COMMISSION DE L'**ÉCOFISCALITÉ** DU CANADA
Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

CFP - 025M
C.P. – Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

UNE VISION INTELLIGENTE, CONCRÈTE, RÉALISTE

Des choix canadiens pour une plus grande prospérité économique et environnementale

Novembre 2014

COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

LA COMMISSION

Un groupe d'économistes canadiens indépendants et chevronnés en matière de politiques publiques qui travaillent ensemble pour rallier les aspirations économiques et environnementales du Canada. Nous croyons que ceci est à la fois possible et essentiel pour assurer la prospérité soutenue de notre pays. Notre comité consultatif se compose de leaders canadiens de premier plan issus du monde des affaires, du milieu de l'environnement et de tous les horizons politiques.

Nous représentons les différentes régions du pays ainsi que divers points de vue et philosophies. Nous nous entendons sur un point cependant : les politiques écofiscales sont indispensables à l'avenir du Canada.

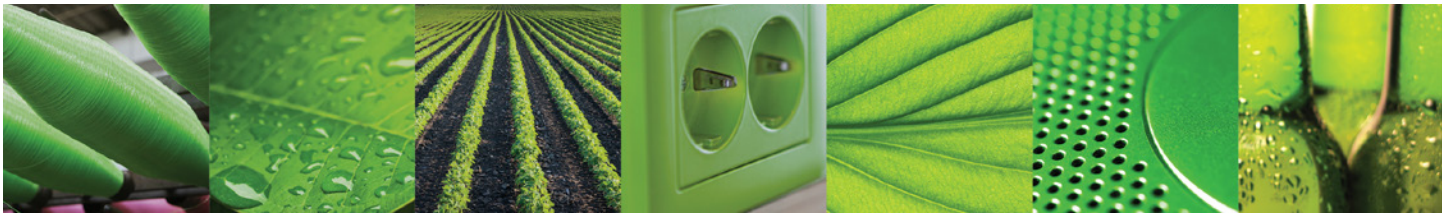
NOTRE VISION

Promouvoir une économie florissante qui repose sur la qualité de l'air, des sols et de l'eau, au bénéfice présent et futur de tous les Canadiens.

NOTRE MISSION

Proposer et promouvoir des solutions fiscales concrètes pour le Canada pour stimuler l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale.

Les lecteurs trouveront plus d'information sur la Commission au **Ecofiscal.ca**



UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Chris Ragan, président
Université McGill

Elizabeth Beale
Conseil économique
des provinces de l'Atlantique

Paul Boothe
Université Western

Mel Cappe
Université de Toronto

Bev Dahlby
Université de Calgary

Don Drummond
Université Queen's

Stewart Elgie
Université d'Ottawa

Glen Hodgson
Le Conference Board du Canada

Paul Lanoie
HEC Montréal

Richard Lipsey
Université Simon Fraser

Nancy Olewiler
Université Simon Fraser

France St-Hilaire
Institut de recherche
en politiques publiques

Ce rapport est un document consensuel qui présente le point de vue des membres de la Commission. Les positions présentées ici ne représentent pas nécessairement le point de vue des entités auxquelles ces personnes sont affiliées.

REMERCIEMENTS

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie les membres de son comité consultatif pour ses avis et conseils.

Dominic Barton
Jean Charest
Jim Dinning
Michael Harcourt
Bruce Lourie
Janice MacKinnon
Preston Manning
Paul Martin
Jack Mintz
Bob Rae
Peter Robinson
Lorne Trottier
Sheila Watt-Cloutier
Steve Williams

La Commission remercie également de leur soutien et de leur précieux apport les membres de son personnel : Adam Baylin-Stern, Dale Beugin, Annette Dubreuil, Linda Montreuil, Jessie Sitnick et Vincent Thivierge. Finalement, nous exprimons notre gratitude envers l'Université McGill et l'Université d'Ottawa pour avoir sans cesse soutenu la Commission.

La Commission remercie les entreprises et organismes dont l'appui a permis la réalisation de ses travaux.

IVEY foundation

KOOL TOPP & GUY

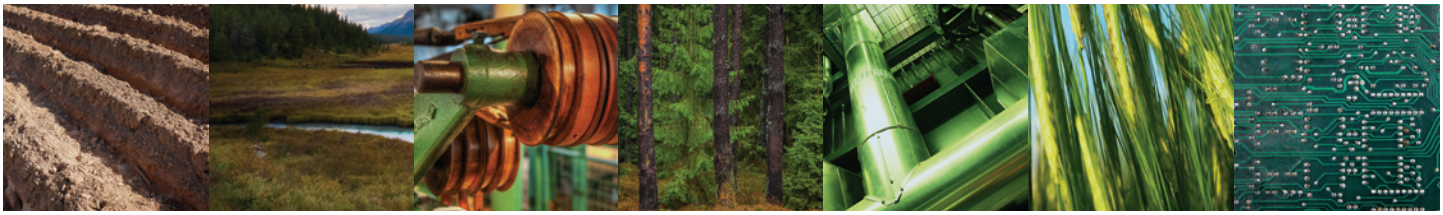
Max Bell Foundation

The J.W. McConnell Family Foundation
La fondation de la famille J.W. McConnell

METCALF FOUNDATION

Fondation familiale Trottier Family Foundation

SUNCOR ENERGY



Sommaire

La Commission de l'écofiscalité du Canada se penchera sur les mesures écofiscales concrètes à mettre en œuvre au Canada afin de faire émerger l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale. La Commission est d'avis que le Canada doit impérativement conjuguer ses aspirations économiques et environnementales pour assurer son avenir et sa prospérité future.

UNE BONNE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE EST UNE BONNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE.

La prospérité économique présente et future du Canada est étroitement liée à notre aptitude à protéger la qualité de l'air, de l'eau et des sols, et à celle de réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Cette prospérité sera fonction de notre capacité de favoriser l'innovation chez nous afin de répondre non seulement aux besoins d'aujourd'hui, mais également aux impératifs d'une nouvelle réalité environnementale qui forgera le marché de demain. Nous ne pouvons plus nous permettre de nous accrocher au vieux modèle économique et environnemental. En effet nous devrons, pour maintenir le bien-être des citoyens du Canada, définir de nouvelles orientations qui permettront de conjuguer nos aspirations d'une économie prospère avec celles d'un environnement sain. L'observation de l'expérience menée un peu partout dans le monde dicte que cette nouvelle approche, c'est l'écofiscalité.

L'écofiscalité agit en corrigeant les signaux de prix du marché afin de soutenir les activités économiques souhaitées (création d'emplois, investissement et innovation) au détriment des activités non désirées (émissions de GES, pollution de l'air et de l'eau et contamination des sols). Le revenu tiré de redevances de pollution peut produire certains avantages, par exemple en permettant de réduire les impôts des familles et des entreprises, et d'investir dans de nouvelles technologies ou des infrastructures publiques essentielles.

LE CANADA DOIT SAISIR L'OCCASION DE FAIRE UNE NÉCESSAIRE RÉFORME ÉCOFISCALE.

Le Canada est un pays riche, à la fois sur le plan de la prospérité économique et de ce que nous appellerons ici l'actif que représente son patrimoine naturel. Or, cette prospérité n'est pas le fruit du hasard mais bien celui de choix concertés en matière de politiques publiques. Dans le passé, le Canada a adopté des politiques qui se sont avérées efficaces pour juguler des déficits astronomiques et pour s'engager sur la voie du libre-échange avec ses partenaires commerciaux. Aujourd'hui, le Canada doit se donner une nouvelle et essentielle ambition, celle de se doter d'une véritable politique écofiscale.

Le total des recettes du gouvernement canadien représente actuellement plus du tiers de notre produit intérieur brut (PIB), mais les recettes écofiscales ne comptent que pour 1 % du PIB, ce qui représente une part de loin inférieure à celle d'autres grands pays membres de l'OCDE. Or, le Fonds monétaire international soulignait récemment que le Canada pourrait, grâce à des mesures écofiscales reflétant les dommages causés par la consommation de combustibles fossiles et la congestion routière, générer des revenus de quelque 26 G$. Ces revenus pourraient à leur tour permettre de réaliser des avantages supplémentaires en les « recyclant », soit en les réinvestissant dans l'économie. Voilà pour le Canada une formidable occasion d'opérer une réforme qui le dotera d'une véritable politique écofiscale.

