gouvernement fixe un ensemble de limites d'émissions. Ces plafonds peuvent être imposés à certaines industries ou à des entités distinctes. Une fois le plafond fixé pour la quantité totale d'émissions, on accorde des permis ou des quotas aux émetteurs. La distribution des permis et quotas est d'ailleurs un aspect important du système de plafonnement et d'échange. Si le gouvernement décide de vendre des permis d'émissions au plus offrant, il en tirera des recettes. Si les droits d'émissions sont octroyés aux émetteurs existants (droits acquis ou analyse comparative), la capacité à générer des recettes n'est pas la même. Il est important de noter que les permis d'émissions sont échangeables. Si un émetteur ne peut acheter les permis nécessaires, il pourrait devoir payer une amende pour les émissions supplémentaires, ou se voir dans l'obligation d'acheter ou de produire des crédits compensatoires. L'émetteur peut acquérir ces derniers grâce à des investissements internes ou sur les marchés internationaux. Le gouvernement peut baisser le plafond au fil du temps pour réduire les émissions, faisant ainsi augmenter le prix ou la valeur des permis d'émissions. Cette méthode définit clairement les objectifs de réduction des émissions, mais pas le prix du carbone, qui sera toujours fixé par le marché. Certains systèmes de plafonnement et d'échange comprennent des prix plancher et plafond fixés par le gouvernement pour atténuer l'instabilité du marché.

Une troisième option pourrait aussi être mise en place, soit un système hybride combinant la taxe carbone et le système de plafonnement et d'échange. Ici, les deux mécanismes entraînent différents prix pour le carbone. Ces prix peuvent être autonomes ou liés l'un à l'autre (p. ex., la taxe peut servir de prix de transaction minimal ou maximal dans le système de plafonnement et d'échange, ou les prix de transaction peuvent servir de guide pour fixer le taux de taxe sur le carbone)⁴. Si cette option est choisie, le système de plafonnement et d'échange peut être mis en place auprès des grands émetteurs finaux, tandis que la taxe carbone sera imposée aux petits consommateurs commerciaux et résidentiels.

Des systèmes d'échange de droits d'émissions axés sur le mécanisme de plafonnement et d'échange existent déjà dans l'Union européenne, en Californie et dans neuf États du Nord-Est et du Centre du littoral atlantique. Au Canada, les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta⁵ ont imposé des taxes sur le carbone, mais l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse ont opté pour des systèmes d'échange de droits hybrides ou de plafonnement et d'échange⁶.

2. Émissions produites

La tarification du carbone sur les activités en amont imposerait un plafond sur les émissions ou une taxe carbone sur les combustibles fossiles à l'endroit où ces derniers sont recueillis ou distribués. Elle viserait donc les producteurs de charbon, de pétrole et de gaz naturel. La tarification du carbone sur les activités en aval imposerait quant à elle un plafond ou une taxe carbone sur les combustibles fossiles à l'endroit

⁴ SUSTAINABLE PROSPERITY. "Hybrid" carbon pricing: Issues to consider when carbon taxes and cap-and-trade systems interact, Ottawa, 2009, 14 p. Sur Internet : <URL:<http://www.sustainableprosperity.ca/sites/default/files/publications/files/Hybrid%20Carbon%20Pricing.pdf>>.

⁵ Les grands émetteurs de l'Alberta doivent payer une taxe supplémentaire calculée selon l'intensité de leurs émissions. Deux options d'offrent à eux pour atteindre les réductions exigées par le gouvernement : réduire leurs émissions, acheter des crédits compensatoires pour le carbone ou payer la taxe. Puisqu'il n'y a pas de disposition par rapport à l'échange de permis d'émissions, l'Alberta est définie comme étant sa propre administration pour la taxe carbone.

⁶ WORLD BANK. *State and Trends of Carbon Pricing 2016*, rapport réalisé par World Bank, Ecofys et Vivid Economics, Washington, 140 p. Sur Internet : <URL:<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25160/9781464810015.pdf?sequence=7&isAllowed=y>>.

où ces derniers sont brûlés. Elle viserait donc les centrales électriques, les chaudières industrielles et les sources mobiles comme les gaz d'échappement (tarifiés selon le prix au détail du diesel). Bien sûr, il serait aussi possible de combiner les émissions des activités en amont et en aval dans le un seul mécanisme de tarification du carbone.

3. Réinvestissement des recettes

Le gouvernement peut réinvestir les recettes encaissées de nombreuses façons. Il pourrait, par exemple, redistribuer ces revenus aux ménages et aux entreprises pour compenser l'augmentation du coût de la vie et du coût des affaires qu'aura causée la tarification du carbone. Sinon, les recettes de la tarification du carbone pourront être employées à la réduction des impôts des particuliers ou des entreprises, par exemple. Dans le contexte d'une politique sur la taxe carbone, on qualifie souvent cette option de « neutralité fiscale » parce que les taxes de vente et l'impôt sur le revenu seraient diminués au moment de mettre en œuvre la taxe sur le carbone. Ainsi, le gouvernement ne réaliserait pas de profits sur les recettes. Autrement dit, la neutralité fiscale signifie que la tarification du carbone changerait la façon dont le gouvernement prélève les taxes, et non les sommes qu'il prélève.

Enfin, le gouvernement pourrait choisir de réinvestir les recettes de la tarification du carbone de façon à (i) atténuer les émissions en investissant dans la recherche et le développement, (ii) offrir des subventions pour encourager la consommation d'énergie propre ou l'efficacité énergétique à la maison et dans les entreprises, (iii) investir dans les équipements et dans d'autres secteurs afin d'aider l'économie locale à s'adapter aux changements climatiques, (iv) diminuer la dette publique ou d'autres taxes⁷.

Pour commencer, il existe plusieurs similitudes entre le mécanisme de la taxe sur le carbone et le système de plafonnement et d'échange⁸. Si elles sont bien conçues et que les recettes et droits d'émissions sont bien distribués, les deux options peuvent s'avérer une bonne incitation à réduire les émissions à la marge, atteindre les objectifs de distribution, demeurer concurrentiel et inclure ou exclure les crédits compensatoires.

