

KYOTO : POUR UNE STRATÉGIE CANADIENNE FLEXIBLE



Philippe Barla
Jean-Thomas Bernard
et Michel Roland

Le gouvernement canadien a réalisé une consultation au sujet des instruments à utiliser pour implanter le protocole de Kyoto. Les résultats de cette consultation favorisent une approche gouvernementale interventionniste. Dans le but de réduire l'impact négatif sur l'économie, il serait préférable d'utiliser un système d'échange de droits d'émission avec possibilité d'achat sur le marché international.

The Canadian government has completed a consultation about the policy instruments to implement the Kyoto Protocol. The consultation participants tend to favour an interventionist approach by government. In order to minimize the negative impact on the Canadian economy, it would be better to use a system of emission permits exchange with the possibility to buy permits on the world market.

A la suite de l'annonce du Premier ministre Jean Chrétien que le Parlement canadien devrait se prononcer sur la ratification du protocole de Kyoto avant la fin de l'année, nous assisterons cet automne à plusieurs débats sur l'ampleur des coûts qu'entraîneront les réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES) exigées dans ce Protocole. Bien que ces coûts soient très difficiles à estimer, ils seront fort dépendants de la façon dont le Protocole est appliqué, c'est-à-dire du choix des instruments que le Canada effectuera pour réduire les GES. Nous croyons donc qu'il est important que les débats portent immédiatement sur le choix de ces instruments de sorte que les coûts liés à l'application du Protocole soient les plus faibles possibles. En effet, le meilleur moyen d'assurer un support à long terme au protocole de Kyoto est sans nul doute d'en minimiser les impacts sur l'économie canadienne.

En mai dernier, le gouvernement fédéral, dans le *Document de discussion sur la contribution du Canada à la lutte contre les changements climatiques* (www.changementsclimatiques.gc.ca), proposait quatre façons, appelées « options », d'atteindre les objectifs canadiens de réductions des GES. Ces quatre options ont été discutées par tous les intervenants

intéressés, soit essentiellement des représentants du monde des affaires, des gouvernements et des groupes environnementaux, lors des ateliers nationaux des intervenants sur les changements climatiques (www.nccp.ca). Tant la présentation des options par le gouvernement fédéral que leur discussion au sein des ateliers ont eu peu d'écho dans le grand public si l'on considère l'importance de la question. C'est pourquoi nous désirons à la fois informer le public du contenu de ces options et apporter nos commentaires sur leurs mérites respectifs.

En principe, les quatre options proposées permettraient de respecter l'engagement pris par le Canada, celui de réduire ses émissions de GES de 6 p.100 par rapport à leur niveau en 1990. Les émissions actuelles dépassent déjà de 17 p. 100 le niveau de 1990 et, sans intervention, il est estimé que les émissions en l'an 2010 excéderont de 30 p. 100 le niveau de 1990. La tâche du Canada consiste donc à réduire de 36 p. 100 ses émissions en l'an 2010 par rapport à leur niveau projeté si aucune mesure spécifique n'était introduite en ce sens.

Pour accomplir cette tâche, les quatre options recourent essentiellement à deux instruments d'intervention, soit un

Il est clair que les mesures qui engendrent effectivement des bénéfices nets doivent être réalisées. Toutefois, nous pensons qu'il est dangereux de justifier le recours systématique aux mesures ciblées par les bénéfices potentiels engendrés par certaines d'entre elles.

ensemble de « mesures ciblées », qui sont des interventions directes du gouvernement auprès des consommateurs ou des producteurs pour les inciter à réduire leurs émissions, et un système de droits d'émission échangeables en vertu duquel les entreprises devraient posséder un permis pour chaque tonne de GES qu'elles émettent annuellement. Les quatre options se distinguent par la façon de combiner ces instruments et par les modalités d'application du système de droits d'émission.

Ainsi, l'option 1 repose essentiellement sur l'utilisation des droits d'émission. Ces droits seraient vendus aux enchères aux fournisseurs de combustibles fossiles, comme les raffineurs ou les distributeurs de gaz naturel et d'électricité. Ces fournisseurs devraient détenir un nombre de permis équivalant aux émissions de GES résultant de la consommation des produits qu'ils vendent. En contrôlant ainsi les émissions en amont de la consommation, ce système toucherait la majeure partie des émissions totales des GES.