L'objet de ce rapport est de donner le coup d'envoi au nécessaire débat sur ces importantes questions. Les exemples que nous présenterons dans ce rapport illustrent les bienfaits de mesures écofiscales appliquées ici au Canada et ailleurs dans le monde – des exemples qui étayeront solidement notre argumentation en faveur d'un recours accru à ce formidable outil partout au Canada.

Notre position et notre argumentaire reposent sur cinq grands piliers.

1. Le patrimoine naturel du Canada est essentiel à son économie; sa dégradation nous coûtera cher. Certains secteurs de notre économie – tourisme, foresterie, agriculture – dépendent directement de la santé de nos écosystèmes, et la plupart des autres secteurs en sont également indirectement dépendants. Les coûts de remédiation des torts causés à l'environnement mobilisent des fonds qui pourraient être investis de manière fructueuse dans d'autres domaines de l'économie. Les problèmes de santé accrus causés par la pollution, la remédiation des sites contaminés et les impacts du changement climatique, tout cela coûtera très cher au contribuable canadien. Selon les estimations, les coûts de soins de santé découlant des polluants atmosphériques au Canada devraient s'élever aux environs de 230 G$ de 2008 à 2031. En outre, le changement climatique persistant aura des conséquences considérables sur l'économie du Canada – on estime que les coûts annuels passeront de quelque 5 G$ en 2020 à un montant de 21 G$ à 43 G$ en 2050. Selon le Bureau d'assurance du Canada, les « effets terribles des nouveaux phénomènes climatiques extrêmes » ont coûté pas moins de 3,2 G$ aux compagnies d'assurance en 2013, du jamais vu.

2. Les Canadiens ont droit à un meilleur régime fiscal. Le régime fiscal actuel – perception de taxes et impôts, programmes de subventions, politiques de dépenses publiques – agit à l'encontre de notre bien-être collectif en ce qu'il freine l'innovation et la productivité et favorise, par la bande, l'émission de gaz à effet de serre, la pollution de nos terres, de notre air et de notre eau. Les impôts sont indispensables au financement des services publics essentiels, mais n'oublions pas que tous les impôts n'ont pas les mêmes retombées. Par exemple, l'impôt sur le revenu, que le Canada affectionne tout particulièrement, freine l'investissement et la création d'emploi, et tend à ralentir la croissance économique. En revanche, les redevances de pollution, qui ne sont guère utilisées, incitent au développement des activités plus favorables à la santé de notre environnement.

L'écofiscalité met à profit les forces du marché pour rétablir l'équilibre de cette équation – elle harmonise les priorités économiques et environnementales, crée des incitatifs à la conservation, et accorde la souplesse nécessaire quant au moyen qu'adopteront entreprises et citoyens pour générer moins de pollution. Les mesures écofiscales permettent en outre de réduire d'autres formes d'impôts – l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, notamment. Citons ici l'exemple du Danemark, dont la réforme écofiscale visant la pollution de l'air et de l'eau et l'émission de carbone a servi à réduire le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et le taux de cotisation des employeurs à la sécurité sociale et aux régimes de retraite, tout en soutenant l'investissement dans l'efficacité énergétique.

3. L'écofiscalité peut être gage d'équité à divers égards. Le principe de l'équité est au cœur d'une approche écofiscale, car celle-ci exige que le pollueur paye pour les dégâts qu'il cause à l'environnement. Il serait également équitable que nous fassions en sorte de léguer aux générations qui nous suivront un patrimoine naturel prospère et non une dette écologique. Or, ce que nous n'investissons pas aujourd'hui dans le domaine des énergies dites propres, les Canadiens de demain devront le payer très cher. À titre d'exemple, l'OCDE estime que chaque dollar investi aujourd'hui dans le secteur de l'électricité à faible émission de carbone se traduira par une économie de quatre dollars pour les générations futures – qui devraient autrement payer beaucoup plus cher pour réduire leurs émissions.

Le principe d'équité exige aussi que nos décisions prennent en compte et respectent la diversité des réalités des régions, des économies et des familles à travers le Canada. Des mesures écofiscales sensées tiendront compte aussi des différences régionales et n'exigeront pas nécessairement des transferts de richesse entre elles. Elles veilleront également à ne pas imposer un fardeau supplémentaire aux membres plus vulnérables de la société; selon la recherche sur le sujet, il suffirait de 10 % seulement du revenu tiré d'une taxe sur le carbone au Canada pour réduire l'impact de cet impôt sur les familles à faible revenu. Diverses propositions sont également envisageables pour atténuer adéquatement l'impact potentiel d'une politique écofiscale sur la compétitivité des entreprises.

4. Un nouvel essor en innovation pour assurer l'avenir du Canada. L'écofiscalité soutient et favorise l'innovation en créant des incitatifs à la mise au point de nouvelles technologies moins polluantes et atténuant les dégâts causés à l'environnement. En Suède, par exemple, l'instauration d'un prix sur les émissions d'oxydes d'azote a coïncidé avec une multiplication par sept des brevets de technologies de réduction de la pollution au cours de la courte période de 1988 à 1993. Davantage d'innovation au Canada permettra de créer plus d'emplois et de revenus tout en réduisant le gaspillage de ressources et la dégradation de l'environnement. À terme, le Canada se trouvera en position plus avantageuse et plus stable, car nos partenaires commerciaux continueront eux aussi d'appliquer des mesures écofiscales. continueront eux aussi d'appliquer des mesures écofiscales.

5. Voici l'occasion pour les Canadiens de choisir une prospérité à long terme en harmonie avec l'environnement. À l'heure actuelle, cependant, le Canada traîne sérieusement de la patte. De fait, il est loin derrière la plupart des pays membres de l'OCDE en matière d'innovation et de productivité, sans parler de sa piètre performance sur le plan environnemental. Il n'est donc pas étonnant que le Canada se situe également au bas de la liste des pays disposant de mesures écofiscales. Cela étant, les progrès notables réalisés – à l'échelle provinciale, essentiellement – démontrent l'efficacité de ces politiques au Canada.

Le présent rapport marque le coup d'envoi de la **Commission de l'écofiscalité du Canada,** qui se penchera, dans le cadre de recherches futures, sur les mesures stratégiques concrètes qui nous mèneront vers une économie de l'innovation, condition essentielle à notre prospérité dans l'économie du 21e siècle. La Commission présentera des rapports subséquents qui exploreront les diverses avenues offertes pour doter le Canada d'une approche écofiscale pragmatique. Les sujets visés par cette politique globale seront vraisemblablement les suivants

- **Tarification de la congestion routière –** L'accès aux routes est gratuit, mais cela entraîne congestion, pollution atmosphérique, émissions de gaz à effet de serre, et perte de productivité en raison du temps perdu à se déplacer. La congestion routière devient un problème chronique dans les grandes villes du Canada. Un régime de tarification de la congestion servirait à promouvoir des systèmes de transport efficients.

- **Frais d'utilisation de services municipaux –** Les villes disposent de peu de sources de revenu et doivent en général compter sur les impôts fonciers pour financer leurs infrastructures. Parallèlement, on propose aux utilisateurs peu ou pas d'incitatifs à une utilisation responsable de ces infrastructures. L'instauration de frais d'utilisation servirait d'incitatif à une utilisation plus réfléchie des services, et permettrait d'éviter de se doter d'infrastructures excessives.

- **Tarification du carbone –** Les changements climatiques de la planète entraînera des coûts économiques élevés pour le Canada. La tarification des émissions de carbone contribuerait à une réduction de ces émissions au plus faible coût, et aiderait les entreprises canadiennes à s'assurer une place enviable dans une économie mondiale sobre en carbone.

