

# **PAYER LE PRIX DU CARBONE? LES SYSTEMES DE TARIFICATION DU CARBONE DE LA C.-B. ET DE L'ALBERTA**

*Sharon Mascher*

Symposium sur l'environnement au tribunal :  
Application des lois canadiennes sur les émissions de GES

Les 25 et 26 octobre 2018  
Université Laval



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Faculté de droit  
Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement



**UNIVERSITY OF CALGARY**  
FACULTY OF LAW



**Canadian Institute of Resources Law**  
Institut canadien du droit des ressources

This project was undertaken with the financial support of:  
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and  
Climate Change Canada

Environnement et  
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2018

# **Payer le prix du carbone ? Les systèmes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta**

*Professeure Sharon Mascher, Faculté de droit, Université de Calgary*

## **1. Introduction**

Le présent document examine et compare les systèmes de tarification du carbone mis en place en Colombie-Britannique (C.-B.) et en Alberta. Il est intéressant de comparer les deux provinces pour plusieurs raisons. Premièrement, chacune est un chef de file en matière de tarification du carbone à part entière. Lorsque l'Alberta a mis en place un système d'allocations fondées sur la production (OBA) en 2007, elle est devenue la première administration en Amérique du Nord à adopter un mécanisme de tarification du carbone. L'année suivante, la C.-B. est devenue la première administration en Amérique du Nord à instaurer une taxe complète sur le carbone sans incidence sur les recettes, ce qui lui a valu une reconnaissance internationale en tant que chef de file mondial en matière de climat.

Deuxièmement, les mécanismes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta ont tous deux influencé la tarification pancanadienne du carbone. Des systèmes explicites fondés sur le prix, notamment une taxe sur le carbone comme celle de la C.-B. ou une redevance sur le carbone et un système d'émissions fondé sur le rendement comme celui de l'Alberta, sont des méthodes reconnues pour la mise en œuvre de la tarification pancanadienne du carbone.<sup>1</sup> La « portée commune minimale » des mécanismes de tarification du carbone qui fonctionnent conformément à la taxe pancanadienne sur le carbone est définie par le renvoi à la taxe sur le carbone de la C.-B., en ce sens que les systèmes de tarification du carbone doivent s'appliquer « au minimum essentiellement aux mêmes sources »<sup>2</sup> ou « essentiellement aux mêmes sources et carburants »<sup>3</sup> que la taxe sur le carbone de la C.-B.. De plus, le filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone<sup>4</sup> à être imposé aux administrations qui ne respectent pas le modèle fédéral de tarification du carbone utilise l'approche de tarification du carbone hybride de l'Alberta.

Enfin, il est utile d'examiner la conception et l'ambition des systèmes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta alors que les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées à l'exploitation des ressources en combustibles fossiles de ces provinces influencent fortement sur le profil d'émissions actuel et futur du Canada. En 2016, les émissions de GES associées à la production de pétrole et de gaz représentaient à elles seules 26 % du total national du Canada et, malgré les tendances à la baisse des émissions dans d'autres secteurs, les émissions associées à la production de combustibles fossiles continuent de progresser.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique (2016). Pour une comparaison de ces systèmes au système du Québec et à l'ancien système de l'Ontario de plafonnement et d'échanges de droits d'émissions, et une analyse de leur équivalence dans le contexte du régime pancanadien de tarification du carbone, voir Sharon Mascher, « Striving for Equivalency Across the Alberta, British Columbia, Ontario and Québec Carbon Pricing Systems : The Pan-Canadian Carbon Pricing Benchmark » (2018) 18(8) Climate Policy 1012.

<sup>2</sup>Gouvernement du Canada, Approche pancanadienne pour une tarification de la pollution par le carbone (2016).

<sup>3</sup>Gouvernement du Canada, Directives concernant le modèle pancanadien de tarification de la pollution par le carbone (2017).

<sup>4</sup>Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, LC 2018 ch. 12, art. 186.

<sup>5</sup>Gouvernement du Canada, Rapport d'inventaire national 1990-2016, Partie I à 62 [RIN].

## 2. Profil d'émissions de la C.-B. et de l'Alberta

Les profils d'émissions de la C.-B. et de l'Alberta éclairent à la fois la conception et l'ambition de leurs systèmes respectifs de tarification du carbone.