Cependant, la conception des deux mécanismes est très différente. Si l'objectif est d'avoir une certaine marge de certitude par rapport aux émissions, alors le système de plafonnement et d'échange est à privilégier, puisqu'il permet de fixer des limites d'émissions directement. La taxe sur le carbone, quant à elle, laisse au marché le soin de guider la quantité d'émissions produites. Elle est un choix préférable si la prévisibilité des prix ou des recettes est un objectif majeur. A priori, la taxe sur le carbone peut aussi sembler relativement plus facile et moins coûteuse à mettre en œuvre d'un point de vue administratif (notamment parce que les organismes de réglementation n'auraient pas à contrôler ou consigner les crédits et les échanges de droits d'émissions comme ce serait le cas avec un système de plafonnement et d'échange). Or, comme avec toute nouvelle taxe, la mise en œuvre serait tout de même délicate : compensations, exonérations, réductions et crédits devront être intégrés pour pallier la hausse de coûts pour les ménages et veiller à ce que les entreprises demeurent concurrentielles. Enfin, l'idée d'associer le Nouveau-Brunswick à d'autres régions dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange présente certains risques, comme la perte de revenus si les permis de droits d'émissions sont achetés en dehors de la province, et la « perte d'émissions » si les permis provinciaux sont vendus à d'autres

⁷ <https://ecofiscal.ca/fr/reports/des-choix-judicieux-options-de-recyclage-des-recettes-de-la-tarification-du-carbone/>

⁸ GOULDER, LAWRENCE, ET ANDREW SCHEIN. « Carbon Taxes Versus Cap and Trade: A Critical Review », *Climate Change Economics*, vol. 4, n° 3 (novembre 2013).

provinces ou territoires en vertu d'une entente de plafonnement et d'échange. Parallèlement, la taxe carbone peut entraîner une « perte d'émissions » si les émetteurs déménagent leurs installations en partie ou en totalité à un endroit où le respect des normes relatives aux émissions coûte moins cher et où les ententes de réglementation liées au carbone sont plus avantageuses.

III. QUESTIONS ABORDÉES PENDANT LE SYMPOSIUM

Question 1 : Quelles sont certaines inquiétudes qu'ont les acteurs du domaine par rapport à la tarification du carbone?

La première séance de discussion avait pour objectif de recueillir les points de vue quant aux enjeux considérés comme importants dans la conception d'un mécanisme de tarification du carbone, en tenant pour acquis qu'un mécanisme conforme aux exigences du gouvernement fédéral sera bel et bien mis en place. Les participants ont évoqué des thèmes liés aux risques économiques et aux obstacles supplémentaires dans le secteur des affaires si un système de tarification du carbone est instauré. L'un des groupes de participants a également mentionné qu'une erreur dans la conception du mécanisme pourrait entraîner des répercussions sur plusieurs générations.

Les participants ont également souligné la complexité des enjeux associés à la conception d'un mécanisme de tarification du carbone. Les personnes responsables auront besoin de l'information tirée des modélisations, de l'expérience des autres provinces ou territoires, et de l'avis des parties prenantes quant aux résultats, coûts indirects et conséquences probables de chaque option de tarification du carbone. Vu le caractère délicat de la tarification du carbone, les participants au symposium ont affirmé vouloir que le gouvernement du Nouveau-Brunswick prenne son temps pour « bien faire les choses ».

Et justement, pour « bien faire les choses », il serait important de veiller à ce que les résidents du Nouveau-Brunswick soient suffisamment informés au sujet du carbone pour pouvoir comprendre et évaluer le mécanisme de tarification du carbone qu'ils acceptent et avec lequel ils devront vivre. On devra donc leur fournir assez d'information et de formation sur les différents systèmes et choix à l'étude.

Les effets de la tarification du carbone sur la croissance économique ont aussi fait l'objet de nombreuses discussions lors de la séance. Les participants ont exprimé leur souhait de voir le gouvernement adopter un mécanisme de tarification conçu de façon à ne pas entraver la croissance, et peut-être même de façon à créer des avenues de croissance économique dans la province. Dans la même veine, les participants ont mentionné un souhait plus précis, soit un mécanisme de tarification conçu de façon à harmoniser les politiques sur le carbone du Nouveau-Brunswick avec celles des autres provinces ou territoires afin d'optimiser la position concurrentielle des producteurs néo-brunswickois touchés par les échanges.

D'ailleurs, en ce qui a trait à la concurrence, les participants ont mis l'accent sur le fait que le Nouveau-Brunswick, aux yeux des entreprises, est déjà une province coûteuse en ce qui concerne le transport, l'énergie, les taxes et la réglementation. On craint que certaines entreprises ne puissent survivre à de nouvelles hausses au coût des affaires dans la province. Si le gouvernement ne tient pas compte de ce risque, la tarification du carbone pourrait appauvrir le Nouveau-Brunswick en entraînant une augmentation de l'importation au détriment de la production, ou encore la perte de certains investissements du secteur privé préférant d'autres provinces ou territoires où le coût des affaires est plus avantageux.

Toujours selon les participants au symposium, il est important que le mécanisme de tarification du carbone permette de bien distribuer les fardeaux fiscaux et économiques qu'il entraîne. Cet enjeu se retrouve dans plus d'un contexte :

- Les émetteurs qui sont moins exposés aux échanges sont plus en mesure de porter le fardeau de la tarification du carbone.
- Certains émetteurs ont déjà commencé à investir dans la réduction de leurs émissions, ce qui signifie qu'ils ont déjà assumé les frais des réductions moins coûteuses, et que les futures mesures de réduction des émissions leur coûteront plus cher qu'aux émetteurs qui n'ont pas encore investi dans ces initiatives.
- On pourrait tenir compte des sommes investies dans la réduction des émissions avant 2018 dans le calcul des droits d'émissions d'un système de plafonnement et d'échange ou d'une exonération fiscale dans le cas d'une taxe carbone.
- Le fardeau de la taxe sur le carbone ou des droits d'émissions dans le cas d'un système de plafonnement et d'échange pourrait être imposé en fonction du secteur, et non à l'ensemble de l'économie de la province. Ainsi, les émetteurs pourraient être comparés à leurs pairs de l'industrie au Nouveau-Brunswick ou dans d'autres provinces ou territoires.

Il faut également tenir compte du fardeau et des répercussions qu'entraîne la tarification du carbone sur les ménages et les autres groupes de parties prenantes dans la province. Les ménages, les établissements du secteur public (universités, écoles et hôpitaux) et le secteur du bénévolat (centres pour sans-abri et banques d'alimentation) pourraient être confrontés à des hausses de prix pour certains biens et services ainsi qu'à des taxes et des défraiements découlant de l'augmentation des coûts des services gouvernementaux locaux. De plus, pour que les ménages soient en mesure d'adapter leurs habitudes à la nouvelle tarification du carbone, le gouvernement doit investir en parallèle dans les secteurs tels que le transport en commun, afin d'offrir des solutions parallèles à la voiture. Dans le même ordre d'idée, le soutien à la transition vers une réduction des émissions dans les transports, le chauffage et la consommation d'électricité pourrait nécessiter des subventions pour des biens d'investissement plus verts et la mise à jour du parc résidentiel.