- **Réforme du régime de subventions –** Plusieurs subventions accordées au Canada sont néfastes pour l'environnement ou constituent un gaspillage au point de vue de la fiscalité, si ce n'est les deux à la fois. Par exemple, les subventions aux biocarburants accordées pour l'éthanol ont probablement pour effet d'accroître les émissions de GES, outre qu'elles représentent un montant élevé de dépenses publiques. L'élimination progressive de telles subventions produirait des avantages économiques et environnementaux.

- **Tarification de la pollution atmosphérique –** En dépit de la réglementation en vigueur, les entreprises se voient offrir peu de mesures incitatives les poussant à réduire leurs émissions de polluants atmosphériques locaux, qui ont un impact considérable sur la santé des populations et des écosystèmes. La tarification de la pollution atmosphérique inciterait à réduire les émissions et à mettre au point les technologies nécessaires pour ce faire.

- **Tarification de la pollution de l'eau –** Les effluents toxiques déversés dans les cours d'eau – lessivage de terres cultivées, bassins de décantation de résidus miniers et autres eaux usées municipales ou industrielles – ont des effets dévastateurs sur les écosystèmes, mais également sur la santé des populations et l'activité économique. Une tarification adéquate de la pollution de l'eau pousserait à réduire la pollution dans nos lacs, rivières et autres plans d'eau.

- **Tarification de l'utilisation d'eau –** La consommation d'eau gratuite ou à peu de frais mène à une surconsommation et exerce une pression indue sur la ressource. Une tarification adéquate de l'eau encouragerait à économiser la ressource; il faut cependant veiller à ce que la mesure soit appliquée dans un souci d'équité.

- **Tarification du risque de catastrophe –** Les régimes actuels en matière de responsabilité, d'assurance et de valeurs mobilières sont probablement insuffisants pour faire face adéquatement aux enjeux liés aux dégâts environnementaux découlant de catastrophes ayant une faible probabilité – graves accidents de trains (Lac-Mégantic, Québec) ou brèches dans des barrages de bassins de décantation (Mount Polley, C.-B.) –, ce qui ne pousse guère les entreprises à prendre en main la gestion des risques. La tarification du risque de catastrophe pourrait combler cette lacune et réduire la probabilité de tels dommages.

Table des matières

Sommaire ..... **IV**

1 Harmonisation des priorités économiques et environnementales **1**
1.1 Les citoyens du Canada souhaitent une prospérité en harmonie avec l'environnement 1
1.2 Le Canada doit se doter d'une politique responsable 1
1.3 À propos de ce rapport 2

2 Des politiques judicieuses pour une optimisation des marchés **3**
2.1 La tarification de la pollution met en adéquation les objectifs économiques et environnementaux 3
2.2 Le recyclage des revenus génère de nouveaux avantages économiques 6
2.3 Tous les paliers de gouvernement bénéficieront d'une politique responsable 6

3 Une bonne politique environnementale est une bonne politique économique **13**
3.1 L'écofiscalité offre de nombreux avantages sur le plan économique 13
3.2 Certains choix stratégiques peuvent s'avérer coûteux 18
3.3 L'écofiscalité peut être gage d'équité 20

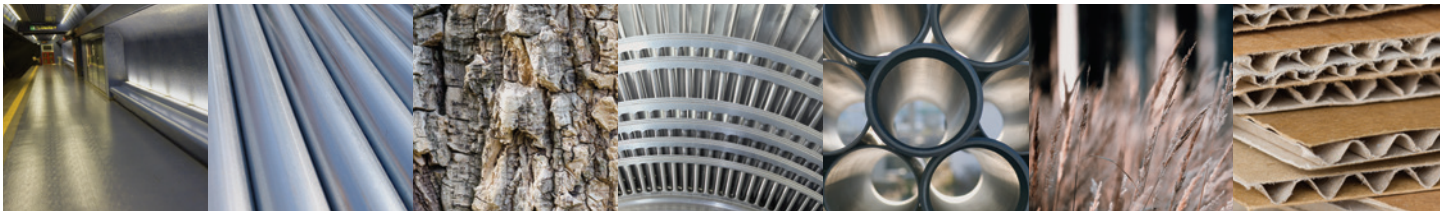
4 Le Canada peut faire mieux **24**
4.1 Le Canada n'a pas encore pris le virage écofiscal 25
4.2 Le Canada peut améliorer sa situation économique 25
4.3 Le Canada peut assurer une meilleure gestion de son patrimoine naturel 27

5 Le temps est venu d'agir **30**
5.1 Le prix de l'inaction 30
5.2 Écofiscalité et acceptabilité sociale 31
5.3 Le Canada doit s'adapter à l'évolution du marché mondial 32

6 Sommaire – Tous les paliers de gouvernement au Canada profiteraient de la mise en place d'un régime d'écofiscalité **34**

Bibliographie **37**

Glossaire **45**



1 Harmonisation des priorités économiques et environnementales

Une bonne politique environnementale est une bonne politique économique. La prospérité économique du Canada – aujourd'hui et demain – passe par la protection de l'eau, de l'air, des sols. Nous devons mettre en place de nouvelles politiques afin d'atteindre ces objectifs et, ce faisant, assurer le bien-être durable des Canadiens.

1.1 LES CITOYENS DU CANADA SOUHAITENT UNE PROSPÉRITÉ EN HARMONIE AVEC L'ENVIRONNEMENT

L'économie demeure un sujet important pour les Canadiens, comme l'a révélé un sondage réalisé par Harris-Decima à la demande d'Environnement Canada, selon lequel l'économie était la priorité des citoyens en 2013. Cela étant, la plupart des Canadiens accordent également une grande importance à la qualité de l'environnement, qui figurait au troisième rang de leurs préoccupations en 2013 (Hill, 2014). Autrement dit, les Canadiens souhaitent une économie vigoureuse et un environnement sain.

Le rôle de la Commission de l'écofiscalité du Canada consiste à cerner les mesures qui contribueront à l'atteinte de ces deux objectifs. En effet, la Commission est d'avis que de rallier les aspirations économiques et environnementales du Canada est non seulement possible mais essentiel à la prospérité future du pays. La question ne se pose donc pas du point de vue de droite ou de gauche sur l'échiquier politique, ni en termes d'opposition entre l'entreprise et la protection de l'environnement. En clair, tous les Canadiens – et nos gouvernements de toutes allégeances politiques – peuvent appuyer une politique qui favorisera notre prospérité économique actuelle et future. Une politique qui doit bien sûr être judicieuse et pertinente.

L'écofiscalité est porteuse de richesse.

Niveau de vie élevé et richesse du patrimoine naturel ne sont pas incompatibles. Au contraire, nous ne pourrons, à terme, avoir l'un au détriment de l'autre. Assurons-nous donc une croissance durable en protégeant et en valorisant notre actif environnemental. De fait, notre prospérité future en dépend.

« Je me suis joint à la Commission, car notre prospérité future dépend de notre capacité de croître dans un environnement sain. Nous avons besoin de politiques fiscales plus intelligentes pour y arriver. »

Preston Manning
président et chef de la direction, Manning Centre; ancien chef de l'opposition officielle du Canada

1.2 LE CANADA DOIT SE DOTER D'UNE POLITIQUE RESPONSABLE

L'écofiscalité agit en corrigeant les signaux de prix du marché afin de favoriser les activités économiques souhaitées (création d'emploi, investissement et innovation) et de décourager les activités indésirables (émission de GES, pollution de l'air, de l'eau et du sol). Les mesures écofiscales constituent ainsi des incitatifs concrets en faveur de l'investissement dans des technologies novatrices qui nous permettront de continuer à tirer un avantage économique de notre patrimoine naturel, tout en assurant une meilleure protection de l'environnement.

L'écofiscalité produit également des revenus qui pourront être réintroduits, ou recyclés, dans l'économie et créeront ainsi plus d'avantages économiques – par exemple, une réduction des impôts

sur le revenu et la masse salariale, l'investissement dans de nouvelles technologies ou des infrastructures publiques essentielles.