En 2016, les émissions de la C.-B. totalisaient 60,1 mégatonnes (Mt) d'équivalent de dioxyde de carbone (éq. CO<sub>2</sub>)<sup>6</sup> et ne représentaient que 8,5 % des émissions totales de GES du Canada.<sup>7</sup> Le secteur des transports représente la plus grande part des émissions totales de la province (41 %), suivi du secteur pétrolier et gazier (22,5 %). Des ressources hydroélectriques importantes signifient que le secteur de l'électricité est une source négligeable d'émissions. Bien qu'en 2016, les émissions totales de la C.-B. aient été de 5,1 % inférieures à celles de 2005<sup>8</sup>, elles n'ont cessé d'augmenter depuis 2011. D'importantes augmentations des émissions sont prévues jusqu'en 2030, en particulier si l'on exploite les vastes ressources de gaz de schiste de la province et si l'exploitation proposée de gaz naturel liquéfié (GNL) se poursuit.<sup>9</sup> Bien qu'il y ait plusieurs propositions importantes en matière de GNL en C.-B.<sup>10</sup>, seuls deux projets, le projet de Woodfibre LNG à petite échelle et le projet de LNG Canada à grande échelle, ont obtenu l'approbation réglementaire finale et l'approbation de l'investissement.<sup>11</sup> L'estimation des émissions de GES associées au projet de LNG Canada à elle seule varie de 8,6 à 12 Mtd'éq. CO<sub>2</sub>,<sup>12</sup> et ce projet à lui seul influence la capacité de la C.-B.<sup>13</sup> et du Canada<sup>14</sup> à respecter leurs engagements respectifs en matière de climat.

La province de l'Alberta est cependant la plus grande émettrice du Canada. En 2016, ses émissions totalisaient 262,9 Mt d'éq. CO<sub>2</sub>, soit le total du pays.<sup>15</sup> D'importantes ressources pétrolières et gazières, en particulier de grandes ressources en sables bitumineux, expliquent ce profil d'émissions. Près de la moitié des émissions de GES des provinces proviennent du secteur pétrolier et gazier (48 %), suivi des secteurs de l'électricité (17 %) et des transports (11,8 %).<sup>16</sup> Les émissions de l'Alberta ne cessent d'augmenter depuis 1990, avec une augmentation de 13,8 % entre 2005 et 2015, principalement en raison de l'augmentation de la production de pétrole et de gaz. En 2016, les sables bitumineux représentaient à eux seuls 9,8 % (69,3 Mt d'éq.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, à la Partie III, 57.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> MacNab, J. & Kniewasser, M., *Rising Emissions in B.C. Contrast with Progress in Alberta, Ontario and Québec* (Pembina Institute, 2016). L'estimation totale des ressources en gaz naturel en C.-B. dépasse 3 300 billions de pieds cubes (*Gouvernement de la C.-B., gaz naturel liquéfié (GNL)* (2106).

<sup>10</sup> Voir : *Gouvernement de la C.-B., Projets de gaz naturel liquéfié (non daté)*.

<sup>11</sup> LNG Canada, *LNG Canada annonce une décision d'investissement finale positive* (1<sup>er</sup> octobre 2018). Une demande a été présentée à l'Office national de l'énergie pour faire valoir que le pipeline transportant du gaz naturel vers les installations de LNG Canada relève de la compétence fédérale et doit être approuvée en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Pour un lien vers la demande, voir : Lavoie, J., « How this man's legal challenge could stall LNG Canada », Narwhal, 2 octobre 2018.

<sup>12</sup> Pembina Institute, *LNG Canada's Announcement Presents Big Challenge to B.C.'s Clean Growth* (2 oct. 2018); et Lee, M., *Submission to BC Government and Climate Solutions and Clean Growth Advisory Council* (Centre canadien de politiques alternatives 2018).

<sup>13</sup> Heerema D. et Kniewasser M., *Liquefied Natural Gas, Carbon Pollution and British Columbia in 2017 : An Overview of B.C. LNG Issues in the Context of Climate Change* (Pembina Institute, Août 2017).

<sup>14</sup> Sierra Club of BC, *Allowing LNG Canada Construction in Absence of Credible Climate Plan Irresponsible of B.C. Government* (2 octobre 2018).

<sup>15</sup> RIN, *supra* note 5, Partie III, p. 56.

<sup>16</sup> *Ibid.*

CO<sub>2</sub>) des émissions totales du Canada.<sup>17</sup> À l'heure actuelle, une commission d'examen en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* évalue le projet de mine de sables bitumineux Frontier<sup>18</sup> qui, s'il est approuvé, produira à lui seul entre 4,1 et 6 Mt d'éq. CO<sub>2</sub> par année pendant sa durée de vie de 40 ans.<sup>19</sup> Comme pour le projet de LNG Canada, si ce projet est approuvé, les émissions associées auront une incidence sur le plan national.