Question 2 : Quelles perspectives économiques la tarification du carbone offre-t-elle au Nouveau-Brunswick?

Après la discussion sur les inquiétudes par rapport à la tarification du carbone, les participants sont passés à une discussion sur les perspectives économiques qu'ouvre la tarification du carbone dans la province. Deux grands thèmes en sont ressortis, soit les possibilités de concevoir et mettre en œuvre un mécanisme qui pourrait minimiser les répercussions négatives de la tarification du carbone et les possibilités de croissance qu'offre la transition vers une économie verte alimentée par le nouveau système.

Si l'objectif consiste à changer les habitudes et réduire les émissions, alors le mécanisme choisi doit être conçu de manière à ne pas avoir de conséquences négatives sur la croissance ou la capacité de croissance économique future. La tarification du carbone peut être considérée comme un substitut pour des réglementations et taxes existantes, plutôt qu'une réglementation supplémentaire. Comme on l'a proposé au Nouveau-Brunswick en 2008, la tarification du carbone peut faire partie d'une plus grande initiative de réforme fiscale qui donnera peut-être l'occasion au Nouveau-Brunswick d'améliorer sa position concurrentielle (Ruggeri, 2009).

En ce qui concerne la réforme de la réglementation, le gouvernement du Nouveau-Brunswick pourrait s'inspirer de la démarche adoptée par le gouvernement fédéral à cet égard : la règle du « un pour un » (<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/regle-un-pour-un.html>). Selon cette démarche, l'ajout d'un fardeau administratif lié à la tarification du carbone devrait être compensé par l'élimination d'un fardeau réglementaire équivalent grâce à la suppression ou à l'assouplissement de règlements actuellement en vigueur qui seraient redondants dans le cadre de la tarification du carbone. Cette règle n'est pas limitée à la réglementation environnementale si l'objectif est la mise en œuvre de la tarification du carbone tout en préservant la compétitivité des producteurs.

Le plafonnement des émissions de GES et les crédits compensatoires engendrent la richesse en établissant des droits de propriété sur les émissions et la séquestration des GES et en utilisant la politique pour produire une rareté des émissions permises. Dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange, la rareté des droits d'émission crée une valeur d'actif semblable aux droits de coupe ou miniers, ou aux quotas dans les marchés agricoles régis par la gestion de l'offre. La valeur de ces droits ainsi que la distribution de la nouvelle richesse seront déterminées par les décisions stratégiques prises par le gouvernement du Nouveau-Brunswick à l'égard des émissions totales et des règles relatives à l'attribution et à l'échange de permis d'émission. Si un plafonnement est imposé aux émissions, alors ce plafonnement, ou l'attribution des permis d'émission, devrait ouvrir la voie au démarrage d'entreprises au Nouveau-Brunswick.

Les protocoles associés aux crédits compensatoires sur le carbone permettent la monétisation de la séquestration du carbone dans les forêts ou les terres agricoles. Cela pourrait signifier la reconnaissance des dépenses ou des investissements dans la gestion forestière qui ne sont pas échangeables ou la création d'un bien échangeable reflétant la valeur des investissements dans la gestion des forêts ou d'autres démarches pour la séquestration du carbone. Dans les deux cas, l'incidence probable des crédits compensatoires en foresterie ou en agriculture serait l'augmentation des investissements dans le reboisement, la gestion forestière, la R-D en gestion forestière, la lutte contre les incendies et les ravageurs, et peut-être des marchés connexes liés aux assurances de la forêt sur pied protégeant les actifs.

Les participants au symposium ont présenté de nombreuses suggestions sur la façon dont la tarification du carbone produit des occasions de développement économique par l'entremise de l'écologisation de l'économie. Tout d'abord, la tarification du carbone crée des incitatifs, et des moyens grâce aux recettes perçues, qui encouragent la modernisation du matériel dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique des ménages et des entreprises. Les véhicules écoénergétiques, y compris les véhicules électriques, l'amélioration de la qualité des habitations, les nouveaux appareils de chauffage et les nouvelles technologies qui aident les ménages à gérer leur consommation d'énergie, ainsi que la nouvelle machinerie dans les entreprises, offrent la possibilité de réduire la croissance de la consommation d'énergie et des émissions. L'investissement dans la modernisation du matériel au Nouveau-Brunswick offre des gains à long terme sur le plan de la réduction des coûts énergétiques et des émissions, mais ils doivent être financés au départ à court terme. Pour surmonter l'obstacle des coûts fixes de la transition vers une économie écologique, le gouvernement peut offrir des incitatifs à l'investissement aux ménages et aux entreprises du Nouveau-Brunswick en empruntant ou en utilisant des revenus « affectés » générés par le mécanisme de tarification du carbone et le soutien fédéral à l'infrastructure.

Dans le cadre du « tournant vert » de l'économie mondiale, plusieurs possibilités de diversification du commerce et de l'économie ont été relevées. La tarification du carbone et l'écologisation de l'économie et de ses services, tels que les ports et le transport, peuvent constituer des avantages concurrentiels dans les échanges avec des partenaires qui apprécient les services à faibles émissions de carbone dans leur chaîne d'approvisionnement. Le Nouveau-Brunswick pourrait diversifier ses partenaires commerciaux et réduire sa dépendance des exportations vers les États-Unis. L'écotourisme et les attraits d'une industrie écologique seraient des avantages de la tarification du carbone et de l'écologisation de l'économie. Les biocombustibles, l'énergie renouvelable, les technologies et les TI écologiques liées aux logiciels utilisés dans les voitures électriques et le réseau intelligent sont des exemples d'une industrie écologique au sein de laquelle le Nouveau-Brunswick pourrait jouir d'un avantage concurrentiel.

À plus long terme, de nombreux participants ont mentionné que le Nouveau-Brunswick avait la possibilité de développer une grappe écologique d'industries associées à la R-D et à l'innovation technologique liée à des initiatives telles que le réseau intelligent. Grâce au soutien de Siemens et d'Emera, Énergie NB et l'UNB travaillent à la mise au point de technologies et de propriétés intellectuelles exportables. En prenant la tête du peloton de l'écologisation de l'économie, le Nouveau-Brunswick sera en mesure d'investir dans le développement du capital humain de l'économie à faibles émissions de carbone. Ici, les possibilités englobent les services de mesure et de vérification associées à la réglementation des émissions et aux protocoles de crédits compensatoires pour les services d'entretien et de réparation requis pour les nouvelles technologies, notamment les véhicules électriques et les appareils alimentés à l'énergie renouvelable. Les connaissances générées pourraient être exportables dans le cadre de services fournis par des entreprises néo-brunswickoises. Enfin, en étant chef de file du tournant vert, le Nouveau-Brunswick pourrait également être un leader dans la sensibilisation aux changements – en montrant ce qu'il est possible de faire et comment y parvenir.