La réforme écofiscale repose fondamentalement sur le principe selon lequel il est préférable de taxer la pollution que de taxer le revenu, les emplois et les bénéfices. On constate en effet que les impôts sur le revenu des entreprises et des particuliers n'incitent guère à l'investissement et à l'emploi, et tendent à entraver la croissance économique. En revanche, l'imposition de redevances de pollution incite à créer des produits et procédés novateurs qui évitent les dommages à l'environnement.

La prospérité à terme du Canada sera tributaire de son actif environnemental. Il nous faut donc, pour protéger cet actif, mettre sur pied des mesures qui utiliseront les mécanismes du marché de manière à en reconnaître la valeur économique réelle. Bien orientées, les forces du marché serviront également à créer de puissants incitatifs au développement de technologies environnementales peu coûteuses. La mise en place d'un train de mesures sensées pourra dès lors faire émerger une économie prospère et un environnement plus sain.

Une saine politique écofiscale constitue par ailleurs une approche équitable en ce que les pollueurs doivent payer pour les dégâts qu'ils causent à l'environnement, un aspect intrinsèque de l'écofiscalité. Nous avons une responsabilité envers la jeune génération et les générations de Canadiens à naître. Cette responsabilité exige de leur garantir l'accès à la richesse naturelle dont nous avons bénéficié si largement. Leur prospérité sera donc fonction de notre habilité à protéger ce qui deviendra leur actif environnemental. En outre, un régime écofiscal élaboré avec soin fera en sorte que les mesures mises en place n'aient pas un impact négatif sur les citoyens ou les régions plus vulnérables au pays.

Le Canada est un pays riche, qui bénéficie d'une réelle prospérité économique et d'un patrimoine naturel abondant. Or cette prospérité n'est pas le fruit du hasard, mais bien celui de choix concertés en matière de politiques publiques. Il arrive que ces choix exigent de remettre en question le statu quo. Dans les années 1990, nos gouvernements – fédéral et provinciaux – se sont attaqués à la réduction de leurs déficits, ils ont conclu des accords de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, et la Banque du Canada a fait figure de pionnière en adoptant un régime de cibles d'inflation. Chacune de ces décisions stratégiques reposait sur des enjeux et préoccupations complexes et a fait l'objet de débats parfois houleux, mais peu de gens pourraient nier aujourd'hui le rôle important qu'elles ont joué pour la prospérité à long terme du Canada.

Aujourd'hui, l'adoption d'une politique écofiscale est tout aussi ambitieuse et importante. Mais, comme toute politique, elle doit être élaborée et mise en place correctement pour produire tous les bienfaits auxquels on s'attend. Nous n'avons pas toutes les réponses en main, mais nous devons entreprendre dès maintenant la tâche ardue et le débat de société indispensable pour mettre au point des mesures stratégiques et pratiques qui harmoniseront nos objectifs économiques et environnementaux.

1.3 À PROPOS DE CE RAPPORT

Ce premier rapport présente l'argumentaire en faveur de la mise en place d'une politique d'écofiscalité au Canada, à tous les paliers de l'administration publique. Le lecteur y trouvera un survol des données disponibles étayant les bienfaits d'une telle politique pour l'économie et l'environnement, à partir des expériences vécues au Canada et ailleurs dans le monde.

Ce rapport marque les débuts de la Commission de l'écofiscalité du Canada, qui compte produire dans l'avenir de nouvelles recherches et de nouveaux rapports traitant des orientations stratégiques qui mèneront le Canada sur la voie d'un avenir durable et prospère. Ce premier rapport constitue en quelque sorte les fondations d'un avenir à construire. La suite de ce rapport est structurée de la manière qui suit :

La 2e partie présente la série d'outils dont disposent les décideurs canadiens en matière de politiques fiscales, explique ce que la Commission entend par politique écofiscale et présente des exemples concrets de mesures écofiscales appliquées au Canada et ailleurs dans le monde.

La 3e partie traite des avantages économiques liés à l'application d'une politique écofiscale. Nous y aborderons la manière dont des politiques économiques éclairées doivent tenir compte de l'environnement tout en étant responsables et applicables. Nous verrons également que d'autres types de politiques environnementales – particulièrement la réglementation directe – sont souvent plus onéreux que des mesures écofiscales axées sur le marché, ce qui n'empêche pas de reconnaître qu'en certaines circonstances l'approche réglementaire puisse jouer un rôle important.

La 4e partie s'intéressera à la pertinence de mesures écofiscales dans le contexte canadien. Nous évaluerons la performance économique et environnementale du Canada par rapport à d'autres pays, et nous montrerons que des progrès doivent être réalisés par le Canada dans ces deux domaines, ainsi qu'en matière d'application de mesures écofiscales.

La 5e partie soulignera l'urgence de procéder à une réforme écofiscale. De fait, le reste du monde poursuit sa marche vers un avenir plus viable et durable, et le Canada ne peut plus longtemps fermer les yeux sur l'évolution des marchés internationaux, ni refuser de voir que l'amélioration de sa propre performance environnementale lui ouvrira de nouveaux marchés.

Enfin, **la 6e partie** présentera un bref aperçu des rapports à venir de la Commission.

2 Des politiques judicieuses pour une optimisation des marchés

Des politiques judicieuses permettent de mettre à profit le pouvoir du marché afin d'atteindre des objectifs donnés. De fait, le marché joue un rôle prépondérant de coordination de l'activité économique et de distribution des ressources. Il fournit également des incitatifs à l'innovation, qui est source d'une amélioration continue du niveau de vie. Néanmoins, une approche éclairée en matière de politiques publiques doit reconnaître les limites du marché.

Dans une économie de marché, on voit trop souvent les ressources environnementales essentielles sous-évaluées en termes de prix, ce qui en favorise bien sûr la surexploitation. L'on constate qu'il n'en coûte rien aux pollueurs de dégrader la qualité de nos sols, de l'air que nous respirons et de l'eau que nous buvons, mais qu'en revanche les coûts sociaux de la pollution sont élevés. Il appartient aux gouvernements d'instaurer les mesures qui feront en sorte que les forces du marché mettront en adéquation les activités du secteur privé et les objectifs environnementaux de la société.

Le marché fonctionne de manière optimale lorsque les actifs sont correctement évalués. En fixant le prix de la dégradation de l'environnement, on valorise l'actif que représente le patrimoine naturel du Canada.

Nous verrons dans cette partie que l'écofiscalité est un élément fondamental d'une approche recommandable en matière de politiques publiques. Tout gouvernement qui réduira ses taxes sur les activités souhaitées – emplois, investissements, innovation – en faveur de la taxation de ce qui nous apparaît indésirable – pollution et émissions de GES – mènera sa population sur la voie d'une prospérité accrue et viable (Ekins, 2009; Speck, 2007). Ainsi les mesures écofiscales doivent intégrer deux éléments : la hausse du prix de la pollution et de la dégradation de l'environnement, et le recyclage des revenus par le biais de mécanismes tels que la réduction des taux des impôts qui engendrent des distorsions.

2.1 LA TARIFICATION DE LA POLLUTION MET EN ADÉQUATION LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Un train de mesures écofiscales regroupe plusieurs types de moyens d'action propres à modifier les incitatifs de marché en vue d'obtenir de meilleurs résultats sur les plans économique et environnemental.