### **3. Aperçu des systèmes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta**

#### **3.1 Taxe sur le carbone de la C.-B.**

La taxe sur le carbone de la C.-B. est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Simple de conception et d'application, dans sa version originale, la taxe sur le carbone de la C.-B. a été décrite comme « peut-être l'exemple le plus proche du programme d'un économiste concernant l'utilisation d'une taxe sur le carbone pour réduire les émissions de GES ». Taxe pigouvienne,<sup>20</sup> la taxe sur le carbone de la C.-B. impose un prix direct sur chaque tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> (éq. CO<sub>2</sub>) résultant de la combustion de combustibles fossiles. Créée à l'origine pour être sans incidence sur les recettes, cette exigence a récemment été supprimée, certains revenus provenant de la taxe sur le carbone de la C.-B. ayant été redistribués aux personnes à faible revenu et d'autres ayant servi à financer de futures « initiatives vertes » pour favoriser les engagements en matière de climat.<sup>21</sup>

Membre de la Western Climate Initiative (WCI), la C.-B. s'est d'abord engagée à mettre en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions parallèlement à sa taxe sur le carbone. Elle a plutôt abrogé la loi pour mettre en œuvre un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions et adopté la Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act (GGIRCA).<sup>22</sup> En vigueur depuis 2016, la GGIRCA permet la création de « limites d'émissions » pour la tarification des émissions de carbone provenant d'activités réglementées désignées. Seule une limite d'émission s'appliquant au gaz naturel liquéfié (GNL) est en place en vertu de la GGIRCA.<sup>23</sup> Cependant, aucun projet de GNL n'est actuellement en exploitation en C.-B. et la limite d'émission ne toucherait aucun des deux projets de GNL en cours en C.-B., puisque l'intensité des émissions des deux projets sera inférieure à la limite<sup>24</sup>. Le gouvernement

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Pour de plus amples renseignements, voir : Registre canadien d'évaluation environnementale, Projet de mine de sables bitumineux Frontier à <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/evaluations/proj/65505?culture=fr-CA>.

<sup>19</sup> Cette fourchette reflète l'estimation des émissions par le promoteur et une estimation des émissions qui comprend également les émissions indirectes provenant de l'extraction du gaz naturel ainsi que les changements dans l'utilisation des terres. Aucune des estimations n'inclut les émissions en aval associées au raffinage et à la combustion d'utilisation finale, ce qui augmenterait encore davantage les émissions totales de GES. Voir : Gorski J. et Isreal B., *Teck Frontier Mine Review of Greenhouse Gas Emissions and Climate Change Commitments Version 1* (Pembina Institute, août 2018) p. 2-3.

<sup>20</sup> Mankiw, N. G., « Smart Taxes: An Open Invitation to Join the Pigou Club (2009) 35(1) *Eastern Economics Journal*, 14–23.

<sup>21</sup> Gouvernement de la C.-B., Budget 2018 : Budget et plan financier 2018/19-2020/21 (2018) [Budget 2018].

<sup>22</sup> *Greenhouse Gas Industrial Reporting and Control Act*, SBC 2014, c29 [GGIRCA].

<sup>23</sup> La limite d'émission pour les activités de GNL est de « 0,16 tonne d'équivalent de dioxyde de carbone pour chaque tonne de gaz naturel liquéfié produite » (voir : le calendrier des activités réglementées et des limites d'émission, GGIRCA). Il convient de noter que, contrairement à la taxe sur le carbone de la C.-B., la limite d'émissions en vertu de la GGIRCA s'appliquerait aux activités de combustion et d'évacuation des émissions de GES associées aux activités de GNL (voir le règlement sur la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, C.-B. Règl. 249/2015, règlements 3 et 4 et annexe A, tableau 2).

<sup>24</sup> Heerema et Kniewasser, *supra* note 13.

de la C.-B. mène actuellement des consultations sur un programme d'incitation à la croissance propre pour les grands émetteurs qui suggère une approche différente d'analyse comparative et d'incitatifs en ce qui a trait à la tarification du carbone pour les industries à forte intensité d'émissions<sup>25</sup>

### **3.2. Système hybride de tarification du carbone de l'Alberta**

Le système hybride de tarification du carbone de l'Alberta comprend une redevance sur le carbone et un système d'allocations (OBA). La redevance sur le carbone de l'Alberta, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, fonctionne un peu comme la taxe sur le carbone de la C.-B. en imposant un prix direct sur chaque tonne d'éq. CO<sub>2</sub> résultant de la combustion de combustibles fossiles.<sup>26</sup>

Le remplacement d'un ancien système d'allocations fondées sur la production (OBA),<sup>27</sup> le *Carbon Competitiveness Incentive Regulation (CCIR)*<sup>28</sup> met en œuvre la composante OBA du système hybride de tarification du carbone de l'Alberta. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le CCIR s'applique aux grands émetteurs ayant des émissions annuelles de 100 000 t d'éq. CO<sub>2</sub> ou plus. Plutôt que de fixer un prix du carbone ou d'établir des limites de production<sup>29</sup>, le CCIR crée de la concurrence dans chaque secteur afin d'encourager la réduction de l'intensité des émissions en appliquant des normes fondées sur les produits<sup>30</sup>. À compter de 2020, un taux de resserrement de 1 % sera appliqué, ce qui signifie que les normes deviennent (très) progressivement plus strictes au fil du temps.<sup>31</sup>

## **4. Comparaison des mécanismes de couverture et de limitation des prix dans les systèmes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta**

### **4.1. Couverture**

#### **4.1.1 Taxe sur le carbone de la C.-B.**

Sous réserve de certaines exemptions,<sup>32</sup> la taxe sur le carbone de la C.-B. s'applique aux GES

<sup>25</sup> Budget 2018, *supra* note 22, 75-76.