Il est important de reconnaître que la rentabilité attendue de la nouvelle économie écologique est, comme dans toutes les industries en « démarrage », intrinsèquement risquée. Bien que l'on trouve au Nouveau-Brunswick quelques « jeunes pousses » de nouvelles activités commerciales prometteuses, l'expérience vécue dans d'autres provinces ou territoires, notamment en Ontario et en Colombie-Britannique, montre que l'ampleur de la rentabilité de l'écologisation de l'économie et le moment où elle se produit sont incertains, ce qui pose des défis à l'égard de la responsabilisation associée aux investissements écologiques faits par l'État pour stimuler « l'établissement dans la province ».

Question 3 : Quel modèle de tarification du carbone — 1) taxe sur le carbone; 2) plafonnement et échange ou 3) système hybride — serait le plus susceptible de minimiser les problèmes et de maximiser les possibilités?

Les groupes de discussion ont examiné les caractéristiques des différents mécanismes et les incidences de ces derniers sur (i) la compétitivité des industries du Nouveau-Brunswick; (ii) la croissance économique; (iii) les ménages et les groupes à faible revenu.

Les participants ont reconnu que tous les mécanismes de tarification du carbone peuvent être structurés de manière à produire des résultats semblables, et que les détails propres à chaque mécanisme doivent être bien définis avant qu'il soit possible de choisir celui qui convient le mieux. Dans le cas du plafonnement et échange, les participants ont exprimé plusieurs points de vue sur la façon dont les objectifs en matière d'émissions devraient être définis, comment les permis devraient être accordés, quelles seraient les industries visées, quelle serait la gamme de prix acceptable pour les permis, si les

industries exposées à la concurrence étrangère devaient jouir d'un traitement préférentiel, si le Nouveau-Brunswick devait s'associer à d'autres systèmes de plafonnement et d'échange, comment les revenus générés par le gouvernement devraient être utilisés, si les crédits compensatoires devaient être inclus, et ce que pourrait être l'incidence générale sur l'économie du Nouveau-Brunswick.

De même, dans le cas d'une taxe sur le carbone, les participants ont présenté des opinions sur ce que devrait être le taux, comment ce taux devrait être modifié au fil du temps, quelles seraient les industries visées, si des exonérations fiscales ou un autre traitement fiscal préférentiel devaient être accordé aux industries exposées à la concurrence étrangère, comment les revenus générés par le gouvernement devraient être utilisés, si les crédits compensatoires devaient être inclus, et ce que pourrait être l'incidence générale sur l'économie du Nouveau-Brunswick.

Bien qu'aucun consensus n'ait été atteint quant au mécanisme le plus approprié, de nombreux participants ont signalé avoir une préférence pour plafonnement et l'échange, car ce mécanisme pourrait être mis en œuvre de façon à soutenir la compétitivité des exportateurs et la croissance économique du Nouveau-Brunswick et à assurer l'harmonisation réglementaire avec les provinces voisines de la Nouvelle-Écosse et du Québec. En outre, certains croient que si un système de plafonnement et d'échange était mis en place au Nouveau-Brunswick, une portion des permis devrait bénéficier d'une clause de droits acquis et qu'une base de référence devrait être définie afin de récompenser les entreprises pour les efforts qu'elles ont déjà déployés en vue de réduire leurs émissions de carbone. Quel que soit le mécanisme choisi, de nombreux participants ont souligné qu'il était nécessaire : (i) d'envisager une exonération fiscale ou un traitement fiscal préférentiel pour les entreprises exposées à la concurrence étrangère; (ii) de protéger les familles à faible revenu et les autres Néo-Brunswickois économiquement vulnérables contre l'augmentation des coûts; (iv) de réinvestir une partie des revenus générés pour réduire davantage les émissions de carbone; (iii) d'inclure des crédits compensatoires.

Question 4 : Quelles sont les prochaines étapes? Comment pouvons-nous obtenir les renseignements qui aideraient à élaborer le meilleur mécanisme de tarification pour le Nouveau-Brunswick?

Que savons-nous?

Les participants ont souligné que nous connaissons les exigences du gouvernement fédéral à l'égard de la tarification du carbone par les provinces. Le gouvernement fédéral a clairement établi les objectifs nationaux, les quantités et l'échéancier, le calendrier de l'élimination graduelle de la production d'électricité au charbon et la souplesse accordée aux provinces à l'égard du choix de leur mécanisme de tarification du carbone. Les participants comprennent que l'engagement pris par le gouvernement fédéral d'imposer en 2018 une taxe sur le carbone dans les provinces qui n'auraient adopté aucun mécanisme de tarification du carbone est crédible. Nous savons donc qu'il y aura une tarification du carbone au Nouveau-Brunswick. Les participants ont également mentionné que nous savons que si la tarification du carbone est faite de manière appropriée, les coûts de la mise en œuvre du mécanisme seront compensés par les possibilités qui seront créées.

Les participants au symposium ont indiqué que l'état et la structure de l'économie du Nouveau-Brunswick sont tels qu'un mécanisme mal conçu pourrait causer un important préjudice économique. L'économie du Nouveau-Brunswick est considérée comme fragile en raison de sa grande dépendance commerciale sur les États-Unis et de l'importance de ses producteurs industriels énergivores. On craint

que les entreprises du Nouveau-Brunswick ne soient pas en mesure d'assumer un fardeau réglementaire et fiscal supplémentaire. Nous savons donc que le résultat définitif de la tarification du carbone repose sur le choix d'un mécanisme de tarification qui tiendra compte de la compétitivité des producteurs du Nouveau-Brunswick.

Les participants ont reconnu que le Nouveau-Brunswick devra compenser les incidences budgétaires de la tarification du carbone sur les membres de ménages à faible revenu, qui vivent dans des régions rurales ou qui ont une capacité limitée de modifier les comportements. Nous savons qu'en ce moment, l'énergie renouvelable n'est pas aussi abordable pour les consommateurs que l'électricité produite au charbon et que la tarification du carbone augmentera le coût du transport, de la nourriture et du logement. Nous savons aussi que ces incidences sur le budget des ménages ne sont pas nécessairement bien comprises en raison de la faiblesse des connaissances sur le carbone dans la province et au Canada en général.