À l'opposé, l'option 2 ne s'appuierait que sur des mesures ciblées. Elle consisterait en une liste de projets identifiés par le gouvernement, comme le lancement de nouveaux programmes d'efficacité énergétique, l'investissement dans l'infrastructure du transport en commun, l'établissement de normes plus sévères en matière d'isolation des bâtiments, etc. Ces projets pourraient être entrepris directement par le gouvernement, subventionnés ou imposés par règlements.

L'option 3 combinerait un nombre plus restreint de mesures ciblées à un système de droits d'émission. Le système de droits différerait de l'option 1 car les permis seraient détenus par les grands émetteurs des GES, comme les producteurs de pétrole, de gaz naturel ou d'électricité. Par exemple, le système de permis contrôlerait les GES émis lors de la production du pétrole en Alberta, mais non les GES émis lors de son utilisation, comme ce serait le cas sous l'option 1. Pour nuire le moins possible à la compétitivité des producteurs sur le marché des exportations, les permis seraient initialement distribués gratuitement aux producteurs.

Finalement, l'option 4 apporte deux modifications à l'option 3. D'abord, les industries dont les activités croissent plus rapidement que les autres industries visées par le système de droits verraient leur attribution annuelle augmenter dans le temps au détriment de celles dont les activités croissent moins rapidement. Ensuite, les entreprises visées par le système pourraient acheter des crédits d'émission provenant de pro-

grammes de réduction effectués par des entreprises non soumises au système de droits. Il s'agit de l'option qui semble être privilégiée par le gouvernement fédéral. Il est à noter que les options faisant intervenir un système de permis (soit les options 1, 3 et 4) prévoient l'achat de permis sur le marché international en conformité avec le protocole de Kyoto. Par ces achats, le Canada pourrait réaliser moins de réductions que celles prévues dans le Protocole, mais atteindre quand même ses objectifs, puisque l'effort moindre du Canada serait compensé par un effort supplémentaire des pays « vendeurs » de permis.

Le rapport sommaire des ateliers nationaux des intervenants sur les changements climatiques constate que « dans l'ensemble, les intervenants ont exprimé un appui substantiel envers les mesures ciblées dans tout le pays, un mélange d'un certain degré d'appui et de préoccupations précises envers l'échange des droits d'émission intérieurs (EDEI) et une opposition générale aux achats internationaux nuancée d'un appui aux mécanismes des projets internationaux en vertu du protocole de Kyoto—les mécanismes de développement propre / l'application conjointe (MDP/AC) ».

Cette réaction nous surprend et est tout à fait contraire à la nôtre : par souci de rendre le coût de l'application du protocole de Kyoto le plus faible possible, nous favorisons le système de droits d'émission et croyons important qu'il soit appuyé par la possibilité d'acheter des permis sur les marchés internationaux.

Nous avons de fortes réserves quant à l'usage exclusif des mesures ciblées mis de l'avant dans l'option 2. Une approche fondée principalement sur les mesures ciblées pourrait ouvrir la voie à une intervention gouvernementale massive comme nous l'avons observée avec le Programme énergétique national en 1980. Or, ce programme a dû être abandonné en 1985 à cause de ses coûts élevés et de ses piètres résultats.

Le recours à cette option est souvent justifié par les bénéfices connexes qu'elle entraîne. L'investissement dans les transports en commun, par exemple, permettrait de réduire la congestion automobile et le smog urbain. Il est clair que les mesures qui engendrent effectivement des bénéfices nets doivent être réalisées. Toutefois, nous pensons qu'il est dangereux de justifier le recours systématique aux mesures ciblées par les bénéfices potentiels engendrés par certaines d'entre elles. Les bénéfices connexes doivent d'abord être estimés et uniquement les mesures dont les béné-

fices totaux excèdent les coûts doivent être réalisées. Notons que l'adoption d'un système de droits d'émission n'est pas en soi incompatible avec la réalisation de ces mesures ciblées.