<sup>26</sup>La redevance sur le carbone de l'Alberta est mise en œuvre en vertu de la *Climate Leadership Act* C-16.9 et le *Climate Leadership Regulation* 175/2016.

<sup>27</sup>Le système précédent, mis en œuvre en vertu du Specified Gas Emitters Regulation AR139/2007, exigeait des installations visées qu'elles réduisent l'intensité des émissions (émissions par unité de production) par un pourcentage précis par rapport à leur rendement historique.

<sup>28</sup> AR 255/2017. Le CCIR est mis en place en vertu de la *Climate Change and Emissions Management Act* de 2003.

<sup>29</sup>Parallèlement au CCIR, la *Oil Sands Emissions Limit Act, SA 2016, c O-7.5* impose un plafond aux émissions provenant des sables bitumineux de 100 Mtd'éq. CO<sub>2</sub>/an. Ce plafond, qui inclut 30 Mtd'éq. CO<sub>2</sub>/année de croissance des émissions du secteur des sables bitumineux, ne comprend pas la portion électricité de la cogénération; la production de pétrole primaire; la capacité de valorisation ajoutée après le 31 décembre 2015; les projets de récupération améliorée; ou les programmes expérimentaux.

<sup>30</sup>Les normes sont fondées soit sur le « meilleur de sa catégorie » (p. ex., la norme basée sur le produit pour l'électricité est fondée sur la « meilleure norme pour le gaz »); le rendement du quartile supérieur ou mieux (s'applique aux installations d'exploitation in situ et d'exploitation minière des sables bitumineux); soit fixées à 80 % de l'intensité moyenne des émissions pondérée en fonction de la production (Gouvernement de l'Alberta, Standard for Establishing and Assigning Benchmarks V2.1 Carbon Competitiveness Incentive Regulation (Juin 2018) [Standard]).

<sup>31</sup>Les émissions des procédés industriels, réparties à 100 % de la moyenne du secteur, ne sont pas sujettes à un resserrement.

<sup>32</sup>La taxe sur le carbone de la C.-B. ne s'applique pas à la combustion de carburant vendu ou exporté à l'extérieur de la C.-B. ou utilisé pour le transport ferroviaire, aérien ou maritime entre provinces (*Carbon Tax Act*, [SBC 2008] C

associés à la combustion de combustibles fossiles achetés ou utilisés dans la province et à la combustion de combustibles (tourbe et pneus) pour produire de l'énergie ou de la chaleur. À l'heure actuelle, la taxe sur le carbone de la C.-B. s'applique à environ 70 % des émissions provinciales totales de GES.<sup>33</sup> Des 30 % restants, environ 14 % sont associés à l'agriculture et aux sites d'enfouissement, et 16 % à des émissions industrielles non reliées à la combustion, y compris les émissions issues de procédés et les émissions fugitives provenant de secteurs comme celui du gaz naturel, de l'extraction du charbon et de la production de ciment et de métaux<sup>34</sup>.

Lorsqu'elle a été instaurée, la taxe sur le carbone de la C.-B. s'appliquait à 77 % des émissions provinciales.<sup>35</sup> La baisse à 70 % reflète une augmentation des émissions qui ne sont pas reliées à la combustion sur lesquelles la taxe sur le carbone de la C.-B. ne s'applique pas, en particulier les émissions fugitives et d'évacuation associées à la production de gaz<sup>36</sup>. La taxe sur le carbone de la C.-B. n'a pas été appliquée aux émissions fugitives et d'évacuation lorsqu'elle a été introduite parce qu'à l'époque, les émissions ne pouvaient pas être mesurées avec précision.<sup>37</sup> Une recommandation faite en 2015 par la BC Climate Leadership Team d'étendre la taxe sur le carbone de la C.-B. à toutes les sources d'émissions de GES de combustion et de non de combustion, en commençant par les émissions de GES mesurables couvertes par le règlement existant en matière de déclaration<sup>38</sup> n'a pas été adoptée par le gouvernement de l'époque. Le gouvernement de la C.-B. a indiqué en 2017 que la taxe sur le carbone pourrait être élargie pour inclure les émissions fugitives<sup>39</sup> bien qu'aucune modification officielle n'ait encore été apportée à la *Carbon Tax Act*.