Par ailleurs, nous savons qu'en plus de la souplesse accordée aux provinces et aux territoires à l'égard de la mise en œuvre de la tarification du carbone, le Nouveau-Brunswick a l'avantage de pouvoir examiner les mécanismes utilisés dans d'autres provinces et territoires, et d'approfondir ses connaissances sur ce qui pourrait être sa meilleure option.

*Qu'est-ce que nous **ignorons**? Que devons-nous savoir?*

À la lumière des débats touchant la question de l'élaboration du mécanisme de tarification du carbone qui convient au Nouveau-Brunswick, il est clair que les parties prenantes de la province ne disposent pas de tous les renseignements dont elles ont besoin pour évaluer la faisabilité et le bien-fondé des différentes options.

Les participants ont mentionné plusieurs points qui devront être précisés par le gouvernement du Nouveau-Brunswick lors de l'élaboration de son mécanisme de tarification du carbone. Tout d'abord, il n'existe aucun énoncé clair de **l'objectif** de la tarification du carbone en ce qui a trait à l'importance relative accordée à la réduction des émissions par rapport à la perception de recettes. Le choix d'une taxe sur le carbone plutôt qu'un système de plafonnement et d'échange dépend essentiellement de l'intention du gouvernement : réglementer les émissions comme le montrent ses objectifs en matière d'émissions, ou percevoir des recettes pour financer les possibilités de croissance de l'économie écologique par l'entremise de son fonds consacré aux changements climatiques. En ce moment, nous ignorons où se trouve l'équilibre entre la réduction des émissions et la perception de recettes que le gouvernement espère réaliser grâce à son mécanisme de tarification du carbone.

Peu importe le mécanisme de tarification du carbone choisi, les participants ont établi que le gouvernement doit définir une base de référence pour les émissions. Les cibles pour la réduction des émissions de GES sont-elles celles du plan d'action sur les changements climatiques ou celles du gouvernement fédéral?⁹ La base de référence s'applique-t-elle à l'ensemble des émissions au Nouveau-Brunswick ou est-elle fixée selon les secteurs de l'économie? Les émissions de la base de référence reposeront-elles sur les émissions réelles ou seront-elles établies en fonction des émissions « possibles »

⁹Les émissions du Nouveau-Brunswick sont déjà de 25 % inférieures au niveau de ses émissions de 2005. Ainsi, le choix pourrait être de considérer cette quantité d'émissions comme étant la ligne de référence des émissions pouvant être utilisées ou échangées avec d'autres provinces et territoires, plutôt que de les reconnaître comme des réductions d'émissions en fonction des objectifs nationaux en vertu de l'Accord de Paris. La cible fédérale est une réduction de 30 % d'ici 2030, tandis que le plan d'action sur les changements climatiques du gouvernement provincial exige des réductions d'émissions équivalentes d'ici 2020, plan d'action sur les changements climatiques (page 4, renvois 1 et 3).
http://logixml.ghgregistries.ca/New%20Brunswick%20Dashboard%20Solo/rdPage.aspx?rdReport=Dashboard_Provincial

ou du « plein emploi »? ¹⁰ Quelles sont les conséquences du non-respect des objectifs sur la trésorerie et les producteurs du Nouveau-Brunswick?

Nous avons besoin d'information supplémentaire sur l'application d'une taxe sur le carbone et des mécanismes de plafonnement et d'échange adoptés dans d'autres provinces et territoires. Nous devons mieux comprendre ce qui se passera avec la stratégie de décarbonation des États-Unis et comment les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaîtront les répercussions commerciales pouvant découler de la mise en œuvre des autres mécanismes de tarification du carbone et y réagiront. En partenariat avec des responsables canadiens de l'élaboration de politiques, la Western Climate Initiative a préparé un guide étape par étape afin d'aider les gouvernements qui envisagent l'adoption d'un système de plafonnement et d'échange à définir clairement les décisions et les politiques essentielles à la réussite de leur participation à un tel système (<http://www.wci-inc.org/fr/index.php>).

Les participants ont reconnu le besoin d'avoir plus de renseignements sur les ménages, les entreprises et les industries au sujet de la façon d'ajuster leur comportement pour éviter ou compenser une partie des coûts de la tarification du carbone, renouveler leurs immobilisations ou profiter des nouvelles possibilités économiques. Pour aider les ménages et les autres parties prenantes à comprendre les enjeux, il est nécessaire d'en connaître davantage sur les sources d'énergie (production énergétique), le transport (transmission) et la distribution.

Les participants ont insisté sur le manque de modélisation effectuée pour évaluer les mécanismes de tarification du carbone à l'étude. La modélisation nous permettrait de déterminer quelle démarche pourrait nous permettre d'atteindre l'objectif de la politique aux moindres frais, de reconnaître l'ampleur et la distribution des effets attendus de la tarification du carbone et de comprendre le potentiel de la séquestration du carbone pour compenser les émissions qui y sont associées.

Enfin, il existe des questions que la modélisation ou la recherche ne peut expliquer en raison du manque d'antécédents ou de l'incertitude à leur sujet. C'est sur ce plan qu'il est nécessaire de consulter les parties prenantes et d'inciter les experts à conseiller les décisionnaires. Par exemple, quels sont les risques commerciaux et politiques découlant de la tarification du carbone? Quelle est « la solution la plus facile » en matière de possibilités pour réduire les émissions et profiter de l'imposition d'une tarification du carbone? Quelles devraient être l'ampleur et la viabilité du marché des permis et des crédits de carbone dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange?

