

Plafonnement et échange

Examen financier de la décision d'annuler le
Programme de plafonnement et d'échange

Automne 2018

À propos du présent document

Établi en vertu de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, le Bureau de la responsabilité financière (BRF) a pour mandat de fournir une analyse indépendante de la situation financière de la province, des tendances de l'économie provinciale et de toute autre question d'intérêt pour l'Assemblée législative de l'Ontario.

Le BRF réalise des analyses indépendantes à l'initiative du directeur de la responsabilité financière. En réponse aux demandes des députés et des comités de l'Assemblée, le directeur doit aussi estimer les coûts ou avantages financiers pour la province de tout projet de loi ou de toute proposition relevant de la législation.

Le présent rapport a été préparé à l'initiative du directeur de la responsabilité financière en réponse à la demande d'un député. En accord avec le mandat du BRF consistant à fournir à l'Assemblée législative de l'Ontario des analyses financières et économiques indépendantes, le rapport ne présente pas de recommandations de politiques.

La présente analyse a été préparée par Greg Hunter et Matt Gurnham, sous la supervision de Jeffrey Novak.

Plusieurs réviseurs externes ont examiné les premières versions du rapport. En apportant ainsi leur aide, ces réviseurs n'engageaient aucunement leur responsabilité envers le produit final; cette responsabilité repose entièrement sur le BRF.



ISBN 978-1-4868-2587-5 (imprimé)
ISBN 978-1-4868-2589-9 (en ligne)
© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2018.

Table des matières

1 Points essentiels	1
2 Introduction	6
3 Incidence budgétaire pour l'Ontario	8
Solde budgétaire	8
4 Comparaison du Programme de plafonnement et d'échange et de la tarification du carbone fédérale	15
Transition vers le Cadre pancanadien	15
Prix et coût des émissions de carbone	15
Utilisation des revenus de la tarification du carbone	19
Répercussions sur les ménages	21
Considérations pour les entreprises	24
5 Annexes	27
Annexe A : Liste des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange	27
Annexe B : Production du présent rapport	29

Tableau des sigles et autres termes abrégés

Terme abrégé	Signification
Projet de loi 4	Projet de loi 4, <i>Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange</i>
Loi sur le changement climatique	<i>Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone</i>
CLPPE	Compte de liquidation du programme de plafonnement et d'échange
BRF	Bureau de la responsabilité financière
Filet de sécurité fédéral	Filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone
CRGES	Compte de réduction des gaz à effet de serre
GES	Gaz à effet de serre
Députés	Députés à l'Assemblée législative de l'Ontario
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain

1 | Points essentiels

Le Programme de plafonnement et d'échange, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, était au cœur du plan du gouvernement de l'Ontario (la province) pour atteindre ses objectifs d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

Ce programme générait des revenus pour la province par la vente aux enchères de quotas, qui accordaient aux participants le droit d'émettre des GES. La province utilisait ensuite ces revenus pour financer des initiatives raisonnablement susceptibles de réduire les émissions de GES.

En juillet 2018, la province a mis fin au Programme de plafonnement et d'échange en abrogeant le règlement sur le plafonnement et l'échange, en cessant la vente aux enchères de quotas d'émissions et en interdisant tout échange de quotas¹. La province a également présenté le Projet de loi 4, *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange*. Si le Projet de loi 4 est adopté, la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* sera abrogée (ce qui mettrait officiellement fin au Programme de plafonnement et d'échange), tous les quotas et les crédits existants du programme seront retirés et annulés, certains participants du programme seront indemnisés et l'immunité de la province en matière de responsabilité civile sera assurée. Enfin, la province a déclaré qu'elle entamerait sur-le-champ la dissolution de tous les programmes financés par les revenus de la vente aux enchères des quotas d'émissions².

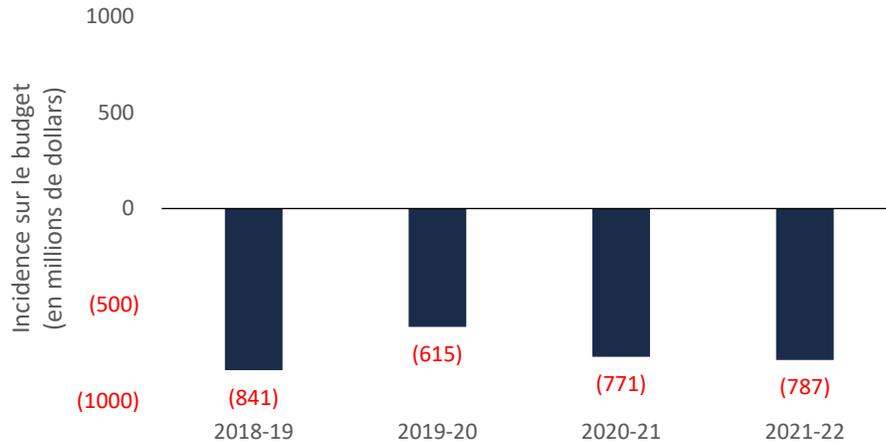
Incidence budgétaire pour l'Ontario

- Le BRF prévoit une réduction du solde budgétaire annuel de la province de 3,0 milliards de dollars entre l'exercice 2018-2019 et l'exercice 2021-2022 en raison de l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange. Il estime cette perte à 841 millions de dollars en 2018-2019, à 615 millions de dollars en 2019-2020, à 771 millions de dollars en 2020-2021 et à 787 millions de dollars en 2021-2022.

¹ Le Règl. de l'Ont. 144/16 a été annulé, ce qui met fin au programme, tandis que le Règl. de l'Ont. 386/18, *Interdiction d'effectuer des opérations relatives aux quotas d'émissions et aux crédits*, interdit les échanges de quotas.

² « Le premier ministre Doug Ford annonce la fin de l'époque de la taxe sur le carbone en Ontario », 3 juillet 2018, page consultée le 20 septembre 2018, <https://news.ontario.ca/opo/fr/2018/07/le-premier-ministre-ford-annonce-la-fin-de-lepoque-de-la-taxe-sur-le-carbone-en-ontario.html>.

Incidence prévue de l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange sur le solde budgétaire de la province, de 2018-2019 à 2021-2022



Source : Calculs du BRF basés sur les données publiques et les renseignements fournis par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Notes : Les projections du BRF pourraient varier en fonction du montant définitif des dépenses de programmes et des décisions subséquentes de la province. Le BRF prévoit que la dette nette s'alourdira de 2,3 milliards de dollars au cours de la même période.

- Globalement, la situation budgétaire de la province se dégrade à cause de la perte des revenus tirés des enchères des quotas d'émissions, qui sont supérieurs aux économies découlant de l'annulation des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange. Cet écart s'explique par deux raisons. La première est qu'un certain nombre de programmes de dépenses finançaient des projets d'infrastructures dont l'annulation ne permettra pas de réaliser des économies immédiates³. L'autre est que certains programmes ont été conservés et représentent des dépenses prévues d'environ 500 millions de dollars (ou 25 %) dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange en 2018-2019⁴.
- De plus, le montant de 841 millions de dollars qui alourdit le budget en 2018-2019 comprend des coûts ponctuels liés à l'élimination de certains programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange et aux indemnités proposées dans le Projet de loi 4⁵.

³ Bien que l'annulation de ces programmes entraîne des économies moyennes de 190 millions de dollars par année, les économies sur le solde budgétaire ne se concrétiseront qu'au long de la durée de vie prévue de l'immobilisation. Voir le chapitre 3 pour en savoir plus.

⁴ Le BRF ne peut divulguer le nom des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange qui ont été conservés, car la province considère cette liste comme un document du Conseil exécutif. Il est interdit au BRF de divulguer ce type d'information aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* et du décret 1002/2018.

⁵ Le BRF a aussi relevé deux risques qui pourraient avoir une incidence supplémentaire sur le solde budgétaire de la province : la perte potentielle de revenus de transfert fédéral liés au Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone et les responsabilités légales potentielles. Voir le chapitre 3 pour en savoir plus.

Comparaison du Programme de plafonnement et d'échange et de la tarification du carbone fédérale

- Selon le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques du gouvernement fédéral, toutes les provinces et tous les territoires doivent instaurer une tarification du carbone d'ici 2018.
- Les provinces ou territoires dépourvus de système de tarification du carbone seront assujettis au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone (le « filet de sécurité fédéral »). En mettant fin au Programme de plafonnement et d'échange, si elle ne remporte pas sa contestation devant les tribunaux⁶, l'Ontario devra adhérer au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone dès 2019.