Si la taxe sur le carbone de la C.-B. était mise à jour pour inclure les émissions d'évacuation et fugitives qui peuvent maintenant être mesurées avec précision, elle couvrirait environ 80 % des émissions provinciales.<sup>40</sup>

#### 4.1.2 Système hybride de tarification du carbone de l'Alberta

La redevance sur le carbone de l'Alberta fonctionne de la même façon que la taxe sur le carbone de la C.-B. et s'applique aux GES associés à la combustion de combustibles fossiles achetés ou utilisés dans la province. La redevance sur le carbone de l'Alberta contient plusieurs exemptions

---

40, article 14). Elle ne s'applique pas non plus au carburant acheté sur les terres des Premières nations par un particulier ou une bande des Premières nations admissible; au carburant utilisé à des fins agricoles; ou, carburant qui n'est pas brûlé (*Carbon Tax Act*, art. 14; *Carbon Tax Regulation*, partie 4)

<sup>33</sup> BC Government, *BC Carbon Tax* (2018). Disponible à <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/climate-change/planning-and-action/carbon-tax>.

Les mesures complémentaires visent à combler certaines de ces lacunes, notamment en ce qui concerne les émissions de méthane. Pour une discussion concernant ces mesures, voir le document présenté par Allan Ingelson à ce symposium.

<sup>35</sup> Harrison, K., *The Political Economy of British Columbia's Carbon Tax* (OECD Working Party on Integrating Environmental and Economic Policies, 2012).

<sup>36</sup> *Ibid.* La « limite d'émissions » sur les activités de GNL en vertu du *GGIRCA* élargirait la couverture de la tarification du carbone pour y inclure les émissions de torchage, d'évacuation et fugitives associées aux activités de GNL (*Greenhouse Gas Emissions Reporting Regulations BC Règl./249/2015*, règl. 3 et 4 et Annexe A, Tableau 2).

<sup>37</sup> MacNab, J., Flanagan, E., Kniewasser, M., & Hastings-Simon, S., *Putting a Price on Carbon Pollution Across Canada: Taking Stock of Progress, Challenges, and Opportunities as Canada Prepares its National Carbon Pricing Benchmark* (Pembina Institute, 2017) [MacNab et al.].

<sup>38</sup> BC Climate Leadership Team, *Recommendations to Government* (15 octobre 2015) à la p. 10.

<sup>39</sup> *2017 Confidence and Supply Agreement Between the BC Green Caucus and the BC New Democrat Caucus* (2017).

<sup>40</sup> MacNab et al., *supra* note 38.

semblables à celles de la C.-B. jusqu'en 2023 notamment pour le gaz naturel produit et consommé sur place par les producteurs de pétrole et de gaz conventionnels.<sup>41</sup>

Le CCIR de l'Alberta, quant à lui, couvre à la fois les émissions de combustion et non reliées à la combustion des installations ayant des émissions annuelles de 100 000 t d'éq. CO<sub>2</sub> ou plus.<sup>42</sup> Afin d'éviter la double comptabilisation, les combustibles de chauffage utilisés sur les sites assujettis au CCIR de l'Alberta sont également exemptés. Reflétant la nature intensive des émissions de l'économie albertaine, le CCIR couvre 50 % des émissions globales de GES de l'Alberta. Conjugué à la redevance sur le carbone, le système hybride de tarification du carbone de l'Alberta couvre actuellement 70 % des émissions de GES de la province.<sup>43</sup>

## **4.2. Prix et mécanismes de limitation des prix**

### *4.2.1 Taxe sur le carbone de la C.-B.*

La taxe sur le carbone de la C.-B. est entrée en vigueur en juillet 2008 à un taux de 10 \$/t d'éq.CO<sub>2</sub> et a augmenté de 5 \$ par année jusqu'à atteindre un taux de 30 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub> en 2012. Après un gel de plusieurs années, le 1<sup>er</sup> avril 2018, le gouvernement nouvellement élu de la C.-B. a augmenté la taxe sur le carbone à 35 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub>, avec une augmentation de 5 \$ par année jusqu'à ce qu'elle atteigne 50 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub> en 2021.<sup>44</sup> En C.-B., la combustion de l'essence et du gaz naturel entraîne un prix du carbone de 7,78 ¢/L et de 6,65 ¢/mètre cube, respectivement, et la combustion de pneus déchiquetés pour produire de la chaleur ou de l'énergie entraîne un prix du carbone de 83,69 \$/tonne.<sup>45</sup>

### *4.2.2 Système hybride de tarification du carbone de l'Alberta*

La redevance sur le carbone de l'Alberta est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et s'élevait à 20 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub> avant d'augmenter à 30 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub> le 1<sup>er</sup> janvier 2018.<sup>46</sup> En Alberta, la combustion d'essence et de gaz naturel entraîne actuellement un prix du carbone de 6,73 ¢/L et de 1,517 \$/GJ.<sup>47</sup>