IV. **DISCUSSION : discussions du symposium dans le contexte du plan d'action sur les changements climatiques**

Dans son plan d'action sur les changements climatiques, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a reconnu 118 mesures à prendre pour lutter contre les changements climatiques. De nombreuses d'entre elles abordent les préoccupations et les possibilités liées aux méthodes de tarification du carbone qui

¹⁰ Les émissions réelles reflètent la quantité produite, mais dans un contexte de ralentissement où une province produit moins d'émissions, on pourrait tenter de démontrer que la base de référence et les cibles des émissions devraient reposer sur le « plein emploi » ou le « PIB potentiel ». L'utilisation des émissions réelles pour définir des bases de référence pour les émissions et les cibles de réduction des GES désavantage le Nouveau-Brunswick par rapport aux autres provinces dans lesquelles la croissance est plus forte. D'autres ajouts aux réserves d'émissions permises au Nouveau-Brunswick pourraient être obtenus en définissant les émissions en fonction d'un point de référence de « plein emploi » ou de « PIB potentiel » de 2005 de façon à ne pas être désavantagé par des effets cycliques responsables d'au moins quelques réductions d'émissions de GES au Nouveau-Brunswick au cours de la dernière décennie.

ont été soulevées lors de notre symposium. Par exemple, la mesure 32 semble résumer ce que les participants du symposium aimeraient que le gouvernement fasse en ce qui a trait au mécanisme de tarification du carbone :

Le gouvernement provincial va : « Mettre en œuvre un mécanisme de tarification du carbone propre au Nouveau-Brunswick, qui répond aux exigences du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre d'une tarification sur les émissions de carbone d'ici à 2018 et qui tient également compte des circonstances économiques et sociales qui sont uniques au Nouveau-Brunswick. Le gouvernement provincial, lors du développement de mécanismes spécifiques et de détails de mise en œuvre, y compris les modalités du réinvestissement des recettes, prendra en considération les répercussions sur les familles à faible revenu, les industries exposées à la concurrence étrangère et ayant une forte consommation d'énergie, puis les consommateurs et les entreprises. Toute politique sur les prix cherchera à maintenir la compétitivité et à réduire au minimum les fuites de carbone (c.-à-d. le transfert des investissements vers d'autres provinces ou territoires). Les produits découlant de la tarification des émissions de carbone seront dirigés dans un fonds consacré aux changements climatiques. » (page 11)

Il est également évident que le comité spécial qui a rédigé le plan d'action sur les changements climatiques et le gouvernement du Nouveau-Brunswick reconnaissent les possibilités économiques en matière de R-D, de puits et de crédits de carbone, et de renouvellement des immobilisations pour les ménages et les entreprises, possibilités qui s'alignent sur les opinions des participants du symposium. Le plan stipule clairement les cibles de réduction des émissions pour le Nouveau-Brunswick qui sont plus strictes que les exigences fédérales et un engagement à utiliser les recettes de la tarification du carbone pour constituer un fonds spécialisé en appui à la transition du Nouveau-Brunswick vers une économie à faibles émissions de carbone. Cependant, la façon dont ces recettes seront utilisées semble incertaine. Le ministre de l'Environnement, Serge Rousselle, a mentionné : « Il y aura une tarification du carbone au Nouveau-Brunswick et tout l'argent sera réinvesti dans la protection de l'environnement » [traduction libre] (*Gleaner*, page B2, 10 février).

Le comité spécial qui a rédigé le plan a abordé ses recommandations en fonction de deux tendances – la première, soit les répercussions négatives croissantes du changement climatique sur la province, et la seconde, soit le virage mondial à des économies à faibles émissions de carbone :

« Cette certitude accrue quant à l'orientation à prendre devrait encourager des investissements importants des secteurs privé et public dans les nouvelles technologies et les méthodes qui amélioreront beaucoup la façon dont nous fonctionnons actuellement. Cette transition offre au Nouveau-Brunswick de nombreuses possibilités de renforcer l'efficacité et la compétitivité, de s'ouvrir à de nouvelles occasions d'affaires et d'accroître la résilience de nos infrastructures vieillissantes. » (page 3)

Dans ses commentaires sur le plan, le premier ministre Gallant a mentionné :

« Nous avons appris que la lutte contre les changements climatiques dans les secteurs de la réduction des émissions et de l'adaptation aux changements climatiques offre la possibilité de créer des emplois à long terme dans la province et peut stimuler l'investissement dans l'innovation et le développement des entreprises. Nous devons être prêts à tirer avantage de ces possibilités au Nouveau-Brunswick... Les marchés changent à mesure que les gouvernements s'engagent

dans la transition vers une économie à faible intensité de carbone et accueillent favorablement l'innovation et les nouvelles possibilités dans la lutte contre les changements climatiques. » (page 1)

Il se peut aussi que le plan d'action soit à l'origine des préoccupations exprimées lors de notre symposium. Le document n'offre pas d'énoncés précis reconnaissant les défis des entreprises et des industries exposées à la concurrence étrangère d'assumer des coûts supplémentaires de faire affaire au Nouveau-Brunswick pour rester compétitives. Par exemple, lorsque le plan aborde la compétitivité des producteurs du Nouveau-Brunswick exposés à la concurrence étrangère, ce ne sont pas les désavantages liés aux coûts pouvant découler d'un prix du carbone qui sont soulevés, mais uniquement les avantages concurrentiels de réduire le risque de conflits commerciaux avec les provinces ou territoires qui ont déjà fixé le prix du carbone.

« Le Nouveau-Brunswick possède une petite population et une économie dominée par une industrie à forte intensité énergétique axée sur les exportations. Il est important que des investissements économiques soient réalisés afin de réduire les gaspillages énergétiques et de faire des choix énergétiques plus propres. La transition vers une économie à faibles émissions de carbone n'est plus seulement liée à un problème d'ordre climatique; elle est de plus en plus liée à l'accès aux marchés d'exportation et au fait d'être compétitif pour attirer de nouveaux investissements au Nouveau-Brunswick. Le Nouveau-Brunswick doit aussi être au courant des circonstances entourant les destinations principales de nos exportations dans les marchés du Nord-Est des États-Unis et dans les nouveaux marchés en Europe et dans d'autres parties du monde. Le gouvernement canadien s'est joint à environ 40 nations et à bon nombre d'états et de régions qui ont établi ou se sont engagés à établir une tarification sur les émissions de carbone. Il existe un risque que les produits à forte teneur en carbone du Nouveau-Brunswick soient exposés à des défis en matière de marché ou de réglementation dans les administrations de destination et que cela affaiblisse notre compétitivité. Nous devons être conscients de ce risque. » (page 10)

Le plan reconnaît l'importance de collaborer avec d'autres provinces et territoires pour échanger des renseignements et des expériences sur la tarification du carbone, mais par l'importance pour les entreprises d'aligner les règlements et les taxes sur ceux des autres provinces et territoires.