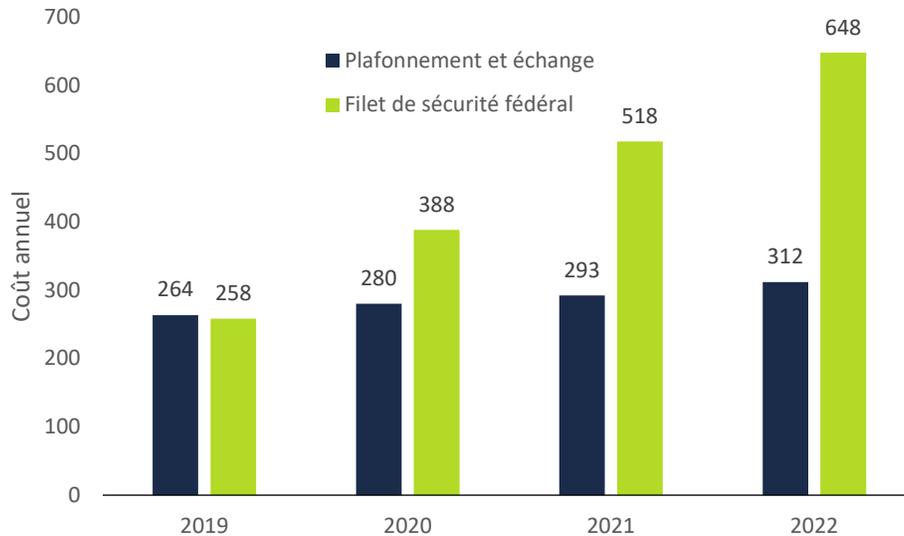
Répercussions sur les ménages

- La tarification du carbone (par l'intermédiaire d'un programme de plafonnement et d'échange ou d'un filet de sécurité fédéral) touche surtout les ménages en raison de l'augmentation des coûts des carburants utilisés pour le chauffage et le transport⁷.
- Le BRF prévoit qu'un ménage ontarien typique paierait des coûts annuels supplémentaires de 264 \$ en 2019 dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange annulé, lesquels s'élèveraient à 312 \$ d'ici 2022. Quant aux coûts additionnels liés au filet de sécurité fédéral, ils seraient de 258 \$ en 2019 et augmenteraient progressivement pour atteindre 648 \$ par année en 2022.

⁶ Le 1^{er} août 2018, la province a déposé un renvoi à la Cour d'appel de l'Ontario pour contester la nature constitutionnelle de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre du gouvernement fédéral. 2 août 2018, « L'Ontario contestera la nature constitutionnelle du système de taxe sur le carbone imposé de manière punitive par le gouvernement fédéral », <https://news.ontario.ca/mag/fr/2018/09/avis-de-depot-dun-renvoi-par-lontario-au-sujet-de-la-loi-sur-la-tarification-de-la-pollution-causee.html> (page consultée le 25 septembre 2018). La Saskatchewan a déposé sa propre contestation de la nature constitutionnelle du système en avril 2018.

⁷ Les ménages seront également touchés indirectement en raison de l'augmentation des prix fixés par les entreprises.

Comparaison entre les coûts du Programme de plafonnement et d'échange et ceux du filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, pour un ménage typique, de 2019 à 2022 (en \$)



Notes : Les coûts directs ont été calculés selon une consommation annuelle d'électricité de 9 MWh, de gaz naturel de 2 200 m³ et d'essence de 2 000 L. Les coûts indirects ont été estimés au moyen de la version 26.0 de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales de Statistique Canada.

- Le Programme de plafonnement et d'échange et le filet de sécurité fédéral visent tous deux à n'avoir aucune incidence sur les recettes, c'est-à-dire que tous les revenus générés par la province ou le gouvernement fédéral sont réinvestis. Ainsi, les répercussions nettes sur les ménages seront fonction de l'utilisation de ces revenus.
- Dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange désormais annulé, environ 1/3 des revenus du carbone étaient remis aux ménages ontariens par l'intermédiaire de programmes (principalement le Fonds pour un Ontario vert et le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène). Ainsi, les répercussions nettes du programme dépendraient de la capacité des ménages à profiter des programmes financés par les revenus générés.
- Dans le cadre du filet de sécurité fédéral, les répercussions nettes sur les ménages dépendront de l'allocation des revenus par le gouvernement fédéral. S'il versait des équivalents de dividendes sur le carbone, ceux-ci

compenseraient les coûts de la tarification du carbone pour plus de 80 % des ménages ontariens⁸.

Considérations pour les entreprises

- La tarification du carbone touche surtout les entreprises par les hausses directes des prix des carburants. L'incidence du programme sur chacune d'elles dépendra de l'ampleur de ses émissions et de sa capacité à transmettre les coûts de la tarification du carbone à sa clientèle.
- Les entreprises canadiennes ont exprimé leur préférence tantôt pour le Programme de plafonnement et d'échange, tantôt pour un système de tarification par redevance sur le carbone tel que le filet de sécurité fédéral. Il ne semble donc pas y avoir de consensus quant au mode de tarification du carbone privilégié⁹.
- Le Programme de plafonnement et d'échange annulé et le filet de sécurité fédéral fournissent tous deux un appui transitoire aux grands émetteurs et aux secteurs exposés aux échanges commerciaux. Le programme offrait un certain nombre de quotas d'émission gratuits aux participants admissibles, qui aurait diminué progressivement, tout comme le plafond des émissions. Le filet de sécurité fédéral permettra aux grands émetteurs industriels de ne payer la redevance sur le carbone que sur les émissions excédant la limite établie (les normes fondées sur le rendement). L'établissement de normes fondées sur le rendement est toujours en cours. Toutefois, le gouvernement fédéral a indiqué que les normes seraient resserrées au fil du temps.

⁸ En moyenne, les ménages ayant un revenu inférieur à 150 000 \$ toucheraient une somme supérieure à ce que leur coûte le Programme de plafonnement et d'échange.

⁹ Institut pour l'IntelliProspérité. « Canadian Business Preference on Carbon Pricing », janvier 2011. Voir le chapitre 4 pour en savoir plus.

2 | Introduction

Le gouvernement de l'Ontario (la province) s'est fixé des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en dessous de leur niveau de 1990 d'ici 2020 (réduction de 15 %), 2030 (réduction de 37 %) et 2050 (réduction de 80 %) ¹⁰. Le Programme de plafonnement et d'échange du gouvernement précédent, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, était au cœur du plan de la province pour atteindre ces cibles.

Ce programme fixait un plafond aux émissions de GES et comportait des quotas échangeables. Chaque part de quota donnait droit à une tonne d'émissions, et le plafond prévu devait diminuer chaque année en vue d'atteindre les cibles provinciales. Les quotas étaient distribués gratuitement ou vendus aux enchères par la province. À la fin de chaque période de conformité, les émetteurs devaient conserver un volume de quotas équivalant à leurs émissions pour la période qui se terminait.

Les quotas d'émission vendus aux enchères ont permis à la province de générer des revenus qu'elle a ensuite utilisés pour financer des initiatives raisonnablement susceptibles de réduire les émissions de GES. Dans le budget de l'Ontario 2018, la province projetait que les revenus des enchères atteindraient 2,0 milliards de dollars en 2018-2019 et que les dépenses liées aux initiatives de plafonnement et d'échange seraient équivalentes ¹¹.

Le 3 juillet 2018, la province a abrogé le règlement sur le plafonnement et l'échange et a interdit tout échange de quotas, mettant ainsi fin au Programme de plafonnement et d'échange ¹². Dans le cadre du processus d'élimination du programme, elle a également annoncé l'annulation des programmes de dépenses connexes financés par les revenus des ventes aux enchères de quotas ¹³.

Le 25 juillet 2018, la province a présenté le Projet de loi 4, *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange*. S'il est adopté, le Projet de loi 4 mettrait officiellement fin au Programme de plafonnement et d'échange :

- en abrogeant la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*, soit la loi habilitante qui a créé le programme et qui a fixé les cibles de réduction des émissions de GES;

¹⁰ Les cibles sont définies dans la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*, qui sera abrogée si le Projet de loi 4, *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange*, est adopté. De plus, si elle adopte ce projet de loi, la province devra fixer de nouvelles cibles de réduction des émissions de GES en Ontario (voir les articles 3 et 4 du Projet de loi 4).

¹¹ Budget de l'Ontario 2018, p. 117.

¹² Le Règl. de l'Ont. 144/16 a été annulé, ce qui met fin au programme, tandis que le Règl. de l'Ont. 386/18, *Interdiction d'effectuer des opérations relatives aux quotas d'émissions et aux crédits*, interdit les échanges de quotas.

¹³ « Le premier ministre Doug Ford annonce la fin de l'époque de la taxe sur le carbone en Ontario », 3 juillet 2018, page consultée le 20 septembre 2018, <https://news.ontario.ca/opo/fr/2018/07/le-premier-ministre-ford-annonce-la-fin-de-lepoque-de-la-taxe-sur-le-carbone-en-ontario.html>.

- en retirant et en annulant tous les quotas et les crédits existants du programme;
- en définissant le cadre d'indemnisation de certains « participants » du programme et en assurant l'immunité de la province en matière de responsabilité civile.

En 2016, le gouvernement du Canada (le gouvernement fédéral) a présenté son plan afin que la tarification du carbone s'applique aux émissions de GES dans l'ensemble du Canada d'ici 2018. Le plan accordait aux provinces et aux territoires la flexibilité de mettre en place leur propre système de tarification du carbone ou d'adopter le filet de sécurité conçu par le gouvernement fédéral. En raison de l'annulation de son programme, l'Ontario n'a plus de système de tarification du carbone et sera donc assujéti au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, à moins de remporter sa contestation devant les tribunaux^{14, 15}.

La visée du présent rapport est d'évaluer l'incidence de la cessation du Programme de plafonnement et d'échange sur le budget provincial. Le rapport compare également les répercussions financières du programme désormais annulé pour les entreprises et les ménages ontariens à celles du plan de tarification du carbone proposé par le gouvernement fédéral, qui, à moins qu'une contestation judiciaire obtienne gain de cause, devrait s'appliquer à l'Ontario dès le 1^{er} janvier 2019.