Le CCIR de l'Alberta ne fixe pas de prix explicite pour le carbone. Toutefois, comme nous l'expliquons ci-dessous, une option de conformité dans le cadre du CCIR contribue au Climate Change and Emissions Management Fund (CCEMF). Comme il n'y a pas de limite à l'utilisation de cette option de conformité, le coût de cette mesure – actuellement fixé à 30 \$/t d'éq. CO<sub>2</sub><sup>48</sup> – établit un prix plafond. Il n'y a pas de prix plancher. Le prix des autres options de conformité, de l'achat de crédits d'émission et de crédits compensatoires est fixé par le marché.

---

<sup>41</sup>Les exemptions de l'Alberta comprennent l'essence et le diesel utilisés par les agriculteurs; les biocarburants; les vols interprovinciaux; le carburant vendu pour exportation; le carburant utilisé dans les procédés industriels qui n'est pas brûlé (voir le Plan financier 2016-2019 du gouvernement de l'Alberta à p. 94 et 95 pour une liste complète des exemptions).

<sup>42</sup>Les installations qui font directement concurrence à une installation réglementée par le CCIR ou qui ont des émissions annuelles supérieures à 50 000 tonnes d'éq. CO<sub>2</sub> et qui appartiennent à un secteur à forte intensité d'émission et tributaire (FIETC) du commerce peuvent adhérer (CCIR, art. 4).

<sup>43</sup> Gouvernement de l'Alberta, *Climate Leadership Plan Progress Report 2016-2017* (Décembre 2017) p. 17.

<sup>44</sup> Budget 2018, *supra* note 22.

<sup>45</sup> *Carbon Tax Act*, Annexes 1 et 2.

<sup>46</sup> Climate Change and Emissions Management Fund Credit Amount Order, arrêté ministériel 58/2017.

<sup>47</sup>Pour une liste complète des taux actuels de redevance sur le carbone, voir : Gouvernement de l'Alberta, Plan financier 2016-2019, p. 106.

<sup>48</sup>Ordonnance ministérielle 58/2017 : Climate Change and Emissions Management Fund Credit Amount, Décembre 2017.



Pour contrôler la volatilité du marché de la conformité et assurer une plus grande prévisibilité des « programmes à long terme par l'entremise du Fonds »,<sup>49</sup> l'utilisation de crédits d'émission et de crédits compensatoires à des fins de conformité se limite entre 50 % et 60 %.<sup>50</sup>

## **5. Conformité en vertu des systèmes de tarification du carbone de la C.-B. et de l'Alberta**

### ***5.1 Taxe sur le carbone de la C.-B. et redevance sur le carbone de l'Alberta***

Pour ce qui est de la taxe sur le carbone de la C.-B. et de la redevance sur le carbone de l'Alberta, les options de conformité sont simples : soit consommer moins de combustibles fossiles produisant des émissions de GES liées à la combustion, soit payer la taxe sur le carbone ou la redevance. La taxe sur le carbone et la redevance sur le carbone sont exigibles au taux fixé par la loi. Les détaillants, ceux qui vendent du carburant, perçoivent la taxe sur le carbone et la redevance sur le carbone au point de vente et versent cette taxe au gouvernement.<sup>51</sup> Le suivi de la conformité est fait au moyen d'inspections, d'audits et des pénalités connexes.<sup>52</sup>

### ***5.2 CCIR de l'Alberta***

En vertu du CCIR de l'Alberta, les grands émetteurs dont les émissions dépassent la norme ont plusieurs options pour rendre leurs installations conformes.<sup>53</sup> En plus des réductions sur place, le CCIR permet aux grands émetteurs d'acheter des crédits compensatoires ou des crédits d'émission basés en Alberta (accumulés ou acquis sur le marché secondaire). Les grands émetteurs peuvent également acheter des crédits du fonds en contribuant au CCEMF à un taux fixe par t d'éq. CO<sub>2</sub>. Comme indiqué précédemment, l'utilisation de crédits compensatoires ou de crédits d'émission est limitée, ce qui signifie que les installations visées doivent atteindre un niveau de conformité minimum par des réductions directes de l'intensité des émissions ou des contributions au CECCM (50 % en 2018, 45 % en 2019 et 40 % par la suite). Toutefois, il n'y a pas de limite à l'achat de crédits du fonds, ce qui signifie que les grands émetteurs peuvent se conformer au CCIR sans réduction des émissions (directes ou indirectes).