En ce qui a trait à la hausse des coûts énergétiques pour les ménages et les entreprises, le plan d'action sur les changements climatiques indique que le gouvernement est prêt à travailler avec les partenaires de l'industrie et du monde des affaires pour trouver des efficacités dans l'utilisation énergétique et établir des plafonds d'émissions justes et équitables pour les plus grandes industries émettrices. Il n'y a pas d'énoncé clair sur la détermination d'exonérations, de rabais ou de crédits pour contrer les répercussions à court terme de réductions d'émissions ambitieuses de GES dans le cadre des cibles établies du plan d'action.¹¹

¹¹ Page 13 – Initiatives de transport entourant le choix de véhicules, les carburants et les modes de transport (routes, réseau ferroviaire, voies maritimes et pipelines). Pour ce qui est du transport des marchandises, le gouvernement compte travailler avec des partenaires du camionnage de marchandises pour améliorer l'efficacité du carburant : « Travailler avec les partenaires du camionnage de marchandises, afin d'améliorer l'efficacité du carburant des camions de marchandises, en installant des dispositifs éprouvés qui permettent d'économiser du carburant et de nouvelles caractéristiques aérodynamiques de motorisation, tout en s'attaquant aux obstacles réglementaires de la réalisation; piloter l'utilisation de carburants de rechange, tels le gaz naturel, sera aussi considéré. » Page 13 : réglementation des émissions de l'industrie : le gouvernement provincial va « Établir des plafonds d'émissions pour les plus grandes industries émettrices en concertation avec les parties prenantes pertinentes, le gouvernement fédéral et d'autres provinces afin de veiller à ce que la réglementation soit efficace à réduire les émissions de GES, tout en étant juste et équitable ».

Pour ce qui est de la sensibilisation aux enjeux, le plan fait valoir que le gouvernement s'engage à renseigner les Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises sur les répercussions des changements climatiques et ce qui peut être fait pour limiter ces dernières et s'y adapter. Malheureusement, rien n'est mentionné quant à la façon d'améliorer les connaissances sur le carbone des gens du Nouveau-Brunswick, ce qui permettrait à ces derniers de comprendre l'incidence de la tarification du carbone et la façon de limiter les changements entraînés par les politiques et de s'y adapter.

L'incertitude quant à la façon dont on établira le prix du carbone et dont le fardeau sera distribué entraîne une influence négative sur les investissements dans le secteur privé du Nouveau-Brunswick, y compris la promotion d'une économie verte. Pour résoudre cette incertitude, il ne sera peut-être pas nécessaire d'élaborer un mécanisme de tarification du carbone complet, mais plutôt de rendre la structure plus claire et transparente (système de plafonnement et d'échange ou taxe sur le carbone ou système hybride) et d'établir des principes qui guideront l'élaboration du mécanisme choisi, peu importe la forme qu'il prend.

Nos participants ont déterminé que la modélisation des solutions de rechange climatiques en matière de tarification constitue une étape essentielle à la base de l'élaboration d'une méthode de tarification du carbone pour le Nouveau-Brunswick. Une perspective comparative des options de tarification du carbone permettrait de reconnaître les avantages possibles et les coûts attachés à tout mécanisme ainsi que les répercussions macroéconomiques plus étendues. Ce serait inhabituel de ne pas établir à l'avance ce type de modélisation pour un changement de politique aussi systématique et important que la tarification du carbone. Lorsque le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait auparavant envisagé une taxe sur le carbone dans le cadre de son initiative de réforme fiscale en 2008, Joe Ruggeri avait fait remarquer, comme c'est le cas du plan d'action sur les changements climatiques actuel, que le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'avait pas publié d'étude démontrant les effets d'une taxe carbone sur les émissions et fourni peu de détails sur la taxe proposée pour en faire l'évaluation. M. Ruggeri (2009-01) avait également ajouté « qu'aucun gouvernement responsable ne devrait introduire une nouvelle taxe majeure sans toutefois réaliser une analyse complète de son éventuelle incidence » [traduction libre]. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a retenu les services d'une entreprise du secteur privé pour étudier les options de tarification du carbone dans la province, mais aucun rapport officiel ne sera publié. Au lieu de cela, des services d'analyse continue seront fournis au gouvernement sans qu'une date de fin soit fixée pour ce processus¹². Bien que ce soit positif que le gouvernement ait de l'information sur la modélisation, le fait qu'il n'y ait pas de rapport dans le domaine public qui contienne des détails sur le modèle et les hypothèses établies décrédibilise la transparence et le processus d'élaboration d'une politique de tarification du carbone.

Les répercussions fiscales et environnementales possibles d'une taxe sur le carbone au Nouveau-Brunswick ont fait l'objet d'une modélisation aussi récemment que 2009. En juin 2008, le *Document de travail sur le régime fiscal du Nouveau-Brunswick* du ministère des Finances a proposé une taxe sur le carbone sans incidence fiscale fondée sur le modèle de la taxe sur le carbone mise en œuvre en Colombie-Britannique dans le cadre d'un ensemble plus large de réformes fiscales pour la province. Joe Ruggeri, membre à l'époque de la Vaughan Chair in Regional Economics et directeur du Policy Studies Centre à l'UNB, s'est penché sur la modélisation des répercussions d'une taxe sur le carbone sans incidence fiscale de 30 \$ la tonne¹³. En ajustant les estimations de recettes de M. Ruggeri pour refléter la

¹² HURAS, ADAM. « Province pays firm to model different carbon price options », *The Daily Gleaner*, jeudi le 23 février, page A6

¹³ RUGGERI, JOE. *The environment impact of a carbon tax in New Brunswick*, document de travail, série 2009-01, département de l'économie de l'UNB (2009) <https://unbscholar.lib.unb.ca/islandora/object/unbscholar%3A7845>. Joe Ruggeri et J.P. Bourgeois, *The incidence of the proposed carbon tax*

somme requise de 50 \$ la tonne par le gouvernement fédéral en fonction du pouvoir d'achat de 2016, une taxe sur le carbone permettrait de recueillir autour de 500 millions de dollars en recettes chaque année. La modélisation de M. Ruggeri démontre que la taxe sur le carbone n'aurait aucune incidence sur les émissions de GES et serait régressive si les recettes entières étaient retournées aux foyers en proportion avec le revenu du ménage.

Il nous semble évident que le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les participants du symposium s'entendent sur le potentiel à long terme de transformer l'économie en une économie verte. Cependant, c'est dans les domaines liés aux effets à court terme sur les ménages, les entreprises et l'économie provinciale que les participants du symposium ont exprimé des inquiétudes par rapport à la tarification du carbone pour la province. Il se peut que ce soit tout simplement le résultat d'un plan d'action dont les énoncés stipulent clairement que les recettes de la tarification du carbone seront recueillies pour financer la restructuration écologique de l'économie sans toutefois qu'il n'y ait des discussions claires sur les risques économiques à court terme. Il y a des inquiétudes quant au fait que les électeurs ne possèdent pas les connaissances nécessaires en matière de carbone pour comprendre les effets des options de tarification du carbone sur eux et l'économie. Enfin, il y a aussi des préoccupations à l'égard du manque de compréhension de la part du gouvernement au sujet des entreprises et des réalités de faire affaire à l'intérieur et à partir du Nouveau-Brunswick.