Le présent rapport ne cherche pas à :

- évaluer les coûts et les avantages économiques associés aux programmes de tarification du carbone, y compris les répercussions économiques des dépenses connexes du gouvernement;
- évaluer les avantages potentiels sur le plan de l'environnement et de la santé publique associés à la réduction des émissions de GES ou d'autres co-polluants liés à la tarification du carbone;
- commenter la capacité de la province à atteindre ses cibles actuelles et futures en matière d'émission de GES.

L'annexe B donne plus de renseignements sur l'élaboration du rapport.

¹⁴ Gouvernement du Canada, « Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone », en ligne, 7 sept. 2018; *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*.

¹⁵ Le 1^{er} août 2018, la province a déposé un renvoi à la Cour d'appel de l'Ontario pour contester la nature constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* du gouvernement fédéral. Le 2 août 2018, « L'Ontario contestera la nature constitutionnelle du système de taxe sur le carbone imposé de manière punitive par le gouvernement fédéral », <https://news.ontario.ca/mag/fr/2018/09/avis-de-depot-dun-renvoi-par-lontario-au-sujet-de-la-loi-sur-la-tarification-de-la-pollution-causee.html> (page consultée le 25 septembre 2018). La Saskatchewan a déposé sa propre contestation de la nature constitutionnelle du système en avril 2018.

3 | Incidence budgétaire pour l'Ontario

Solde budgétaire

Le BRF prévoit une réduction du solde budgétaire annuel de la province de 3,0 milliards de dollars entre l'exercice 2018-2019 et l'exercice 2021-2022 en raison de l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange. Il estime cette perte à 841 millions de dollars en 2018-2019, à 615 millions de dollars en 2019-2020, à 771 millions de dollars en 2020-2021 et à 787 millions de dollars en 2021-2022.

Globalement, la situation budgétaire de la province se dégrade à cause de la perte des revenus tirés des enchères des quotas d'émissions, qui sont supérieurs aux économies découlant de l'annulation des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange.

Le tableau 3-1 résume les estimations du BRF quant à l'incidence budgétaire qu'aura l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange sur le solde budgétaire de la province pour la période de quatre ans allant de 2018-2019 à 2021-2022.

Tableau 3-1 : Incidence prévue de l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange sur le solde budgétaire de la province, de 2018-2019 à 2021-2022

(en millions de dollars)	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Total
Revenus					
<i>Perte des revenus des enchères</i>	-1 507	-1 923	-1 889	-1 912	-7 230
<i>Incidence sur les transferts fédéraux</i>	r	r	r	r	r
Variation totale des revenus	-1 507	-1 923	-1 889	-1 912	-7 230
Dépenses					
<i>Économies tirées des programmes annulés</i>	-1 271	-1 308	-1 118	-1 125	-4 822
<i>Coûts liés à la dissolution du programme</i>	600	0	0	0	600
<i>Dédommagement pour les crédits des quotas</i>	5	0	0	0	5
<i>Autres responsabilités légales potentielles</i>	r	r	r	r	r
Variation totale des dépenses	-666	-1 308	-1 118	-1 125	-4 217
Incidence sur le solde budgétaire	-841	-615	-771	-787	-3 013

r = Risque que la province perde des revenus de transfert fédéral ou doive assumer des responsabilités légales.

Sources : Calculs du BRF basés sur les données publiques et des renseignements fournis par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Notes : Les projections du BRF pourraient varier en fonction du montant définitif des dépenses de programmes et des décisions subséquentes de la province. Le BRF prévoit que la dette nette s'alourdira de 2,3 milliards de dollars au cours de la même période.

Perte des revenus des enchères

Le Programme de plafonnement et d'échange générerait des revenus pour la province par la vente aux enchères de quotas, qui accordaient aux titulaires de quotas le droit d'émettre des GES. Avant l'annulation du programme, la province a tiré environ 2,9 milliards de dollars de revenus venant de six enchères en deux exercices financiers. Le tableau 3-2 ci-dessous présente les revenus générés par la province avant l'annulation du programme le 3 juillet 2018.

Tableau 3-2 : Revenus totaux tirés des enchères du Programme de plafonnement et d'échange

(en millions de dollars)	2017-2018	2018-2019	Total
Revenus des enchères du Programme de plafonnement et d'échange	2 401	472	2 873

Source : Gouvernement de l'Ontario. *Rapport public sur les revenus de la vente aux enchères conjointe de l'Ontario – Vente aux enchères conjointe n° 15 – mai 2018*. https://files.ontario.ca/post-auction_public_proceeds_report_fr_2018-05-15.pdf.

La dernière enchère du Programme de plafonnement et d'échange a eu lieu en mai 2018 et a produit des revenus de 472 millions de dollars pour la province. Cette dernière a annoncé la fin du Programme de plafonnement et d'échange en juillet 2018, retirant ainsi de son budget tous les revenus futurs des enchères. En 2018-2019, la perte de ces revenus est partiellement compensée par l'enchère de mai 2018, ce qui entraîne une réduction nette des revenus de la province de 1,5 milliard de dollars. De 2019-2020 à 2021-2022, le BRF estime que la perte se chiffrera à environ 1,9 milliard de dollars par année. En tout, pour la période de quatre ans allant de 2018-2019 à 2021-2022, le BRF s'attend à ce que l'annulation du programme occasionne une réduction des revenus de la province de 7,2 milliards de dollars.

Incidence sur les transferts fédéraux

Dans son Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place d'un Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone de 2,0 milliards de dollars sur cinq ans¹⁶. De ce montant, il s'est engagé à verser « 1,4 milliard de dollars aux provinces et aux territoires qui ont adopté le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, afin de les aider à respecter les engagements en matière de leadership visant à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre¹⁷ [...] ».

L'Ontario devait recevoir environ 420 millions de dollars du 1,4 milliard de dollars destinés aux provinces et aux territoires. Toutefois, si le Projet de loi 4 est adopté, la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* sera abrogée, ce qui mettra officiellement fin au Programme de plafonnement et d'échange et éliminera les cibles de réduction des émissions de GES de la province. Or, le Projet de loi 4 fixerait des exigences pour que la province définisse de nouvelles cibles de réduction des émissions et prépare un nouveau plan contre le changement climatique.

¹⁶ Gouvernement du Canada. Budget 2016 : Chapitre 4 – Une économie axée sur une croissance propre. Pour en savoir plus sur le Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone, voir la page https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2017/06/fonds_pour_une_economieafaiblesemissionsdecarbone.html.

¹⁷ Site Web du gouvernement fédéral, page consultée le 20 septembre 2018, https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2017/06/fonds_pour_une_economieafaiblesemissionsdecarbone.html.

D'ici l'annonce de ce plan et de ces cibles, il y a un risque non négligeable que la province ne reçoive pas le financement fédéral de 420 millions de dollars qui lui était destiné¹⁸.

Économies tirées des programmes annulés

Le budget de l'Ontario de 2018 du gouvernement précédent comportait un plan visant à dépenser 2,0 milliards de dollars en 2018-2019 dans quelque 57 programmes¹⁹ « raisonnablement susceptibles de réduire les émissions de GES ou d'en favoriser la réduction »²⁰. Ces coûts devaient correspondre aux revenus tirés des enchères de quotas d'émissions qui, avant l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange, étaient également censés générer environ 2,0 milliards de dollars en 2018-2019.

Le 3 juillet 2018, quand la province a annoncé qu'elle mettait fin au Programme de plafonnement et d'échange, elle a également déclaré qu'elle entamerait sur-le-champ la dissolution de tous les programmes financés par les revenus de la vente aux enchères des quotas d'émissions²¹. Selon les renseignements reçus par le BRF, la province a décidé de mettre fin à la plupart des programmes et de maintenir le financement des quelques programmes restants²².

En tout, le BRF s'attend à ce que l'annulation des programmes entraîne des économies d'environ 1,3 milliard de dollars en 2018-2019 et en 2019-2020, et de 1,1 milliard de dollars par année en 2020-2021 et en 2021-2022.

Il faut souligner que, pour chacun des exercices, les économies budgétaires attendues des programmes ne suffisent pas à compenser la perte des revenus des enchères des quotas. Cet écart s'explique par deux grandes raisons, la première étant que certains des programmes annulés finançaient divers projets d'infrastructures²³. Bien que l'annulation de ces programmes entraîne des économies moyennes de 190 millions de dollars par année, les économies sur le solde budgétaire ne se concrétiseront qu'au long de la durée de vie prévue de l'immobilisation²⁴. L'autre raison principale, c'est que les programmes de dépenses

¹⁸ Par exemple, l'Ontario devait recevoir un financement fédéral de 100 millions de dollars provenant du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone pour son programme OntarioVert, mais il ne lui a pas été fourni, vu l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange. De plus, le ministre fédéral de l'Environnement a déclaré que le gouvernement fédéral réévaluait le financement de l'Ontario dans le cadre du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone. Voir la page <https://globalnews.ca/news/4312147/ontario-cancels-cap-and-trade-federal/> datée du 4 juillet 2018 et consultée le 11 septembre 2018.

¹⁹ Consulter l'annexe A pour connaître la liste des programmes.

²⁰ Budget de l'Ontario 2018, p. 115 et analyse par le BRF des renseignements fournis par la province.