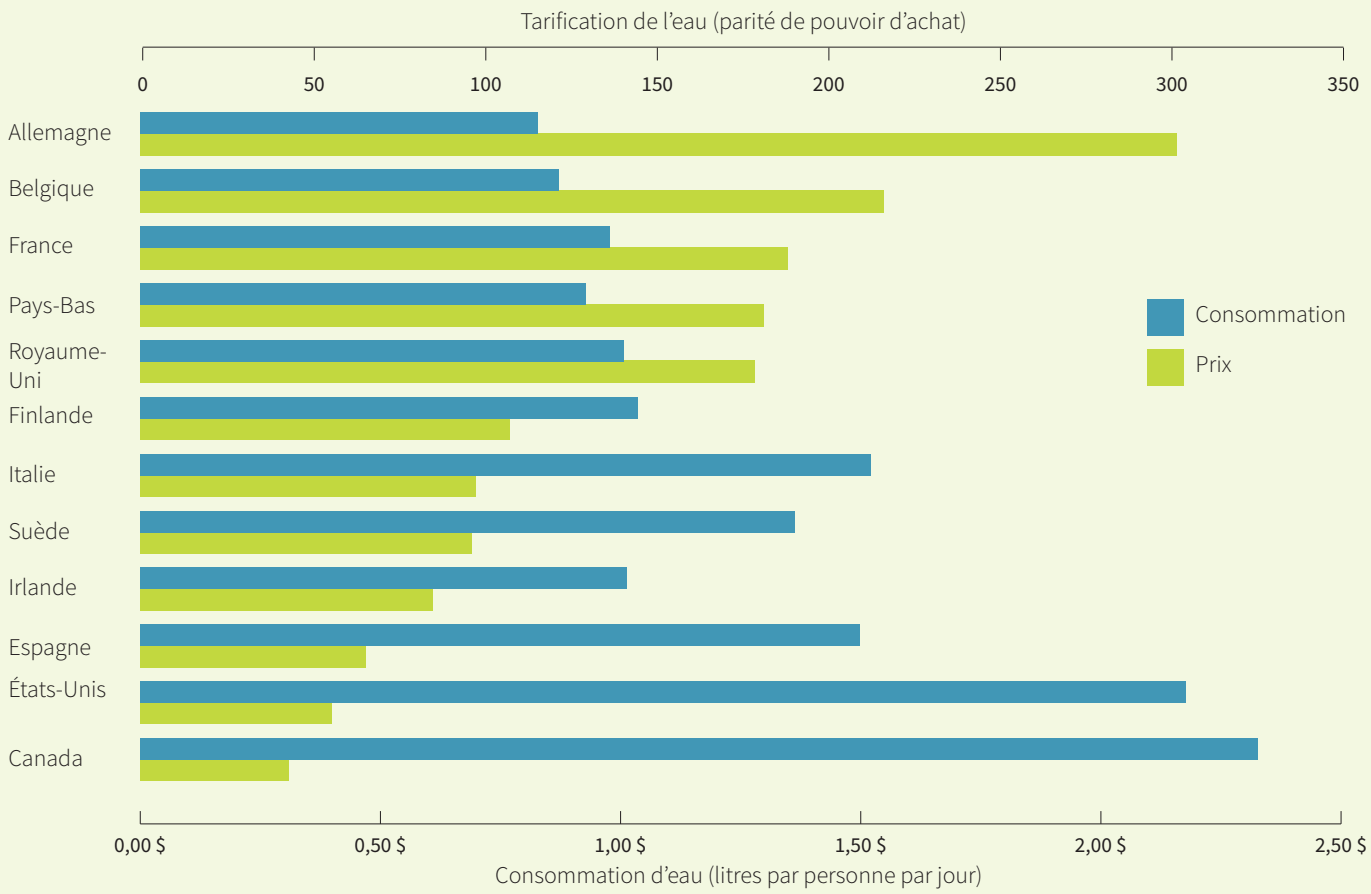
Il en va de même des routes, qui sont généralement financées par les recettes gouvernementales; les frais payés par les automobilistes sont rarement établis en fonction de l'utilisation, ce qui a tendance à accroître la demande de routes. L'utilisation accrue des routes se traduit par une intensification de la circulation, une hausse de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre. Au Royaume-Uni, la ville de Londres a pris la situation en main et impose un tarif de congestion routière (voir l'encadré 2).

La pollution de chacun se répercute sur l'ensemble de la société

La tarification de la pollution produit de meilleurs signaux de marché.

En général, les pollueurs ne sont pas obligés de payer le prix de leurs activités polluantes, et ce, malgré les coûts réels élevés que la dégradation de l'environnement impose à la société. On sait que les individus comme les entreprises répondent aux incitatifs, et il

FIGURE 1. Prix et consommation d'eau dans les municipalités du monde



Plus l'eau coûte cher, plus on l'utilise avec parcimonie; au Canada, l'eau coûte relativement peu cher, et la consommation par personne est relativement élevée.

(Source : données du Conseil des académies canadiennes, 2009.)

s'ensuit que l'absence de prix, donc de pénalité, pour la pollution ouvre la voie à davantage de pollution. Or les émissions de GES, et la pollution de l'air, de l'eau et des sols produite par les entreprises ou les familles, se répercutent sur l'ensemble de la société.

Du fait qu'elle impose un prix aux activités qui causent des dommages à l'environnement, l'écofiscalité favorise un meilleur fonctionnement des marchés. En effet, lorsque le prix du marché tient compte du coût des dégâts causés à l'environnement, les signaux de marché sont plus justes, et les entreprises et les familles réagiront à ces signaux en mettant en place des moyens peu coûteux de réduire la pollution.

Les gouvernements ont à leur disposition divers outils de tarification pour améliorer ces signaux de marché, dont les principaux sont le régime de plafonnement et d'échange et les écotaxes. Le premier outil établit avec certitude le volume de réduction de la pollution, tandis que le second garantit la tarification de la pollution. Voyons chacun de ces instruments plus en détail.

Le régime de plafonnement et d'échange crée un marché pour la réduction de la pollution en fixant une limite au volume total de pollution autorisé – des permis équivalant au volume autorisé sont délivrés, et les entreprises peuvent négocier ces permis dans un marché actif. Cette approche permet aux entreprises qui réussissent à polluer moins à peu de frais de continuer dans cette voie, et de vendre leur permis excédentaire à celles qui doivent payer plus cher pour réduire leur production de pollution. Si les permis sont vendus par un mécanisme d'enchèresaux pollueurs, le régime de

plafonnement et d'échange générera des revenus qui pourront être reversés (recyclés) dans l'économie (nous verrons cela plus en détail plus loin). Dans le cadre du régime québécois de plafonnement et d'échange des gaz à effet de serre, par exemple, une partie des permis est vendue aux enchères, dont les revenus sont investis dans les technologies vertes. D'autres régimes consistent à accorder des permis initiaux sans frais aux pollueurs, ce qui s'apparente au régime d'échange de SO_2 mis en place aux États-Unis dans les années 1990 pour lutter contre les pluies acides.

La seconde option, les écotaxes, sert à harmoniser les objectifs environnementaux et économiques en taxant les activités qui nuisent à l'environnement. En Europe, le Danemark, la Norvège, la Suède et l'Irlande ont mis en place des taxes sur les polluants atmosphériques, les émissions de GES, et même sur les sacs de plastique. Plus proche de nous, la Colombie-Britannique imposait une taxe sur le carbone en 2008, au taux initial de 10 $ la tonne d'émissions de CO_2; ce taux est aujourd'hui de 30 $ la tonne.

Ces deux approches – plafonnement et échange ainsi que les écotaxes – ont ceci en commun qu'elles font payer pour la pollution et génèrent des revenus qui permettent de réduire d'autres formes d'impôts. Ces deux systèmes peuvent même être combinés – un bon compromis entre la certitude relativement au prix de la pollution et au volume de réduction de la pollution. Le Royaume-Uni a instauré un régime hybride de ce genre pour tarifer les déchets solides (voir l'encadré 1).

Encadré 1 – La tarification des déchets au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la tarification des déchets solides a contribué à une réduction de plus de 40 % des déchets d'enfouissement commerciaux et industriels.

L'enfouissement des déchets a divers impacts sur l'environnement, notamment l'émission de méthane, un gaz à effet de serre puissant, de divers polluants atmosphériques courants qui sont néfastes pour la santé humaine et des écosystèmes, et de lixiviat qui contamine l'eau et le sol.

Le Royaume-Uni a adopté deux politiques distinctes de tarification pour inciter à la réduction du volume de déchets solides. En 1996 entrait en vigueur un droit d'enfouissement de 7 £ la tonne de déchets actifs (c'est-à-dire de matières organiques) et de 2 £ la tonne de déchets inactifs (c'est-à-dire non biodégradables). Ces droits d'enfouissement ont été appliqués à toutes les sources de déchets apportés dans des dépotoirs – déchets commerciaux, industriels, résidentiels.