### ***5.3 Flexibilité de la conformité pour les secteurs à forte intensité d'émissions et tributaires du commerce***

Il n'est pas rare que les systèmes de tarification du carbone prévoient une certaine souplesse en matière de conformité pour les industries des secteurs à forte intensité d'émissions et tributaire du commerce (FIETC). La raison d'être de cette mesure est d'éviter les fuites de carbone vers les administrations qui n'ont pas de tarification du carbone en permettant à l'industrie FIETC de demeurer concurrentielle.

#### ***5.3.1 Traitement de l'industrie FIETC en C.-B.***

Seulement environ 2 % de l'économie de la C.-B., en particulier les secteurs du ciment, du

---

<sup>49</sup>Gouvernement de l'Alberta, *Policy Decisions Regarding Implementation of the Output-Based Allocation System in 2018* (2017).

<sup>50</sup>Règlement CCIR 19(5). Pour une analyse plus détaillée des limites annuelles d'utilisation des crédits anciens (2016 et antérieurs) et nouveaux (2017 et ultérieurs), voir : Gouvernement de l'Alberta, *Compliance Flexibility Policy Fact Sheet* (avril 2018).

<sup>51</sup>*Carbon Tax Act* de la C.-B., art. 25 à 28; voir aussi *Climate Leadership Act* de l'Alberta, art. 25 à 27.

<sup>52</sup>*Carbon Tax Act* de la C.-B., art. 43 à 47; voir aussi *Climate Leadership Act* de l'Alberta, partie III.

<sup>53</sup>Les installations visées dont l'intensité des émissions est inférieure à la norme établie reçoivent des crédits d'émission gratuits.

raffinage et du gaz naturel, sont particulièrement tributaires du commerce.<sup>54</sup> Toutefois, ce chiffre n'inclut pas le secteur du GNL qui, s'il devait croître, « serait probablement très exposé aux pressions de la concurrence ».<sup>55</sup>

Il convient d'abord de noter que, puisque la taxe sur le carbone de la C.-B. ne s'applique qu'aux émissions de combustion, elle laisse les émissions non combustibles – industrielles, d'évacuation et fugitives – de tous les émetteurs, y compris l'industrie FIETC, non tarifées.

Toutefois, en ce qui concerne les émissions dues à la combustion, la taxe sur le carbone de la C.-B. n'a toujours offert qu'une protection spéciale limitée aux secteurs FIETC.<sup>56</sup> De plus, même si une analyse empirique récente signalant une diminution de la production dans les secteurs FIETC associée à la taxe sur le carbone de la C.-B.<sup>57</sup> peut indiquer qu'une certaine fuite s'est produite, il existe peu de données empiriques montrant qu'elle est significative<sup>58</sup>.

Cependant, dans son dernier budget, le gouvernement de la C.-B. propose la création d'un « nouveau programme d'encouragement à la croissance propre » pour les grands émetteurs industriels de la province. L'incitatif établirait une « norme de rendement pour les secteurs industriels intéressés en fonction de l'installation qui émet le moins de gaz à effet de serre, quel que soit l'endroit où elle se trouve dans le monde », ce qui permettrait aux installations admissibles de la C.-B. de soustraire jusqu'à 100 % de la taxe sur le carbone payée au-delà de 30 \$ par t d'éq. CO<sub>2</sub> en fonction de la façon dont leur intensité de production de GES se compare à la norme.<sup>59</sup> Dans le cadre de ce programme incitatif, les entreprises les plus propres recevraient les incitatifs les plus importants.<sup>60</sup> Le gouvernement de la C.-B. a annoncé en mars 2018 que la création d'une nouvelle norme sur les émissions de GES dans le cadre du Programme d'incitation à la croissance propre s'inscrivait dans un nouveau cadre financier qui s'appliquerait au développement du gaz naturel dans la province, y compris le projet de GNL à grande échelle de LNG Canada.<sup>61</sup> Les modifications à la loi nécessaires pour mettre en œuvre ce programme incitatif n'ont pas encore été proposées.

### 5.3.2 Traitement de l'industrie FIETC en Alberta

En Alberta, la protection de la concurrence dans le secteur FIETC est une préoccupation particulière. Dix-huit pour cent du produit intérieur brut (PIB) de l'Alberta est généré par les secteurs FIETC, et ces secteurs sont responsables de 22 % des émissions de GES de la province.<sup>62</sup>

---

<sup>54</sup> Beale, E., et. al. *Provincial Carbon Pricing and Competitiveness Pressures: Guidelines for Business and Policy Makers* (Commission de l'écofiscalité du Canada, 2015), p. 14 et 16. Ces 2 % représentent 22 % des émissions de GES de la province.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>56</sup> Le secteur agricole reçoit des remboursements et des exemptions, et le secteur du ciment reçoit également un soutien transitoire limité dans le temps pour relever les défis en matière de concurrence (Gouvernement de la C.-B., Greenhouse carbon tax relief grant (2017)).