²¹ « Le premier ministre Doug Ford annonce la fin de l'époque de la taxe sur le carbone en Ontario », 3 juillet 2018, page consultée le 20 septembre 2018, <https://news.ontario.ca/opo/fr/2018/07/le-premier-ministre-ford-annonce-la-fin-de-lepoque-de-la-taxe-sur-le-carbone-en-ontario.html>.

²² Le BRF ne peut divulguer le nom des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange qui ont été conservés, car la province considère cette liste comme un document du Conseil exécutif. Il est interdit au BRF de divulguer ce type d'information aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* et du décret 1002/2018.

²³ Le BRF ne peut divulguer le nom des programmes qui finançaient des projets d'infrastructures, car la province considère cette liste comme un document du Conseil exécutif. Il est interdit au BRF de divulguer ce type d'information aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* et du décret 1002/2018.

²⁴ Selon la province, la durée de vie utile des bâtiments varie de 20 à 40 ans (voir la page 91 des Comptes publics 2016-2017). Le BRF se sert de la médiane de cette fourchette pour estimer l'amortissement des

en matière de plafonnement et d'échange conservés par la province représentaient des dépenses prévues d'environ 500 millions de dollars (ou 25 %) dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange en 2018-2019.

Coûts liés à la dissolution du programme

Même si la province a annulé la plupart des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange, beaucoup d'entre eux occasionneront des dépenses en 2018-2019²⁵, qui devraient s'élever à 600 millions de dollars selon le BRF. Ces dépenses découlent des activités entreprises depuis le 1^{er} avril 2018, avant la décision d'annuler les programmes concernés. Ces dépenses tiennent aussi compte des moyens choisis pour dissoudre les divers programmes. Par exemple, même si la province a annulé le Fonds pour un Ontario vert et le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène, quelques aspects seront maintenus respectivement jusqu'au 30 novembre 2018 et au 10 septembre 2018²⁶.

Indemnisation pour les quotas achetés

Le Projet de loi 4 propose un cadre d'indemnisation pour certains des titulaires de quotas d'émissions, qui doivent respecter les critères suivants :

- c'est un participant du Programme de plafonnement et d'échange visé par une obligation de conformité;
- il doit avoir engagé des frais qu'il n'a pu recouvrer auprès des clients²⁷;
- le nombre total de droits détenus par le titulaire dépasse ses obligations d'émissions de GES totales.

Le cadre d'indemnisation proposé par la province exclut plus de 99 % des titulaires de quotas, notamment ceux qui ne sont pas établis en Ontario, ceux qui détiennent des quotas correspondant à leurs émissions pendant que la période d'activité du Programme de plafonnement et d'échange, ceux dont les coûts ont été transmis aux consommateurs et ceux qui ne sont que négociateurs sur le marché (c.-à-d. qui n'ont pas d'obligations en matière d'émissions).

immobilisations, dont environ 70 % auraient été des bâtiments, d'après les estimations du BRF. Il convient aussi de noter que les économies réalisées auraient une incidence directe sur la dette nette de la province. Par conséquent, le BRF prévoit que la dette nette de la province n'augmentera que de 2,3 milliards de dollars de 2018-2019 à 2021-2022, soit moins que la réduction de 3 milliards de dollars du solde budgétaire.

²⁵ Le BRF ne peut divulguer le nom des programmes dont il est question, car la province considère cette liste comme un document du Conseil exécutif. Il est interdit au BRF de divulguer ce type d'information aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* et du décret 1002/2018.

²⁶ Pour en savoir plus sur le Fonds pour un Ontario vert, voir le <https://greenon.ca/> (page consultée le 21 septembre 2018). Pour le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène, voir le <http://www.mto.gov.on.ca/french/vehicules/electric/electric-vehicle-incentive-program.shtml> (page consultée le 21 septembre 2018).

²⁷ Cette exigence ne viserait pas les émetteurs comme les grands fournisseurs de carburant qui ont pu transmettre les coûts aux consommateurs.

En tout, le BRF prévoit que le cadre d'indemnisation proposé coûtera environ 5 millions de dollars à la province.

Autres responsabilités légales potentielles

La cessation du Programme de plafonnement et d'échange risque d'entraîner des responsabilités légales. Le BRF n'a pas tenté de chiffrer ces responsabilités potentielles ni de mesurer la probabilité qu'elles se concrétisent. Cependant, il présente les réflexions suivantes aux députés provinciaux.

Grosso modo, la décision de mettre fin au Programme de plafonnement et d'échange se divise en deux volets :

- la cessation du Programme de plafonnement et d'échange en soi, y compris des enchères de quotas d'émissions et de l'exigence que les émetteurs détiennent des quotas correspondant à leurs émissions;
- la cessation de la majorité des programmes de dépenses financés par les revenus tirés des enchères des quotas d'émissions.

Considérations relatives à la cessation du Programme de plafonnement et d'échange

La fin du Programme de plafonnement et d'échange risque d'entraîner des responsabilités pour la province envers les titulaires de quotas d'émissions annulés. L'Ontario s'expose aussi à des responsabilités potentielles envers des personnes ou des entreprises qui ont entrepris des activités pour respecter les exigences de la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* (la Loi sur le changement climatique) et de ses règlements d'application (comme les investissements faits pour réduire leurs émissions).

Pour faire face aux responsabilités potentielles de la province, le Projet de loi 4 proposé contient un cadre d'indemnisation visant certains titulaires de quotas d'émissions (article 8) ainsi qu'une exonération générale (articles 9 et 10) qui dégagerait la province de toute responsabilité envers les titulaires de quotas d'émissions non visés par le cadre d'indemnisation ainsi que de toute autre responsabilité potentielle associée à l'abrogation de la Loi sur le changement climatique et de ses règlements ainsi qu'au dépôt du Projet de loi 4.

Enfin, même si le Projet de loi 4 proposé semble exonérer la province en Ontario, il est possible qu'une réclamation soit faite ailleurs (par exemple, aux États-Unis) ou en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)²⁸.

Considérations liées à la cessation des programmes de dépenses financés par le Programme de plafonnement et d'échange

La cessation de la plupart des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange risque d'engager la responsabilité de la province de

²⁸ Le BRF n'a pas examiné l'Accord États-Unis-Mexique-Canada proposé.

deux façons principalement. D'abord, si elle a conclu un contrat dans le cadre d'un programme annulé, elle devra tout de même respecter ses obligations contractuelles²⁹. Ensuite, lors de la dissolution des programmes de dépenses, la province exercera son pouvoir administratif discrétionnaire. Cela dit, une décision récente d'un tribunal concernant Tesla Motors et le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène souligne que la province ne peut exercer ce pouvoir discrétionnaire arbitrairement³⁰.

Engagements de dépenses au titre du Compte de réduction des gaz à effet de serre

Le Compte de réduction des gaz à effet de serre (CRGES) a été créé en vertu du paragraphe 71(1) de la *Loi sur le changement climatique*. Il s'agit d'un compte à fin désignée qui sert à faire le suivi des revenus générés par la vente de quotas d'émission par rapport à l'engagement de la province à les utiliser pour financer des programmes raisonnablement susceptibles de réduire les émissions de GES ou de favoriser leur réduction³¹.

Les sommes allouées au CRGES ne sont que des engagements de dépenses pour lesquels aucuns fonds ou autres actifs n'ont été mis de côté dans les comptes de la province.

À la fin de 2017-2018, le CRGES avait un engagement de dépenses (la différence entre le total des revenus de plafonnement et d'échange et le total des dépenses liées au Programme de plafonnement et d'échange) de 553 millions de dollars³². Si l'on tient compte des revenus de 472 millions de dollars générés par la dernière enchère du programme tenue en mai 2018 et qu'on exclut les dépenses de programmes pour 2018-2019, l'engagement de dépenses du CRGES totalise un peu plus d'un milliard de dollars.

Sous le régime du Projet de loi 4 proposé, le CRGES serait renommé Compte de liquidation du programme de plafonnement et d'échange (CLPPE) et conserverait l'engagement de dépenses de 1,0 milliard de dollars du CRGES au moment de la dernière enchère en mai 2018.

Dans l'ensemble, si le Projet de loi 4 est adopté, le BRF s'attend à ce que l'engagement de dépenses du CLPPE soit honoré d'ici la fin de 2018-2019, compte tenu des coûts de 600 millions de dollars prévus pour la dissolution du Programme de plafonnement et d'échange et des dépenses de 500 millions de dollars prévues en 2018-2019 en lien avec les programmes connexes qui n'ont pas été annulés par la province³³.

²⁹ De l'avis du personnel du BRF, il n'est pas clair que l'exonération proposée aux articles 9 et 10 du Projet de loi 4 s'appliquerait ici.

³⁰ Pour une analyse approfondie sur le pouvoir administratif discrétionnaire, voir *Tesla Motors Canada ULC v. Ontario (Ministry of Transportation)*, 2018 ONSC 5062.

³¹ Voir les paragraphes 71(1) et 71(2) de la *Loi sur le changement climatique* pour en savoir plus.

³² Comptes publics de l'Ontario 2017-2018, 2-453. Ce montant ne comprend pas les fonds de 136 millions de dollars transférés à des organismes gouvernementaux qui n'avaient pas encore été dépensés au 31 mars 2018.