En 1999, le Royaume-Uni, désireux de réduire davantage le volume de déchets d'enfouissement actifs, faisait passer le droit d'enfouissement de ces déchets à 10 £ la tonne. Par la suite, on a adopté des hausses annuelles, si bien que le droit d'enfouissement des déchets actifs est maintenant de 80 £ la tonne.

Ce droit d'enfouissement a été complété par un système de plafonnement et d'échange de 2005 à 2013. Ce système couvrait les déchets municipaux (exception faite de la plupart des entreprises et industries) et allouait librement des droits d'élimination aux autorités locales en fonction des cibles de déchets fixées pour chaque période. Le système de plafonnement et d'échange procurait une certaine garantie quant aux volumes totaux de réduction des déchets à atteindre, ce qui a aidé le pays à honorer ses engagements relativement à la Directive européenne en matière de déchets. Le droit d'enfouissement est néanmoins demeuré utile pour maintenir un tarif minimum sur les déchets. Le régime de droits d'enfouissement couvre également un plus large spectre que le système de plafonnement et d'échange, car il s'applique aux producteurs de déchets commerciaux et industriels, dont la plupart ne sont pas visés par la réglementation municipale.

De 2005 à 2010, ces deux modes de tarification ont mené à une réduction de plus de 30 % du volume des déchets d'enfouissement (DEFRA, 2012). Au cours de cette même période, le volume de déchets d'enfouissement d'origine commerciale et industrielle, visés par le droit d'enfouissement uniquement, a chuté de plus de 40 % (DEFRA, 2012).

L'imposition de frais d'utilisation incite à la conservation

L'application de frais d'utilisation incite à la conservation de l'environnement, car l'utilisateur se voit imposer le coût réel des infrastructures publiques – routes, réseaux de canalisation d'eau et d'égouts, collecte et élimination des déchets. Il est facile de surutiliser un système ou un service dont on n'est pas appelé à payer le plein prix d'utilisation, ce qui mène à un plus grand impact environnemental et accroît le besoin en infrastructures.

On a tendance à surconsommer ce qui ne coûte rien. Facturons le plein coût de notre utilisation des routes, de l'eau et de la gestion des déchets et créons ce faisant un formidable incitatif à la conservation de l'environnement.

La figure 1 illustre clairement la nette corrélation, d'un pays à l'autre, entre la consommation quotidienne d'eau par personne et le prix moyen payé par les utilisateurs; on ne trouve aucune indication de ce que serait le prix optimal, mais ces données révèlent clairement que les pays où la consommation est la plus élevée sont également ceux où le prix de l'eau est le plus faible. Suivant la logique de la politique écofiscale, on constate que les Canadiens payent un prix très peu élevé pour l'eau, dont ils sont de grands consommateurs (Brandes et al., 2010; Conseil des académies canadiennes, 2009).

Les municipalités canadiennes se dirigent de plus en plus vers des modèles de recouvrement intégral des coûts, qui prévoient que les utilisateurs payent pour les infrastructures. Ainsi, un sondage mené en 2012 auprès des municipalités de l'Ontario a révélé que la moitié des administrations municipales sondées passaient graduellement à un régime ou un autre de recouvrement intégral des coûts des infrastructures de gestion des déchets et de traitement des eaux usées.

Encore faut-il que les structures tarifaires soient établies de manière à inciter effectivement à une réduction de la consommation. De fait, le tarif fixe n'encourage guère l'utilisateur à revoir ses habitudes. Quant à la tarification dégressive par tranches – plus on consomme (d'eau) moins cher on paye –, elle a pour effet potentiel d'exacerber la surutilisation (Watson et Associates, 2012). Certaines municipalités canadiennes ont opéré une transition heureuse vers des structures tarifaires plus incitatives. Pensons à la ville d'Halifax, qui facture les services liés à l'eau, au traitement des eaux usées, et aux eaux pluviales en fonction du volume utilisé. À Guelph, l'administration municipale vise une réduction de 20 % de la consommation d'eau d'ici 2025. Elle compte atteindre cette cible par une hausse de 19 % (mesure adoptée en 2008) des tarifs imposés aux services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, et par une tarification établie en fonction du volume (Brandes et al., 2010).

Les frais d'utilisation peuvent également servir à l'évaluation de ressources auxquelles on n'a par ailleurs attribué aucun prix. L'eau douce, par exemple, est comme on le sait essentielle à notre bien-être, de même qu'à une économie productive et à la santé des écosystèmes. Or, au Canada certains utilisateurs d'eau douce ne paient leur consommation d'eau qu'à un prix dérisoire, et ce, malgré le fait que nos ressources en eau douce sont soumises à une pression croissante – ressource déclinante et écosystèmes menacés (Brandes et al., 2010; Baltutis et Shaw, 2012; Conseil des académies canadiennes, 2009). Autrement dit, même si les utilisateurs payent pour les infrastructures nécessaires à l'approvisionnement en eau, la valeur de la ressource elle-même n'est pas prise en compte dans ce prix (Sawyer et al., 2005). Une tarification adéquate de la consommation aiderait certainement à prévenir le gaspillage de cette précieuse ressource qu'est l'eau.

L'élimination graduelle des subventions contribue à la correction des prix

Enfin, la réforme de certaines politiques actuellement en vigueur pourrait être bénéfique pour l'environnement et l'économie. Rappelons que la subvention est un régime de traitement préférentiel réservé à certains secteurs, certaines entreprises ou certaines personnes – habituellement sous forme de transferts de fonds ou de crédits d'impôt. Certaines subventions sont bien sûr parfaitement pertinentes économiquement, mais une subvention bancale peut nuire grandement à l'environnement ou à l'économie, voire aux deux.

Le fait de subventionner les activités économiques très polluantes a un effet de distorsion sur l'économie, et mène à des niveaux sans cesse plus élevés de pollution et aux coûts sociaux qui en découlent. Prenons l'exemple du programme de Prestation ontarienne pour l'énergie propre, qui offre un rabais de 10 % sur les 300 premiers kWh d'électricité consommée par les propriétaires d'immeubles résidentiels, petites entreprises et agriculteurs, et qui agit comme formidable désincitatif à l'économie d'énergie (Commission de la réforme des services publics de l'Ontario, 2012). Au palier fédéral, des mesures sont entreprises pour réduire les subventions aux producteurs d'énergies fossiles (voir l'encadré 3).

Encadré 2 - Le prix de la congestion routière à Londres

À Londres, la tarification de la congestion a aidé à réduire de 36 % la circulation dans une zone très congestionnée, et à augmenter les revenus essentiels à l'amélioration du réseau de transport collectif.

Londres a imposé en 2003 un droit de circulation afin de réduire la congestion routière dans une zone à forte circulation du centre-ville. Les véhicules non exemptés pénétrant cette zone durant la semaine entre 7 h et 18 h doivent payer un tarif de 10 £ par jour. Les propriétaires de véhicules pénétrant cette zone sans payer s'exposent à des amendes variant de 65 £ à 195 £. La vérification du paiement se fait au moyen d'un système de reconnaissance automatique de la plaque minéralogique. Les véhicules à très faibles émissions de GES et les autobus du réseau public sont exemptés, et les propriétaires de véhicules résidant dans la zone couverte ont droit à une réduction de 90 %.

Ce programme génère des revenus considérables – 222 M£ durant l'exercice 2012-2013, soit environ 5 % du revenu brut de la société de transport de Londres (TfL, 2013a). Les revenus tirés de cette tarification sont investis dans le réseau de transport collectif.

La tarification de la congestion a servi très efficacement à réduire le volume de la circulation de véhicules à l'entrée et à la sortie ainsi qu'à l'intérieur de la zone de congestion. La circulation dans la zone délimitée a chuté presque immédiatement après l'entrée en vigueur du programme, et de 22 % à 36 % au cours des 10 premières années du programme. La circulation dans l'ensemble de la ville de Londres a baissé de 11 % entre 2000 et 2012 (TfL, 2008, 2013b).

