

L'approche des gouvernements canadiens en matière de changements climatiques est présentement fragmentée et mal coordonnée. De nombreuses provinces, déplorant le peu d'empressement d'Ottawa à établir des cibles nationales de réduction des gaz à effet de serre (GES), ont en effet défini leurs propres politiques de réduction. Il en a résulté un ensemble de mesures disparates qui illustrent la difficulté d'appliquer une politique cohérente quand les deux ordres de gouvernement interviennent dans le même champ de politique.

Tracy Snoddon et Randall Wigle examinent dans cette étude les initiatives canadiennes sur les changements climatiques du point de vue du « fédéralisme environnemental ». Jusqu'ici, la plupart des analyses sur le sujet ont éludé le fait qu'Ottawa partage cette responsabilité avec les provinces. Ceci signifie notamment que les deux ordres de gouvernement auraient accès à toute recette fiscale pouvant découler de mesures de réduction d'émissions. Compte tenu de cette réalité de la fédération canadienne et du fait que les GES sont hautement concentrés dans certaines provinces, notamment en Alberta et en Saskatchewan, il est impératif de mieux comprendre l'interaction des politiques fédérale et provinciales et leurs impacts régionaux afin d'élaborer des moyens d'action vraiment efficaces.

Contrairement à la panoplie actuelle de programmes fédéraux et provinciaux, les auteurs démontrent qu'il serait plus fructueux d'instaurer une politique pancanadienne fondée sur les mécanismes du marché, avec l'adoption par exemple d'une taxe sur le carbone ou d'un système de permis d'émission négociables. Leurs simulations montrent en effet que les politiques provinciales qui s'ajoutent aux initiatives fédérales auront vraisemblablement peu d'effets sur l'ensemble des émissions du pays et comporteront un coût économique substantiel. Parce qu'elles sont plus ou moins sévères, les mesures provinciales ne font que modifier la répartition interprovinciale des émissions sans les réduire globalement. Ces mesures incitent les industries fortement émettrices à se déplacer, quand c'est possible, vers les provinces dont les normes d'émission sont plus souples.

Plusieurs soutiennent que l'adoption d'une politique pancanadienne sur les changements climatiques relève de la pensée magique, puisque les provinces fortement émettrices refuseraient catégoriquement d'être soumises aux mêmes exigences que les autres. Les auteurs font toutefois valoir

que la façon dont les recettes tirées d'une taxe sur le carbone ou d'un système de permis d'émission sont réparties peut avoir un effet majeur sur le coût net pour chaque province de réduire ses émissions. Par exemple, si les recettes étaient transférées aux provinces en fonction de leur part initiale d'émissions, le fardeau économique net des provinces fortement émettrices pourrait en réalité être légèrement inférieur à celui de la plupart des autres provinces.

Les auteurs recommandent donc une ambitieuse politique de réduction des GES plus efficace que le statu quo, et ils proposent un plan de mise en œuvre dont l'élément central est une taxe fédérale sur le carbone. Celle-ci serait fixée au départ à 10 dollars la tonne d'équivalent CO₂ et augmenterait graduellement à quelque 35 dollars en 2030. Cette taxe pourrait être adoptée assez rapidement (contrairement à un système de permis d'émission négociables) et, au besoin, sans l'accord des provinces. Pour la mettre en place avec succès, il faudra toutefois convaincre les provinces de restreindre radicalement leurs propres initiatives au profit d'un plan national plus rentable. Pour ce faire, Ottawa devra négocier avec les provinces des accords en bonne et due forme sur le partage des recettes générées par la taxe sur le carbone plutôt que de s'en servir pour réduire ses propres taxes ou pour financer ses programmes. Ces accords auraient pour effet de reconnaître que la protection environnementale est une responsabilité fédérale-provinciale et que les provinces doivent être indemnisées en échange du droit qu'elles accordent à Ottawa d'établir les paramètres de la politique canadienne sur les changements climatiques. Ce partage des recettes fera en sorte qu'aucune province ne portera un fardeau financier excessif en vue d'atteindre les cibles nationales de réduction des émissions.

Une telle taxe sur le carbone pourrait en outre s'intégrer aisément à un régime continental sur les changements climatiques advenant l'adoption des ambitieuses propositions récemment mises de l'avant aux États-Unis. Même si les Américains semblent favoriser un système de plafonnement et d'échange plutôt qu'une taxe sur le carbone, les auteurs montrent que leur proposition pourrait coexister avec un tel système. Qui plus est, ils font valoir qu'une taxe sur le carbone pourrait facilement être convertie en un système de plafonnement si des négociations sur l'harmonisation des politiques nord-américaines s'avéraient fructueuses.