³³ Voir les renseignements ci-dessus. Le total des engagements de dépenses restants au titre du CLPP à la fin de l'exercice 2018-2019 pourrait varier en fonction des montants définitifs des dépenses.

4 | Comparaison du Programme de plafonnement et d'échange et de la tarification du carbone fédérale

Transition vers le Cadre pancanadien

Selon le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques du gouvernement fédéral, toutes les provinces et tous les territoires doivent instaurer une tarification du carbone d'ici 2018. Chacun est libre de mettre en place une taxe sur le carbone ou un programme de plafonnement et d'échange conforme aux seuils établis par le gouvernement fédéral.

Les provinces ou territoires dépourvus de système de tarification du carbone seront assujettis au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone (le « filet de sécurité fédéral »). Il s'agit d'une redevance sur le carbone appliquée aux combustibles fossiles et d'un régime de tarification fondé sur le rendement qui s'applique aux installations industrielles. En mettant fin au Programme de plafonnement et d'échange, si elle ne remporte pas sa contestation devant les tribunaux³⁴, l'Ontario devra adhérer au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone dès 2019.

Il existe de grands écarts entre le prix des émissions et l'utilisation des revenus dans le cadre du filet de sécurité fédéral et du Programme de plafonnement et d'échange annulé. Le présent chapitre exposera les principales différences entre ces deux programmes de tarification du carbone et présentera dans quelle mesure le passage du Programme de plafonnement et d'échange au filet de sécurité fédéral touchera les ménages et les entreprises.

Prix et coût des émissions de carbone

Prix du carbone

Le Programme de plafonnement et d'échange ne fixait pas le prix du carbone explicitement. Il exigeait plutôt que les participants (les distributeurs de carburant et les grands émetteurs de gaz à effet de serre) obtiennent des quotas équivalents à

³⁴ Le 1^{er} août 2018, la province a déposé un renvoi à la Cour d'appel de l'Ontario pour contester la nature constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* du gouvernement fédéral. 2 août 2018, « L'Ontario contestera la nature constitutionnelle du système de taxe sur le carbone imposé de manière punitive par le gouvernement fédéral », <https://news.ontario.ca/mag/fr/2018/09/avis-de-depot-dun-renvoi-par-lontario-au-sujet-de-la-loi-sur-la-tarification-de-la-pollution-causee.html> (page consultée le 25 septembre 2018). La Saskatchewan a déposé sa propre contestation de la nature constitutionnelle du système en avril 2018.

leurs émissions³⁵. Ces quotas étaient vendus aux enchères tous les trimestres, et le prix alors convenu représentait le prix en vigueur du carbone en Ontario. Ce sont des fournisseurs de carburant et des distributeurs de gaz naturel qui acquéraient la plupart des quotas, et leur coût se reflétait dans le prix des carburants.

Exemple : Coût du respect du Programme de plafonnement et d'échange

Le secteur réglementé du gaz naturel en Ontario illustre bien les répercussions du respect du Programme de plafonnement et d'échange sur le prix des carburants.

Par exemple, Union Gas a dit avoir déboursé 274 millions de dollars pour respecter le Programme de plafonnement et d'échange en 2018, ce qui inclut l'achat de quotas représentant 14,4 millions de tonnes au prix unitaire moyen de 18,99 \$. Ces coûts se sont traduits par une hausse estimée du prix du gaz naturel de 3,56 ¢/m³ ou de 11,7 %.

Source : Demande d'Union Gas à la Commission de l'énergie de l'Ontario.

Lorsque le Projet de loi 4, *Loi de 2018 annulant le programme de plafonnement et d'échange*, a été présenté en juillet 2018, le prix du carbone en Ontario s'élevait à environ 18,7 \$/tonne³⁶. D'ici 2022, le BRF prévoit qu'il se fixera à environ 23,9 \$/tonne³⁷.

Contrairement au Programme de plafonnement et d'échange, le filet de sécurité fédéral fixe explicitement le prix des émissions de carbone. Les distributeurs de gaz naturel et les fournisseurs de carburant n'auront plus à acheter des quotas. C'est plutôt une redevance sur le carbone qui s'ajoutera directement au coût des carburants pour le producteur ou le distributeur et qui sera transmis au consommateur final. Le prix correspondra au point de référence fédéral d'abord fixé à 20 \$/tonne pour 2019, qui montera à 50 \$/tonne en 2022.

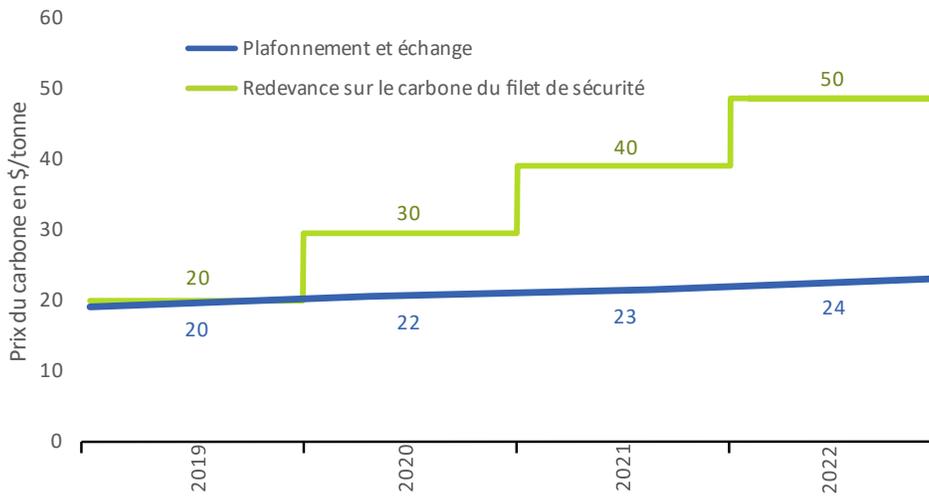
Globalement, à compter de 2020, le BRF s'attend à ce que le prix du carbone en Ontario soit plus élevé dans le cadre du plan fédéral sur la tarification du carbone qu'il ne l'aurait été dans le cadre du programme ontarien. D'ici 2022, le BRF estime que la redevance sur le carbone fédérale coûtera plus que deux fois le prix des quotas du Programme de plafonnement et d'échange.

³⁵ Les émissions des distributeurs de carburant sont calculées en fonction des émissions liées à la consommation du carburant distribué.

³⁶ C'était le prix convenu lors de la dernière enchère à laquelle l'Ontario a pris part le 15 mai 2018.

³⁷ Prix calculé à partir des prix à terme de californiacarbon.info, convertis en dollars canadiens.

Figure 4-1 : Comparaison du prix du Programme de plafonnement et d'échange et de la redevance sur le carbone du filet de sécurité fédéral



Source : Cadre pancanadien sur la tarification du carbone, renseignements tirés du site Californiacarbon.info et calculs du BRF.

Au-delà de 2022, il était prévu que l'augmentation du prix du carbone dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange s'accélérait en raison du resserrement des plafonds d'émission. Le prix projeté devait atteindre 50 \$/tonne d'ici 2026, et monter à 70 \$/tonne en 2028³⁸. Le gouvernement fédéral s'est engagé à réviser le modèle fédéral de tarification du carbone d'ici 2022 pour confirmer la voie à suivre³⁹. Par conséquent, au-delà de 2022, il n'est pas encore évident de comparer le prix des émissions de carbone découlant de la redevance du filet de sécurité fédéral à celui du Programme de plafonnement et d'échange désormais annulé.

Coût de la tarification du carbone pour les ménages et les entreprises

Le coût total de la tarification du carbone en Ontario dépend à la fois du prix du carbone et de la quantité d'émissions visée par cette tarification. La province émet à peu près 160 mégatonnes de GES par année, dont la majorité provient de la combustion de combustibles fossiles servant au transport et au chauffage⁴⁰. La tarification du carbone vient hausser le prix des carburants, faisant ainsi grimper la facture des ménages et des entreprises. Le tableau 4-1 présente les estimations du BRF quant à l'incidence de cette tarification sur le prix des carburants dans les deux régimes.

³⁸ Commission de l'énergie de l'Ontario. « Long-term Carbon Price Forecast », 19 juillet 2017. Valeurs converties en dollars historiques.

³⁹ Gouvernement du Canada. « Document technique relatif au filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone », 1^{er} janvier 2018

⁴⁰ Environnement et Changement climatique Canada. Rapport d'inventaire national 1990-2016 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada (2018).

Tableau 4-1 : Comparaison de l'incidence du Programme de plafonnement et d'échange et du filet de sécurité fédéral sur le prix des carburants

Carburant	2019		2022	
	Plafonnement et échange	Filet de sécurité	Plafonnement et échange	Filet de sécurité
Essence	4,7 ¢/L	4,4 ¢/L	5,5 ¢/L	11,1 ¢/L
Diesel	5,6 ¢/L	5,4 ¢/L	6,6 ¢/L	13,4 ¢/L
Gaz naturel	3,8 ¢/m ³	3,9 ¢/m ³	4,5 ¢/m ³	9,8 ¢/m ³

Source : Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques et calculs du BRF.

Or, les émissions de l'Ontario ne sont pas toutes visées par les deux programmes. En fait, le Programme de plafonnement et d'échange englobait environ 82 % des émissions et excluait celles provenant de l'agriculture, des déchets, du transport aérien et maritime ou encore de certains procédés⁴¹. En plus de ces exclusions, la province a fourni des quotas d'émissions sans frais à certains participants. En effet, en 2017 et en 2018, les participants autres que les distributeurs de gaz naturel, les importateurs d'électricité et les fournisseurs de pétrole recevaient la grande majorité de leurs quotas gratuitement⁴².