Les subventions s'avèrent souvent aussi inefficaces que coûteuses, ce qui revient à faire piètre usage des deniers publics. En outre, plusieurs catégories de subventions profitent à des bénéficiaires pour poursuivre une activité qu'ils auraient menée même en l'absence de financement (Olewiler, 2012). Autrement dit on dépense des fonds publics, mais l'objectif visé initialement n'est guère servi.

2.2 LE RECYCLAGE DES REVENUS GÉNÈRE DE NOUVEAUX AVANTAGES ÉCONOMIQUES

Les redevances de pollution et les frais d'utilisation rendent les signaux de marché plus clairs et produisent de meilleurs résultats sur le plan environnemental, mais ils ont un autre avantage non négligeable : ils génèrent des recettes gouvernementales dont le réinvestissement permet d'atteindre d'autres objectifs économiques.

La réduction des impôts en vigueur produit des gains économiques

Il y a de considérables gains économiques à retirer de la réduction des autres taxes et impôts dans le cadre d'un « virage fiscal » global. Selon Boadway et Tremblay (2014), le régime actuel d'imposition sur le revenu des sociétés au Canada nuit à l'investissement ainsi qu'à l'innovation et à la croissance de la productivité. Quant à Chen et Mintz (2013), ils estiment que le taux d'imposition des sociétés doit demeurer faible pour attirer l'investissement au Canada, et soulignent les mesures mises en œuvre récemment dans certaines provinces qui vont dans le sens opposé. De même, les impôts sur la masse salariale et sur le revenu des particuliers réduisent les incitatifs au travail et l'accès à l'éducation et à la formation. Autrement dit, la réduction des impôts liés à l'emploi, au revenu et aux bénéfices pourrait donner lieu à des investissements accrus, des salaires plus élevés et, en définitive, une croissance économique plus soutenue.

Les revenus générés par des mesures écofiscales peuvent donner aux gouvernements la marge nécessaire pour réduire les coûteux impôts liés à l'emploi, au revenu et aux bénéfices.

Encadré 3 – Réforme du régime de subventions au secteur des combustibles

Depuis 2009, le gouvernement du Canada a respecté ses engagements envers le G20 et réduit d'environ 400 M$ par année l'appui financier à la production de combustibles fossiles.

Lors du sommet du G20 de Pittsburgh en 2009, le premier ministre Harper et d'autres leaders du G20 se sont engagés à « supprimer graduellement et rationaliser à moyen terme les subventions inefficientes à l'industrie des combustibles fossiles, et à fournir un soutien ciblé aux plus démunis » (BVG, 2013). Depuis lors, le Canada continue de progresser vers ces objectifs (Olewiler, 2012).

Des réformes récentes harmonisent le traitement des sables bitumineux et celui de la production pétrolière et gazière traditionnelle. Compte tenu que les technologies liées aux sables bitumineux sont maintenant bien maîtrisées, il n'est plus nécessaire d'accorder un soutien privilégié à la mise en valeur de cette ressource. Ainsi :

- Le budget fédéral de 2007 a éliminé l'admissibilité au taux accéléré de déduction pour amortissement des dépenses en immobilisations des projets d'exploitation des sables bitumineux – le taux est passé de 100 % à 25 % sur plusieurs années.
- Le budget fédéral de 2011 a éliminé l'admissibilité des investissements incorporels de l'exploration des sables bitumineux, ce qui a eu pour effet de réduire le soutien lié aux dépenses de mise en valeur et aux frais relatifs à des avoirs miniers.

Il est trop tôt pour déterminer l'incidence qu'auront ces modifications budgétaires sur la mise en valeur des ressources ou sur le volume d'émissions de GES au Canada, mais il est indéniable qu'elles sabrent dans les mesures d'incitation à l'activité économique inefficiente et à taux élevé d'émissions. Selon un rapport récent, la réduction du soutien financier accordé par le gouvernement à l'industrie des combustibles fossiles serait d'environ 400 M$ par année, d'après les modifications présentées dans les budgets 2007, 2011 et 2012 du Canada (Coalition du budget vert, 2013).

Prenons l'exemple du Danemark qui, dans les années 1990, a créé de nouvelles taxes sur les polluants atmosphériques, les produits polluants de l'eau et les gaz à effet de serre, en contrepartie d'une réduction des impôts sur le revenu et des cotisations des employeurs à la sécurité sociale et aux caisses de retraite (voir l'encadré 4). C'est dans le même esprit que la Colombie-Britannique a prévu l'obligation juridique de réinvestir les revenus tirés de sa taxe sur le carbone, et l'obligation du gouvernement de veiller à ce que les recettes fiscales globales n'augmentent pas par suite de l'application de cette taxe. De fait, de 2008 à 2013, les diminutions des recettes découlant des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ont affiché un excédent de 760 M$ sur les revenus dégagés par la taxe sur le carbone (gouvernement de la Colombie-Britannique, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014a). Ces réductions des impôts sur le revenu étaient un élément fondamental de la taxe carbone de la C.-B. Nous approfondirons la question des avantages économiques du réinvestissement des revenus dans la troisième partie de ce rapport.

Diverses autres options de recyclage des revenus sont porteuses d'avantages économiques

La réduction des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises est sans doute le moyen de recycler les revenus le plus favorable à la croissance économique, mais d'autres options existent néanmoins. Les avantages des diverses utilisations de revenus doivent être mesurés par rapport aux gains potentiels d'une réduction des taux des impôts actuels entraînant des distorsions. Les avantages économiques de ces approches sont largement tributaires du mode d'instauration choisi. Voici trois options ::

- **Réduction des déficits publics** Des études récentes menées aux États-Unis et en Europe ont examiné précisément comment les taxes sur le carbone pourraient être utilisées pour combler des déficits budgétaires (notamment Ramseur et al., 2012; Marron et Toder, 2013; Vivid Economics, 2012). De fait, il est de loin préférable pour un gouvernement à la recherche de revenus supplémentaires

Encadré 4 – Le Danemark met l'écofiscalité au service de la réduction de la pollution

Au Danemark, la mise en œuvre de mesures écofiscales a permis de réduire les impôts sur le revenu des particuliers et les cotisations des employeurs aux régimes de retraite et programmes de sécurité sociale, au profit de l'investissement en efficacité énergétique.

Le Danemark a imposé une taxe sur les émissions de CO_2 au début des années 1990. Cette taxe sur la consommation de carburant, prélevée auprès des entreprises et des ménages, était calculée en fonction de la teneur en carbone. L'objectif de la taxe était de contrebalancer une taxe sur l'énergie alors en vigueur et appliquée aux produits du pétrole, au charbon et à la consommation d'électricité; les taxes sur l'énergie ont été réduites au moment de la mise en place de la taxe sur le carbone. Au cours des années subséquentes, le Danemark a mis en oeuvre un programme progressif de réforme écofiscale.

Première étape de la réforme, 1994-1998 – Le Danemark impose une série de nouvelles écotaxes : consommation d'eau, eaux usées, sacs de papier et de plastique. La réduction des taux d'impôt sur le revenu est un élément clé de la politique. En 1998, les réductions des impôts sur le revenu équivalent à environ 2,3 % du PIB.

Deuxième étape de la réforme, 1996-2000 – Les taxes sur l'énergie sont augmentées et les taxes sur le SO_2 et le gaz naturel entrent en vigueur. Cette deuxième étape vise essentiellement à recycler les revenus. Ceux-ci servent à réduire les cotisations des employeurs aux régimes de retraite et programmes de sécurité sociale, et à subventionner l'investissement privé en efficacité énergétique.

Troisième étape de la réforme, 1999-2002 – L'objectif de cette dernière étape est d'augmenter les revenus par une hausse des écotaxes à court terme, mais de manière à n'avoir aucune incidence sur les revenus à long terme (les émissions diminueront au fil du temps, ce qui se traduira par une baisse du revenu des écotaxes). Les recettes en provenance des écotaxes permettent de réduire les impôts sur le revenu des particuliers ainsi que les impôts sur l'épargne-retraite.