<sup>57</sup> Yamazaki, A., « Jobs and climate policy : Evidence from British Columbia's Revenue-Neutral Carbon Tax (2017) 83 *Journal of Environmental Economics and Management*, 197.

<sup>58</sup> Murray & Rivers, *supra* note 20.

<sup>59</sup> Budget 2018, *supra* note 22 p. 76.

<sup>60</sup> *Ibid.* Un deuxième volet du programme permettrait aux installations admissibles de la C.-B. de demander du soutien pour faire la transition vers la technologie la plus propre au monde.

<sup>61</sup> Cabinet du premier ministre, New Framework for Natural Gas Development Puts Focus on Economic and Climate Target (Communiqué, 22 mars 2018).

<sup>62</sup> Beale et al., *supra* note 55.

Le principal mécanisme de protection spéciale du secteur FIETC albertain est le CCIR. En effet, le fait que les grands émetteurs visés par le CCIR « ont tendance à être des installations tributaires du commerce » est la principale raison pour laquelle ils sont traités séparément dans le cadre du système d'OBA<sup>63</sup>. Le CCIR est donc lui-même un moyen de réduire au minimum les répercussions sur la concurrence du secteur FIETC, car seules les émissions qui dépassent la norme établie en matière d'intensité des émissions sont exposées au prix du carbone. Tout en créant un incitatif pour réduire les émissions, comme l'indique la tarification du carbone,<sup>64</sup> le prix du carbone pondéré en fonction du coût (total par tonne) est donc beaucoup plus bas. La norme peut donc être réduite davantage (à 90 % ou 100 % de la moyenne pondérée en fonction de la production) lorsqu'un risque particulier de fuite de carbone est démontré dans l'ensemble d'un secteur.<sup>65</sup> Les mesures d'adhésion, offertes aux installations qui ne sont pas visées par le CCIR si elles sont en concurrence directe avec une installation réglementée ou à très FIETC<sup>66</sup> (Alberta, 2017d), prolongent ce traitement spécial.<sup>67</sup> Ce système d'OBA établi par le CCIR fonctionne donc pour créer une subvention à la production.<sup>68</sup> Avec un taux de resserrement de 1 %, les secteurs couverts par le CCIR, qu'ils soient FIETC ou non, recevront cette subvention pendant de nombreuses décennies.<sup>69</sup>

À compter de juin 2018, le CCIR a été modifié pour inclure un programme de limitation des coûts afin de fournir des mécanismes d'allègement supplémentaires aux installations tributaires du commerce qui sont « susceptibles de rencontrer des difficultés économiques attribuables aux coûts de conformité supplémentaires ». Dans le cadre de ce programme, les installations admissibles peuvent recevoir l'une des trois formes d'allègement qui, dans leur forme la plus généreuse, comprennent l'allocation d'émissions libres jusqu'à concurrence de 100 % de l'obligation de conformité maximale de l'installation<sup>70</sup>.

## 6. Conclusion

Ni le système de tarification du carbone de la C.-B. ni celui de l'Alberta n'impose un plafond aux émissions de GES. En plus des politiques complémentaires, les systèmes respectifs de tarification du carbone visent à favoriser l'efficacité, ce qui réduit les émissions globales. Il y a toutefois des différences importantes dans la façon dont chaque province aborde ce défi. Les prix de la C.-B. ne tiennent compte que des émissions de combustion et, jusqu'à maintenant, le prix du carbone a été appliqué de façon relativement uniforme à toutes les émissions. Entre-temps, l'Alberta fixe le prix des émissions provenant de la combustion, ainsi que celui des émissions non liées à la combustion provenant des grands émetteurs, tout en subventionnant la tarification du carbone pour ces grands émetteurs par l'entremise de son système d'OBA.

---

<sup>63</sup>Leach, A. et Al. Climate Leadership Report to Minister (Gouvernement de l'Alberta, 2015).

<sup>64</sup>Dion, J., Comprendre les allocations fondées sur la production (OBA) (Commission de l'écofiscalité du Canada, 2017); Leach, A., « Policy forum : Alberta's Specified Gas emitters Regulation » (2012) 60(4) Canadian Tax Journal 881.

<sup>65</sup>Norme, *supra* 30.

<sup>66</sup>Règlement CCIR 4(4).

<sup>67</sup>CCIR, règl. 4(2) et Norme, *supra* 30 p. 4(1).

<sup>68</sup>Haites, E., « Output-Based Allocation as a Form of Protection for Internationally Competitive Industries » (2003) 3 Climate Policy art. 29.

<sup>69</sup>Read, A., Israel, B. et Hastings-Simon, S., Understanding the Pros and Cons of Alberta's New Industrial Carbon Pricing Rules (Note technique, Pembina Institute, 2017).

<sup>70</sup>Norme, *ibid*, 6.3; Gouvernement de l'Alberta, Cost Containment Program : *Fact Sheet* (juin 2018).