Selon les estimations, le filet de sécurité fédéral englobe environ 84 % des émissions de l'Ontario. La redevance sur le carbone s'appliquera à la plupart d'entre elles (61 %), tandis que 23 % des émissions seront visées par le régime de tarification fondé sur le rendement⁴³. Le filet de sécurité exclut lui aussi les émissions provenant de l'agriculture, des déchets et de certains procédés, mais il inclut celles du transport aérien et maritime intérieur. À l'instar du Programme de plafonnement et d'échange, le régime de tarification fondé sur le rendement exemptera certaines installations de payer pour leurs émissions. Par ailleurs, les entreprises assujetties à ce régime n'auront pas à payer de redevance sur le carbone pour les carburants, sauf pour leurs émissions excédant un seuil établi⁴⁴.

Dans l'ensemble, en tenant compte des secteurs visés et des droits d'émission octroyés sans frais, le BRF estime que la tarification du carbone s'appliquerait à environ 60 à 65 % des émissions provinciales dans les deux programmes d'ici 2022.

Vu le prix du carbone et la quantité d'émissions visées par la tarification, le BRF estime que le coût du Programme de plafonnement et d'échange pour les ménages et les entreprises se serait chiffré à environ 2,1 milliards de dollars en 2019, et se serait élevé à 2,4 milliards de dollars en 2022⁴⁵. Ces estimations représentent les coûts déboursés par les participants du Programme de plafonnement et d'échange de l'Ontario afin d'acquérir des quotas suffisants pour

⁴¹ Sawyer, Peters et Stiebert. « Impact Modelling and Analysis of Ontario's Proposed Cap and Trade Program » (modélisation des répercussions et analyse du Programme de plafonnement et d'échange proposé par l'Ontario), 27 mai 2016.

⁴² Ces participants ont acheté 2,9 millions de quotas aux enchères et en ont reçu 58 millions sans frais.

⁴³ Notons que les estimations de 84 % sont fondées sur les émissions de l'Ontario en 2015. Dobson, Winter et Boyd, « The Greenhouse Gas Emissions Coverage of Carbon Pricing Instruments for Canadian Provinces », juillet 2018.

⁴⁴ L'établissement de normes fondées sur le rendement est toujours en cours.

⁴⁵ La raison pour laquelle les coûts du plafonnement et de l'échange pour les ménages et les entreprises de l'Ontario ne correspondent pas aux projections de revenus du tableau 3-1 est que les participants pouvaient acheter des quotas d'émission à l'extérieur de la province.

leurs émissions. Aux fins de comparaison, le BRF prévoit que le coût total des redevances du filet de sécurité fédéral sur le carbone pour les entreprises et les ménages ontariens s'établira à environ 2,0 milliards de dollars en 2019, et passera à 5,0 milliards de dollars en 2022⁴⁶.

Tableau 4-2 : Sommaire de la comparaison du Programme de plafonnement et d'échange et du filet de sécurité fédéral

	Programme de plafonnement et d'échange	Filet de sécurité fédéral
Structure	Quotas d'émissions vendus aux enchères aux participants Quotas gratuits accordés aux grands émetteurs finaux	Redevance sur le carbone appliquée aux carburants Les émetteurs industriels ne paient la redevance sur le carbone que sur les émissions excédant la limite de la norme fondée sur le rendement
Prix	20 \$/tonne en 2019 24 \$/tonne en 2022	20 \$/tonne en 2019 50 \$/tonne en 2022
Champ d'application	Tarifie 60 à 65 % des émissions de l'Ontario	Tarifie 60 à 65 % des émissions de l'Ontario
Coût total pour les ménages et les entreprises	2,1 milliards de dollars en 2019 2,4 milliards de dollars en 2022	2,0 milliards de dollars en 2019 5,0 milliards de dollars en 2022

Utilisation des revenus de la tarification du carbone

La province tirait des revenus du Programme de plafonnement et d'échange par la vente de quotas d'émissions ontariens dans le cadre d'un marché commun de plafonnement et d'échange entre elle, le Québec et la Californie. La quantité de quotas vendus diminuait chaque année, tout comme le plafond d'émissions ontarien. Étant donné que les quotas pouvaient être achetés par des participants d'ici ou d'ailleurs, les coûts pour les participants de l'Ontario ne correspondaient pas nécessairement aux revenus perçus par la province⁴⁷. Comme il est indiqué au chapitre 3, le BRF estime que le Programme de plafonnement et d'échange aurait généré des revenus continus d'à peu près 1,9 milliard de dollars pour la province jusqu'en 2021-2022⁴⁸.

⁴⁶ Prenez note que dans les deux programmes, les coûts de la tarification du carbone sont transmis aux entreprises et aux ménages ontariens, essentiellement par la hausse des prix des carburants.

⁴⁷ En 2017 et en 2018, des entités au Québec et en Californie ont acheté 250 millions de dollars de quotas de l'Ontario. Le BRF estime qu'à partir de 2019, le montant des quotas achetés par des participants de l'Ontario aurait été supérieur au montant des quotas disponibles en Ontario.

⁴⁸ C'est le prix net des quotas du Québec et de la Californie achetés par des participants ontariens qui explique l'écart entre le coût pour les ménages et les entreprises et les revenus générés par le Programme de plafonnement et d'échange.

De son côté, le filet de sécurité fédéral tire principalement ses recettes de l'application aux combustibles fossiles d'une redevance sur le carbone⁴⁹. D'après les estimations du BRP, à compter de 2020, ce filet de sécurité générera des revenus nettement supérieurs à ceux du Programme de plafonnement et d'échange annulé. D'après une augmentation progressive de la redevance sur le carbone, le BRP s'attend à ce que les revenus du filet de sécurité s'établissent à environ 2,0 milliards de dollars en 2019 et passent à 5,0 milliards de dollars en 2022.

Le Programme de plafonnement et d'échange et le filet de sécurité fédéral visent tous deux à n'avoir aucune incidence sur les recettes, c'est-à-dire que tous les revenus tirés du carbone sont réinvestis. Les provinces et territoires peuvent les investir de nombreuses façons, par des transferts directs aux ménages, par des réductions d'impôt, par le financement d'initiatives écologiques ou de priorités du gouvernement ou par du soutien aux émetteurs industriels⁵⁰. Les moyens retenus déterminent grandement l'incidence de la tarification sur les ménages et les entreprises.

Dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange provincial annulé, les revenus générés devaient financer des initiatives raisonnablement susceptibles de réduire les émissions de GES ou d'en favoriser la réduction⁵¹. Le budget de l'Ontario 2018 projetait que les revenus du programme atteindraient 2,0 milliards de dollars en 2018-2019 et que la majorité serait investie dans des initiatives écologiques et dans les infrastructures publiques⁵².

Quant au filet de sécurité, le gouvernement fédéral s'est engagé à en redonner tous les revenus directs à la province ou au territoire d'origine, pour qu'il les utilise selon ses propres priorités⁵³. Par exemple, l'Alberta a instauré un système de tarification du carbone qui ressemble au filet de sécurité fédéral. En plus d'investir dans des infrastructures écologiques, l'innovation et le développement technologique, tout en diminuant les impôts des petites entreprises, l'Alberta utilise ses revenus fiscaux liés au carbone pour octroyer des remises à plus de 60 % de ses résidents⁵⁴.

Toutefois, en Ontario, la façon dont les recettes du filet de sécurité fédéral seront recyclées demeure floue. La province a annulé son Programme de plafonnement et d'échange et elle conteste la capacité du gouvernement fédéral à imposer la tarification du carbone par son filet de sécurité⁵⁵. Pour l'instant, le gouvernement fédéral n'a pas annoncé comment les revenus des provinces non conformes

⁴⁹ Le filet de sécurité fédéral tire également des revenus des émetteurs assujettis à la tarification fondée sur le rendement dont les émissions dépassent le seuil fixé par la norme.

⁵⁰ Voir le [rapport de 2016 de la Commission de l'écofiscalité](#) pour obtenir des explications détaillées sur les options de recyclage des recettes et les répercussions des différentes approches sur la croissance économique.

⁵¹ *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*, paragr. 71(2).

⁵² Budget de l'Ontario 2018, p. 117 et annexe A.

⁵³ Gouvernement du Canada. « Approche pancanadienne pour une tarification de la pollution par le carbone », 3 oct. 2016.

⁵⁴ Tiré du plan de leadership en matière de climat (Climate Leadership Plan) de l'Alberta.

⁵⁵ Reportez-vous au début du présent chapitre pour en savoir plus.

seraient réinvestis, mais il a soulevé qu'il pourrait contourner ces provinces en remettant les revenus directement aux résidents⁵⁶.

Répercussions sur les ménages

En 2019, le BRF évalue que 1,5 des 2,1 milliards de dollars en coûts du Programme de plafonnement et d'échange auraient été transmis aux ménages. Ces données comprennent 1,1 milliard de dollars d'augmentation directe des coûts des carburants utilisés pour le chauffage et le transport et 0,4 milliard de dollars de coûts indirects renvoyés aux ménages par les entreprises. En tout, le BRF estime que le Programme de plafonnement et d'échange aurait coûté 264 \$ au ménage ontarien typique en 2019⁵⁷. Ces coûts comprennent 185 \$ de coûts directs et 79 \$ de coûts indirects⁵⁸.