Nous pouvons peut-être résumer la situation de la façon suivante : les gens du Nouveau-Brunswick se voient offrir une possibilité d'investissement risqué dans un meilleur avenir, mais aucun contrat précis quant à ce qu'ils doivent payer aujourd'hui et aucune évaluation du risque que le plan puisse échouer.

V. RECOMMANDATIONS

Le présent rapport a pour principal message qu'il est difficile d'établir concrètement une tarification du carbone. Une mise en œuvre « ratée » présente des risques socioéconomiques, tandis qu'une mise en œuvre « réussie » ouvre des avenues de développement économique. Les discussions du symposium ont permis de faire ressortir des recommandations, la plus importante étant que le gouvernement provincial doit faire preuve de transparence dans la définition des objectifs, les considérations et les valeurs guidant ses choix.

Afin de prouver que la politique choisie en 2018 est la meilleure option pour le Nouveau-Brunswick, il est essentiel que le gouvernement fasse preuve d'un engagement clair à l'égard des acteurs du domaine quant à la conception des modèles de tarification, qu'il investisse dans différents modèles de politiques et qu'il démontre une volonté d'apprendre des leçons tirées dans les autres provinces et territoires.

in New Brunswick, document de travail, série 2009-02, département de l'économie de l'UNB (2009), <https://unbscholar.lib.unb.ca/islandora/object/unbscholar%3A7846>.

M. Ruggeri (2009-01) soulève ce qui suit à la lumière du document de travail du ministère des Finances (p. 29) « On propose que le Nouveau-Brunswick envisage la mise en place d'une taxe sur le carbone en suivant le modèle de la Colombie-Britannique : une taxe sur toutes les formes d'émission de carbone ou d'équivalent du carbone, mise en place graduellement sur plusieurs années et assortie d'un crédit de remboursement afin de contrebalancer les répercussions de cette taxe sur les Néo-Brunswickois à faible revenu... La taxe sur le carbone du Nouveau-Brunswick appuierait les initiatives du gouvernement en lien avec le *Plan d'action sur les changements climatiques* et participerait au financement des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés. Ainsi, la province demeurerait neutre sur le plan financier. »

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à mener 118 mesures pour lutter contre les changements climatiques, dont le dépôt d'une loi sur les changements climatiques qui lui permettrait de tarifier le carbone et de créer un fonds à partir des revenus générés. Dans cette optique, et en tenant compte ce que nous avons appris à l'occasion du symposium, nous avons dressé une liste de recommandations qui visent à cerner les aspects nécessitant plus de recherches pour préciser les mesures qui doivent être prises, notamment en ce qui a trait à l'adoption d'un système de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick.

- 1) Dissiper les incertitudes au maximum en établissant des principes pour guider la mise en place de la tarification du carbone.
 - a. Préciser le ou les objectifs en matière de tarification du carbone afin que les ménages et les entreprises comprennent comment et pourquoi le mécanisme sera mis en œuvre. Quel équilibre le gouvernement cherche-t-il à atteindre entre les objectifs de réduction des émissions de GES et le financement de possibilités économiques vertes?
 - b. Sur quel modèle se fonderont les objectifs de réduction d'émissions de GES : les objectifs du plan d'action sur les changements climatiques du Nouveau-Brunswick ou ceux, moins rigoureux, du gouvernement fédéral?
 - c. Faire le point sur les suppositions du gouvernement par rapport à la difficulté des industries énergivores de demeurer concurrentielles si elles sont soumises à une tarification du carbone et à un plafond d'émissions.
 - d. Clarifier les priorités du gouvernement entre les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques et les autres initiatives comme les démarches régionales de réglementation et de maintien de climats favorables aux entreprises de la province.
 - e. Comment les fardeaux économiques et fiscaux de la tarification du carbone peuvent-ils être répartis à l'ensemble des émetteurs, consommateurs et autres acteurs de l'industrie sous la forme de crédits, d'exonérations, de compensations, etc.?
- 2) Investir pour mieux informer la population du Nouveau-Brunswick au sujet du carbone et des changements climatiques. S'assurer que tous les ministères jouant un rôle dans l'élaboration du système de tarification du carbone sont bien informés au sujet des entreprises et qu'ils tiennent compte des leçons tirées des mesures adoptées dans les autres provinces ou territoires.
- 3) Pour veiller au respect de la transparence et de la responsabilité dans le choix d'un système de tarification du carbone au Nouveau-Brunswick, investir dans la modélisation et la collecte d'information. Ces dernières serviront à concevoir le système et à informer les acteurs du dossier sur les répercussions probables d'autres mécanismes possibles. Rendre publics les renseignements tirés de cette modélisation.
- 4) Consulter les parties prenantes et travailler en collaboration avec des experts pour guider la conception du système de tarification du carbone, tirant des leçons des expériences vécues ailleurs tout en tenant compte des enjeux uniques au Nouveau-Brunswick.
- 5) Faire preuve de prudence pour ne pas trop faire augmenter le coût des affaires au Nouveau-Brunswick. Comparer, créditer, compenser et réinjecter les recettes convenablement.
- 6) Dans la mesure du possible, harmoniser le système de tarification du carbone à celui des autres provinces et territoires qui sont d'importants partenaires commerciaux du Nouveau-Brunswick, comme le Québec, l'Ontario, les autres provinces du Canada atlantique, ainsi que les neuf États du Nord-Est américain.

- 7) Reconnaître les investissements réalisés jusqu'ici pour réduire les émissions. La tarification du carbone doit tenir compte de l'investissement de taille qu'ont consenti certaines sociétés et certains consommateurs afin de réduire leur empreinte carbone. Pour ceux qui ont déjà mis en place des changements peu coûteux, les coûts marginaux de nouvelles mesures de réduction des émissions seront beaucoup plus élevés.
- 8) Choisir le mécanisme qui encourage le plus la croissance commerciale et les possibilités économiques.
- 9) Examiner les avantages que présente la participation aux marchés nationaux et internationaux de tarification du carbone en modélisant l'incidence nette sur les ménages, les entreprises et les industries.
- 10) Indépendamment du mécanisme de tarification du carbone privilégié, mettre en place les protocoles nécessaires pour faire des crédits compensatoires un actif négociable pour la séquestration du carbone dans les forêts, les terres agricoles et d'autres moyens viables.