Pour minimiser les coûts de l'application du protocole de Kyoto, il faut que les efforts de réduction des émissions soient répartis de manière efficiente : les réductions doivent se faire là où cela coûte le moins cher. Si cette proposition paraît évidente, sa mise en application l'est nettement moins, surtout si on adopte une approche centralisée telle que proposée dans l'option 2. Avec cette approche, ce sont les pouvoirs publics qui, ultimement, déterminent l'importance des efforts de réduction de chaque secteur. Or, les pouvoirs publics disposent généralement d'informations imparfaites sur les coûts de réduction des GES, particulièrement dans le secteur industriel, et il est peu probable que les gestionnaires qui ont des informations plus précises soient prêts à les révéler. Au contraire, ceux-ci auront tout intérêt à convaincre les pouvoirs publics que leurs coûts de réduction sont élevés dans l'espoir de se voir imposer des efforts de réduction plus modestes (ou de se voir accorder des subventions plus importantes). En d'autres termes, avec l'option 2, la question de la répartition des efforts de réduction des GES est trop intimement liée à celle de la répartition des coûts et cette confusion risque d'augmenter les coûts d'application.

La création d'un système de droits d'émission envisagée dans les options 1, 3 et 4 permet d'éviter cette difficulté. Le rôle des pouvoirs publics se limite alors à fixer la quantité totale des droits d'émission (ce qui assure l'atteinte de l'objectif environnemental), à allouer les permis nécessaires et à assurer le bon fonctionnement du marché des droits. Chaque organisation détermine ensuite de manière autonome ses efforts de réduction des émissions en tenant compte de l'obligation de détenir un permis valable pour toutes ses émissions de GES. Si elle veut émettre plus que son allocation initiale de permis, elle doit acheter des permis supplémentaires sur le marché, mais si elle produit moins de GES, elle peut vendre l'excédent. L'importance de ses efforts de réduction des GES va dépendre de la comparaison de ses coûts de dépollution et du prix en vigueur sur le marché des permis : si elle peut réduire ses émissions à un coût inférieur au prix du marché, elle aura intérêt à le faire (dépolluer devient une activité profitable); par contre, si ses coûts sont plus élevés, elle aura recours à l'achat de permis. Les décisions sont donc prises par des agents qui ont une meilleure information

sur les coûts de réduction des émissions que les gouvernements. De plus, quelle que soit la répartition initiale des permis, les possibilités d'échanges assurent que les efforts de réduction se feront là où leurs coûts seront les moindres.

Ce système permet donc de séparer la question de la répartition des coûts, déterminée par la distribution initiale des permis, de celle des efforts de dépollution. Les expériences américaines avec les marchés de droits d'émission démontrent que l'usage de cet instrument peut abaisser considérablement les coûts relativement à une approche centralisée. Par exemple, le US Environmental Protection Agency, 2001 (<http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/pages/incentives>) rapporte que l'*Acid Rain Allowance Trading* aurait diminué les coûts de réduction des émissions de CO₂ d'environ 50 p. 100.

Parmi les trois options qui incluent un marché de droits d'émission, l'option 1 est certainement celle qui offre le plus d'opportunités de réduction des coûts puisqu'elle couvre le pourcentage le plus élevé des émissions. De plus, la vente initiale des permis, bien que politiquement plus difficile à faire accepter, respecte le principe du pollueur payeur et fournit aux agents l'incitation la plus grande à développer de nouvelles technologies moins polluantes. Le recyclage dans l'économie des fonds récoltés lors de la vente des droits d'émission procure également une grande flexibilité. Ces fonds peuvent servir à limiter l'impact négatif sur la position concurrentielle des industries les plus vulnérables en les aidant par exemple à développer des technologies moins énergivores ou moins polluantes. Ils peuvent également servir à assurer une répartition équilibrée des coûts entre les provinces. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi réduire l'opposition de l'Alberta.

Les appréhensions de cette province sont faciles à comprendre. En effet, sa contribution aux émissions canadiennes en l'an 2000 fut de 29,5 p. 100, soit une part excédant celle de l'Ontario (27,8 p. 100) et du Québec (12,8 p. 100), deux provinces ayant des niveaux d'activité économique plus élevés. Deux sources importantes d'émission sont l'extraction des matières fossiles comme le pétrole et le gaz naturel ainsi que la production d'électricité de source thermique. Ces deux facteurs expliquent en bonne partie la position désavantageuse de l'Alberta. L'utilisation d'un système de droits d'émission permet d'introduire explicitement une compensation en faveur des provinces sur la

La vente initiale des permis, bien que politiquement plus difficile à faire accepter, respecte le principe du pollueur payeur et fournit aux agents l'incitation la plus grande à développer de nouvelles technologies moins polluantes.