Tableau 4-3 : Coût du Programme de plafonnement et d'échange pour un ménage ontarien typique en 2019

Catégorie	Coût annuel (en \$)
Électricité	6
Mazout de chauffage	85
Carburant pour le transport	94
Total des coûts directs	185
Coûts indirects	79
Total des coûts	264

Les coûts directs ont été calculés selon une consommation annuelle d'électricité de 9 MWh, de gaz naturel de 2 200 m³ et d'essence de 2 000 L.

Les coûts indirects ont été estimés au moyen de la version 26.0 de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales de Statistique Canada.

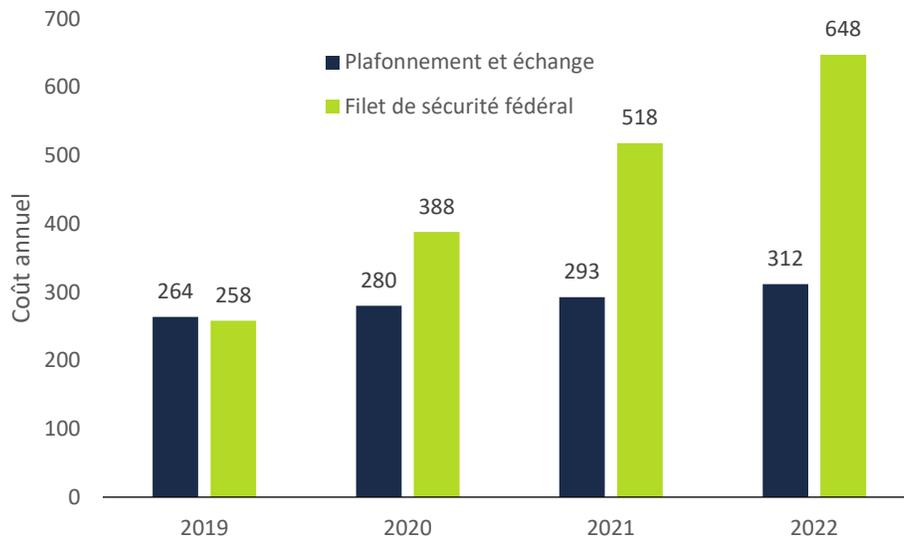
Aux fins de comparaison, le BRF estime que le coût du filet de sécurité fédéral pour un ménage typique s'élèvera à 258 \$ en 2019. D'ici 2022, il prévoit que ce coût passera à 648 \$ selon le plan du filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone, contre 312 \$ si le Programme de plafonnement et d'échange n'avait pas été annulé.

⁵⁶ The Globe and Mail. « Carbon tax revenue could go straight to Ontario residents, McKenna says », 4 avril 2018.

⁵⁷ Le BRF estime qu'un ménage typique a une consommation de 9 MWh d'électricité, de 2 200 m³ de gaz naturel et de 2 000 L d'essence.

⁵⁸ Le calcul des coûts directs est basé sur les données de Statistique Canada, de Ressources naturelles Canada et de la Commission de l'énergie de l'Ontario sur la consommation d'énergie des ménages. Les coûts indirects ont été estimés en fonction des dépenses moyennes des ménages, qui sont calculées au moyen de la version 26.0 de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales de Statistique Canada.

Figure 4-2 : Comparaison entre les coûts du Programme de plafonnement et d'échange et ceux de la tarification du carbone fédérale, pour un ménage typique, de 2019 à 2022 (en \$)



Les estimations du coût supporté par les ménages ne tiennent pas compte des variations de leur consommation d'énergie découlant du prix du carbone.

Répercussions nettes sur les ménages

Comme il est indiqué ci-dessus, le Programme de plafonnement et d'échange et le filet de sécurité fédéral visent tous deux à n'avoir aucune incidence sur les recettes, ce qui signifie que la totalité de leurs revenus est réinvestie. Ainsi, les répercussions nettes sur les ménages seront fonction de l'utilisation de ces revenus.

Dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange, les ménages pouvaient récupérer une partie de leurs coûts en profitant de programmes écologiques financés par les revenus du plafonnement et de l'échange. Le BRF estime qu'environ 640 millions de dollars des 2,0 milliards de dollars de revenus prévus en 2018-2019 devaient être alloués à des programmes qui renverraient les revenus du carbone aux ménages directement. La majorité de ce financement passait par le Fonds pour un Ontario vert, qui accordait des réductions aux propriétaires investissant en vue de diminuer les coûts d'énergie de leur résidence, et par le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène, qui fournissait des réductions sur les achats de véhicules électriques.

Quant aux 1,3 milliard de dollars restants des revenus attendus du programme en 2018-2019, près de 1 milliard devait être réservé aux investissements du gouvernement, surtout pour la rénovation d'écoles et d'hôpitaux et les infrastructures de transport en commun. Les 320 millions de dollars restants étaient destinés aux secteurs commerciaux et industriels, notamment pour financer la recherche et le développement et des primes d'encouragement visant les véhicules électriques.

Tableau 4-4 : Allocation prévue des revenus du Programme de plafonnement et d'échange en 2018-2019, selon le budget de l'Ontario 2018 (en millions de dollars)

Secteur	Allocation
Ménages	640
Gouvernement	1 020
Entreprises	320
Total	1 980

Source : Analyse par le BRF du budget de l'Ontario 2018 et des renseignements fournis par la province.

Comme il est indiqué ci-dessous, la méthode de recyclage des revenus du filet de sécurité fédéral n'a pas été annoncée officiellement. Le BRF ne peut donc pas fournir d'analyse exhaustive des répercussions nettes du filet de sécurité sur les ménages ontariens. Il a toutefois analysé la méthode consistant à redonner les revenus directement aux résidents par des équivalents de dividendes sur le carbone. Selon ses estimations, il en résulterait un dividende sur le carbone de 355 \$ par ménage en 2019, qui compenserait entièrement les coûts de la tarification du carbone pour plus de 80 % des ménages⁵⁹. Cependant, cette méthode de recyclage n'investirait aucunement dans les technologies vertes, les infrastructures ou l'aide directe aux entreprises⁶⁰.

⁵⁹ En moyenne, les ménages ayant un revenu inférieur à 150 000 \$ toucheraient une somme supérieure à ce que leur coûte le Programme de plafonnement et d'échange.

⁶⁰ Les entreprises obtiendraient toujours un soutien direct dans le cadre du régime de tarification fondé sur le rendement.

Tableau 4-5 : Sommaire des répercussions sur les ménages

	Programme de plafonnement et d'échange	Filet de sécurité fédéral
Coût de la tarification du carbone pour un ménage typique	264 \$ en 2019 312 \$ en 2022	258 \$ en 2019 648 \$ en 2022
Recyclage des recettes	Environ 1/3 des revenus du carbone étaient remis aux ménages ontariens, surtout par le Fonds pour un Ontario vert et le Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène.	À déterminer.
Répercussions nettes sur les ménages	Dépend de la capacité des ménages à profiter des programmes financés par les revenus du Programme de plafonnement et d'échange.	Dépend de la méthode de recyclage des recettes. Des équivalents de dividendes sur le carbone compenseraient les coûts de la tarification du carbone pour plus de 80 % des ménages ontariens.

Considérations pour les entreprises

La tarification du carbone touche surtout les entreprises par les hausses directes des prix des carburants. Comme les secteurs commerciaux et industriels produisent plus de la moitié des émissions dues à la combustion dans la province, l'augmentation du prix des carburants entraîne des coûts non négligeables. À titre de référence, le BRF estime que le Programme de plafonnement et d'échange aurait coûté aux sociétés en 2019 un total de 0,9 milliard de dollars⁶¹. L'incidence du programme sur chacune d'elles dépendra de l'ampleur de ses émissions et de sa capacité à transmettre les coûts de la tarification du carbone à sa clientèle.

Les entreprises canadiennes ont exprimé leur préférence tantôt pour le Programme de plafonnement et d'échange, tantôt pour un système de tarification par redevance sur le carbone tel que le filet de sécurité fédéral. Il ne semble donc pas y avoir de consensus quant au mode de tarification du carbone privilégié⁶².

La structure du Programme de plafonnement et d'échange et celle du filet de sécurité fédéral présentent à la fois des avantages et des inconvénients pour les entreprises. Bien que le Programme de plafonnement et d'échange aurait imposé un prix du carbone plus faible, celui-ci était fixé par les prix convenus d'enchères sur le marché du programme, et donc plus incertain que la redevance fixe sur le carbone du filet de sécurité fédéral. C'est sans compter que ce programme pouvait s'avérer très complexe à administrer pour les participants. Quant au filet de sécurité

⁶¹ Une partie de ces coûts auraient été facturés aux ménages, comme on peut le voir dans les coûts indirects des ménages.

⁶² Institut pour l'IntelliProspérité. « Canadian Business Preference on Carbon Pricing », janvier 2011.

fédéral, il impose un prix du carbone supérieur, accroissant ainsi le risque de transfert d'émissions de carbone, soit le déplacement d'activités qui émettent beaucoup de carbone en dehors des territoires visés par la tarification. C'est peu souhaitable, car ces transferts nuisent à l'économie ontarienne sans réduire les émissions mondiales. En revanche, la redevance sur le carbone du filet de sécurité fédéral est plus facile à administrer et fixe les prix d'avance⁶³.

L'une des principales caractéristiques des deux programmes est l'appui transitoire fourni aux grands émetteurs et aux secteurs exposés aux échanges commerciaux. Ces secteurs sont sensibles à la tarification du carbone parce qu'elle les désavantage par rapport à leurs concurrents de régions sans tarification.

Dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange, les participants autres que les distributeurs de gaz naturel, les importateurs d'électricité et les fournisseurs de pétrole avaient droit à des quotas gratuits. L'Ontario leur a fourni un total de 68,7 MT en quotas d'émissions sans frais en 2017 et en 2018. C'est l'équivalent d'une subvention d'à peu près 1,28 milliard de dollars. Après 2018, le nombre de quotas gratuits délivrés aurait diminué progressivement, tout comme le plafond des émissions.

Le régime de tarification fondé sur le rendement du filet de sécurité fédéral propose un appui transitoire aux installations industrielles émettant plus de 50 000 tonnes de GES⁶⁴. Celles-ci n'auront qu'à payer la redevance sur le carbone des émissions qui dépassent le seuil fixé par la norme⁶⁵. La limite d'émissions d'une installation sera calculée selon sa production et la norme visant le bien produit. Pour commencer, cette norme représentera 90 % de l'intensité moyenne nationale des émissions pour le ciment, le fer, l'acier, l'engrais calcique et l'engrais azoté et 80 % pour les autres secteurs industriels. À l'instar du Programme de plafonnement et d'échange, cette mesure autorisera les grands émetteurs à générer une certaine quantité de GES sans frais. L'établissement des normes n'est pas terminé, mais le gouvernement fédéral a indiqué que celles-ci se resserreraient au fil du temps.

En plus de recevoir un soutien transitoire dans les deux programmes, les entreprises pouvaient récupérer des coûts par le recyclage des revenus tirés du carbone. Le BRF estime que, dans le cadre du Programme de plafonnement et d'échange, 320 millions de dollars des revenus prévus en 2018-2019 auraient été réservés à des investissements directement avantageux pour les secteurs commerciaux et industriels. C'est sans compter que les sociétés ont profité des investissements dans l'industrie verte passant par les ménages et les infrastructures gouvernementales. Selon l'allocation des revenus du filet de sécurité fédéral, les entreprises pourraient recevoir un appui transitoire accru par des réductions d'impôts, des subventions ou des investissements verts. Cependant, si les revenus sont redistribués aux ménages ontariens sous la forme d'équivalents de dividendes

⁶³ Goulder, Lawrence H. et Andrew R. Schein. « Carbon taxes versus cap and trade: a critical review », *Climate Change Economics*, vol. 4, n° 03 (2013) : 1350010.

⁶⁴ Les installations qui émettent entre 10 000 et 50 000 tonnes peuvent se retirer à titre facultatif.

⁶⁵ Les installations peuvent aussi se servir de crédits compensatoires ou excédentaires pour les émissions qui dépassent leur limite.

sur le carbone, les entreprises ne toucheront alors aucune aide directe supplémentaire⁶⁶.

Tableau 4-6 : Considérations pour les entreprises

	Programme de plafonnement et d'échange	Filet de sécurité fédéral
Caractéristiques principales	Coût moindre. Plus difficile à administrer. Incertitude des prix.	Coût supérieur. Risque accru de transfert d'émissions de carbone. Simple à administrer.
Appui transitoire	Quotas gratuits accordés à certains grands émetteurs finaux autres que des distributeurs de carburant.	Les émetteurs industriels ne paient la redevance sur le carbone que sur les émissions excédant la limite de la norme fondée sur le rendement.
Utilisation des recettes	320 millions de dollars des revenus de 2018-2019 alloués à des programmes directement profitables aux émetteurs industriels et commerciaux.	À déterminer.

⁶⁶Voir la section *Répercussions sur les ménages* pour en savoir plus.

5 | Annexes

Annexe A : Liste des programmes de dépenses en matière de plafonnement et d'échange

Programmes de dépenses du budget de l'Ontario 2018 en 2018-2019

Agriculture, terres et forêts

Programme 50 millions d'arbres

Santé des sols (atténuation des émissions de GES des sols agricoles)

Inventaire du carbone créé par l'utilisation des terres

Plan d'action sur les produits organiques

Alimentation en biogaz « Programme de démonstration pour l'utilisation de gaz naturel renouvelable d'origine agroalimentaire pour le transport »

Fonds pour la sécurité alimentaire et la lutte contre les changements climatiques

Optimisation des procédés de traitement des eaux usées municipales

Gouvernements et partenariats

Programme de plan d'action municipal

Partenariats pour la lutte contre les changements climatiques

Outils sur le changement climatique

Partenariats avec les communautés autochtones

Fonds d'incitation à la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les municipalités et Plan contre le changement climatique

Projets de miniréseaux

Centre de bioéconomie de la Première Nation de Whitesands

Projets de démonstration de faibles émissions de carbone dans la fonction publique de l'Ontario

Programme visant à atteindre les cibles d'émissions de 2030 et projets sur les gaz à effet de serre

Défi de réduction des émissions de carbone dans la fonction publique de l'Ontario

Coûts de la mise en œuvre du Programme de plafonnement et d'échange

Résidences et entreprises

Fonds pour un Ontario vert (y compris le programme pour les poêles à bois)

Programme amélioré de modernisation des immeubles de logements sociaux

Modernisation du secteur parapublic – Universités et collèges (réduction des GES des campus postsecondaires)

Modernisation du secteur parapublic – Hôpitaux (efficacité énergétique des hôpitaux)

Modernisation du secteur parapublic – Conseils scolaires

Projet de construction en bois massif

Recherche sur l'adaptation du Code du bâtiment aux changements climatiques
Compétences relatives aux bâtiments à faible empreinte carbone
Teneur en carburant renouvelable obligatoire dans le gaz naturel
Programme de modernisation du patrimoine

Recherche et développement

Fonds d'innovation pour les technologies à faible émission de carbone
Fonds d'accélération du développement pour les marchés internationaux
Programme d'accélérateurs de technologies propres
Centre pour les modes de transport à faibles émissions de carbone
Programme de purification des eaux d'égout brutes

Véhicules électriques

Programme d'encouragement pour les véhicules électriques et à hydrogène
Programme ontarien des bornes de recharge pour véhicules électriques
Initiatives à l'échelle du gouvernement – Infrastructures de recharge des véhicules électriques
Centre de découverte sur les véhicules électriques
Programme d'encouragement de la mise à la ferraille de véhicules
Infrastructures de recharge des véhicules électriques durant la nuit
Programme de promotion des véhicules électriques et à hydrogène
Véhicules électriques – Éducation et sensibilisation
Programme d'infrastructures de recharge des véhicules électriques

Transport en commun

Vélo – Programme pour les navetteurs
Vélo – Éducation et sensibilisation
Projet pilote d'autobus scolaires électriques
Programmes d'autobus urbains électriques
Programme d'intégration tarifaire de la Commission de transport de Toronto
Programme de promotion des véhicules utilitaires écologiques
Programme de soutien aux mélangeurs de biocarburants destinés au transport
Expansion du réseau ferroviaire GO
Programme de chemin de fer d'intérêt local
Service ferroviaire à grande vitesse
Projet pilote de train à hydrogène
Programme de financement de la régulation de la demande de transport
Traversiers verts
Programme d'infrastructures pour les véhicules à pile à combustible hydrogène
Premier et dernier kilomètre

Annexe B : Production du présent rapport

Pouvoir

À la demande d'un député de l'Assemblée législative, le Bureau du directeur de la responsabilité financière a accepté d'entreprendre l'analyse présentée dans ce rapport en vertu de l'alinéa 10(1)*b* de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.

Principales questions

Les questions principales ci-dessous ont guidé les recherches qui sous-tendent ce rapport :

- Quelle est l'incidence financière estimée de l'annulation du Programme de plafonnement et d'échange pour la province?
 - Quels revenus la province perdra-t-elle, y compris ceux provenant du gouvernement fédéral?
 - Quels programmes la province annulera-t-elle pour compenser cette perte de revenus?
 - Quelle est la valeur prévue de la diminution des dépenses de programmes provinciales?
 - Quelles sont les responsabilités légales potentielles auxquelles la province s'expose en annulant le Programme de plafonnement et d'échange?
 - La province s'expose-t-elle à d'autres risques financiers potentiels en annulant le Programme de plafonnement et d'échange, notamment auprès de ses partenaires du marché du carbone?
- Pour les entreprises et les ménages ontariens, quelles devraient être les répercussions du passage du Programme de plafonnement et d'échange à la taxe sur le carbone proposée par le gouvernement fédéral?
 - Quels seraient les coûts du plafonnement et de l'échange pour les ménages et les entreprises, si l'on tient compte du prix de l'essence et des frais de chauffage résidentiel?
 - Quels seraient les coûts d'une taxe sur le carbone pour les ménages et les entreprises, si l'on tient compte du prix de l'essence et des frais de chauffage résidentiel?

Méthode

Le présent rapport se fonde sur des renseignements fournis par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Sauf indication contraire, tous les montants sont en dollars canadiens courants (non ajustés en fonction de l'inflation).