Il est possible que le marché international des droits d'émission se développe au point de devenir un marché comme celui du pétrole, du blé ou du café. La croissance de cette nouvelle industrie au Canada devrait reposer sur ses atouts concurrentiels dans ce domaine et non sur les orientations identifiées par le gouvernement.

base du coût qu'elles ont à supporter. Selon l'option 1, le gouvernement fédéral détient initialement les droits d'émission et perçoit les revenus de leurs ventes aux enchères. Il baisserait alors les impôts sur le revenu des particuliers et cette substitution fiscale produirait un effet positif sur l'économie canadienne. Au lieu de baisser les impôts, le gouvernement fédéral pourrait partager une partie des revenus de la vente des droits d'émission avec les provinces. Il pourrait aussi partager les droits d'émission avec les provinces qui auraient alors la liberté d'en disposer selon leurs propres priorités. Il existe d'ailleurs des précédents pour ce type d'arrangement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans le cadre du litige canado-américain sur le bois d'œuvre qui perdure depuis plus de quinze ans, le gouvernement fédéral a déjà perçu une taxe à l'exportation sur le bois d'œuvre vers les États-Unis et retourné les sommes ainsi acquises aux provinces.

Toutes les options incluent l'achat de permis internationaux par les gouvernements. Bien que le fonctionnement du marché international de droits d'émission puisse poser des problèmes réels, il serait, à notre avis, très risqué de se priver de cette soupape de sécurité. En effet, il existe encore beaucoup d'incertitude sur les coûts liés à l'atteinte des objectifs de Kyoto, surtout à la suite du retrait des États-Unis. Si le Canada doit faire sa part dans la lutte aux changements climatiques, il ne doit pas le faire à n'importe quel prix. L'achat de permis internationaux permettrait de réduire les risques de dérapage et de réaliser les réductions de GES qui ont un coût raisonnable. Si le prix intérieur augmentait de manière déraisonnable, on peut très bien imaginer un mécanisme par lequel les pouvoirs publics pourraient intervenir sur le marché intérieur en vendant des permis internationaux. Évidemment, l'achat de permis signifierait la sortie de capitaux du Canada, mais il en va de même chaque fois que nous importons un bien qui coûte moins cher à produire à l'étranger qu'au Canada. Dans une publicité parue récemment dans quelques quotidiens canadiens, la Chambre de Commerce du Canada a demandé que l'on octroie sous forme de subvention aux entreprises canadiennes les montants que le Canada pourrait déboursier pour l'achat de permis internationaux. Cette proposition entre en contradiction avec leur position généralement favorable au libre échange. Il est possible que le marché international des droits d'émission se développe au point de devenir un marché comme celui du

pétrole, du blé ou du café. La croissance de cette nouvelle industrie au Canada devrait reposer sur ses atouts concurrentiels dans ce domaine et non sur les orientations identifiées par le gouvernement et imposées par l'intermédiaire de ses programmes de subvention.

Pour la mise en application du protocole de Kyoto, le gouvernement canadien propose l'utilisation de deux instruments, soit les échanges de droits d'émission et les mesures ciblées. Compte tenu de notre ignorance actuelle à l'égard des coûts associés à la réduction des émissions de GES, il est très important que le gouvernement adopte une stratégie flexible, c'est-à-dire qui s'ajustera aux développements des connaissances. C'est pourquoi nous favorisons une approche qui fait une large place à un système d'échange de droits d'émission.

Philippe Barla, Jean-Thomas Bernard et Michel Roland sont professeurs au Département d'économie et membres du GREEN (Groupe de recherche en économie de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles) de l'Université Laval à Québec.

Views on the Overall Approach There was a very strong consensus from virtually all participants that climate change was a real problem requiring action by all elements of society. ...Many industry participants argued in favour of an alternative approach that would include longer timeframes, less restrictive targets, and greater harmonization with the US approach. Several expressed interest in the Alberta Plan because it contained some of these characteristics, while others called for a "made in Canada" or North American approach that did not necessarily meet the Kyoto target for the first commitment period. Other stakeholders took issue with the Alberta Action Plan and argued that the Plan must meet the Kyoto target. In general, stakeholders expressed substantial support for Targeted Measures (TMs) across the country, a mix of some support and specific concerns for Domestic Emissions Trading (DET), and general opposition to international purchases, although with qualified support for the international project mechanisms under the Kyoto Protocol—the Clean Development Mechanisms and Joint Implementation (CDM/JI). (pp. ii-iii).

Summary report, *National Stakeholders Workshops on Climate Change, National Climate Change Secretariat August 2002* <http://www.nccp.ca>