Cette vaste réforme s'est avérée efficace. Selon des études récentes comparant les résultats obtenus au Danemark par rapport à un scénario sans modification des politiques, les taxes sur le carbone ont mené à une baisse des émissions de GES (de l'ordre de 3,4 %) et à des augmentations du revenu national et de l'emploi (0,4 % et 0,5% respectivement) (Barker et al., 2009). La tarification de l'eau a contribué pour sa part à une réduction d'environ 13 % de la consommation d'eau au cours des cinq premières années de l'application de la politique, et le rejet de contaminants par les usines de traitement des eaux d'égout a diminué d'environ 20 % (ECOTEC, 2001).

d'augmenter les taxes sur la pollution que les taux des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises.

- **Soutien aux infrastructures et technologies** Les revenus tirés des frais d'utilisation et des taxes sur la pollution pourraient également être affectés à l'investissement public qui, effectué de manière judicieuse, produira également des avantages économiques. L'investissement dans les infrastructures essentielles favorisera une productivité accrue, et l'investissement en recherche et développement, l'innovation. À terme, c'est la croissance qui en profitera.

Les gouvernements peuvent également opter pour l'investissement dans les écotechnologies – soit les technologies de réduction des dommages causés à l'environnement, ou dans la recherche et le développement visant l'élaboration de nouvelles technologies de ce type.

Certains programmes existants, tels que le régime de plafonnement et d'échange en vigueur au Québec, ou le Regional Greenhouse Gas Initiative (autre régime de plafonnement et d'échange) en vigueur dans le nord-est des États-Unis, affectent les revenus tirés des permis vendus aux enchères au soutien à l'élaboration de nouvelles écotechnologies.

Soulignons cependant les risques associés aux investissements publics ciblés. En effet, de mauvais investissements ou de bons projets mal menés gaspilleront les maigres fonds publics. Au Canada comme ailleurs, les gouvernements ont souvent fait la démonstration de leur incapacité à bien mener des projets valables, surtout lorsque les considérations politiques à courte vue l'emportent sur les priorités à plus long terme.

- **Protection des franges vulnérables de la population** L'on peut utiliser les revenus des écotaxes pour protéger les ménages plus démunis contre l'impact de la tarification de la pollution. Prenons l'exemple de la Colombie-Britannique, dont la structure même de la taxe sur le carbone prévoit des crédits d'impôt pour les familles à faible revenu. Le régime de tarification du carbone implanté en Australie (annulé depuis) prévoyait également un mécanisme de versement en espèces aux familles à faible revenu. Au Costa Rica, 3,5 % des revenus tirés de la taxe sur le carbone sont affectés à des mesures incitatives destinées aux propriétaires terriens et aux communautés autochtones et visant la conservation de la forêt, une mesure qui permet de contrebalancer indirectement les coûts de cette politique pour les populations rurales (Conseil international des mines et métaux, 2013).

Il vaut mieux tarifer la pollution que d'imposer les revenus

Quelle que soit la situation budgétaire globale d'une administration publique, qu'elle cherche à augmenter ou à baisser son taux global de taxation, la logique de l'écofiscalité propose une approche réellement intéressante. En effet, les frais d'utilisation et les redevances pour pollution offrent toujours une solution de rechange aux impôts à effet de distorsion qui entravent la croissance. Nul doute que la diminution des impôts sur le revenu au profit des redevances pour pollution est porteuse d'avantages de taille sur le plan économique et environnemental.

2.3 TOUS LES PALIERS DE GOUVERNEMENT BÉNÉFICIERONT D'UNE POLITIQUE RESPONSABLE

Tous les paliers de gouvernement au Canada profiteraient de la mise en place d'un régime d'écofiscalité. Cependant, les mesures elles-mêmes varieront en fonction du palier de gouvernement et des enjeux.

Il nous faut un meilleur régime fiscal, pas une hausse des impôts.

Au 21e siècle, un régime fiscal canadien efficient et efficace doit promouvoir l'innovation et la croissance, la réduction de la pollution et de la dégradation de l'environnement. Nous devons pour y arriver repenser notre régime fiscal actuel, et nul n'est besoin pour cela d'augmenter le fardeau fiscal global des contribuables ni les dépenses de l'État.

« Une politique intelligente implique que nous utilisions les revenus tirés de la tarification de la pollution pour réduire les impôts d'une manière qui favorise la création d'emplois et redonne de l'argent aux familles. Notre objectif est de démontrer à tous les Canadiens les avantages économiques et environnementaux de cette approche. »

Jean Charest
associé, McCarthy Tetrault;
ancien premier ministre du Québec

Les frais d'utilisation, outil fiscal indispensable pour les municipalités

Les frais d'utilisation constituent une option particulièrement intéressante pour les administrations municipales. En effet, les municipalités ne disposent que de moyens limités de générer des revenus pour financer leurs investissements en infrastructures et, à court d'argent, elles ne peuvent compter que sur les impôts fonciers et les transferts de fonds des gouvernements provinciaux. Or, les frais d'utilisation – gestion des déchets solides, consommation d'eau, traitement des eaux usées – représentent une bonne source de revenus qui permet aux municipalités d'éviter l'augmentationde l'impôt foncier. Ces frais servent également comme incitatif à une consommation et une utilisation responsables des ressources et infrastructures, ce qui en retour permet de réduire les dépenses en infrastructures.

L'écofiscalité, l'outil par excellence pour les provinces

Il y a trois grandes raisons pour les provinces du Canada d'envisager le recours à l'écofiscalité. D'abord, rappelons que les provinces sont depuis longtemps novatrices en matière de politiques publiques, et cela est aussi le cas en matière d'écofiscalité. La taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique n'est-elle pas considérée à l'échelle internationale comme un modèle de politique environnementale responsable? L'Alberta n'a-t-elle pas fixé un prix sur les émissions de carbone, dont elle affecte les revenus au financement de l'élaboration d'écotechnologies? Le Québec n'a-t-il pas mis en place un régime de plafonnement et d'échange? Ces pionnières ont ouvert la voie à une réforme écofiscale dans les autres provinces et territoires du Canada.

Ensuite, la constitution accorde aux provinces un pouvoir certain en ce qui touche à l'instauration de mesures écofiscales. En effet, l'environnement est une responsabilité partagée entre le fédéral et les provinces, mais les ressources naturelles sont de ressort provincial. Or, l'exploitation et l'utilisation que font les Canadiens des ressources naturelles – eau douce, combustibles fossiles, ressources minières et forestières, et terres – sont étroitement liées à la pérennité de l'environnement.

Enfin, chaque province et territoire affiche un profil environnemental et économique unique; il coule donc de source que les mesures écofiscales doivent être conçues et adaptées en fonction de chaque contexte. En ce qui touche au climat et à l'énergie, par exemple, la production d'électricité au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador, au Manitoba et en Colombie-Britannique est largement tributaire de la capacité de production hydroélectrique à faibles émissions de GES, alors que les centrales électriques au charbon – à fortes émissions – dominent en Nouvelle-Écosse, en Saskatchewan et en Alberta. Également, les secteurs très capitalistiques des ressources jouent un rôle prépondérant à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta, tandis que l'économie des provinces centrales et des autres provinces de l'Atlantique repose davantage sur le secteur des services et le secteur manufacturier, à forte intensité de main-d'œuvre. Ces différences mettent en évidence l'importance de mettre au point des mesures écofiscales répondant adéquatement aux caractéristiques provinciales et sectorielles.

Un minimum de coordination pour éviter une « courtepointe » de mesures

Selon toute logique, les défis environnementaux d'envergure nationale – voire mondiale – exigeraient que les politiques à mettre en place pour les relever soient élaborées et implantées à l'échelle nationale, ou multinationale. Dans le contexte canadien, ce principe, pour valable qu'il soit, se confronte à la contrainte pratique de l'intégration des divers contextes provinciaux dans l'élaboration de ces politiques. Au fil des ans, les écarts entre les provinces et les régions ont posé des défis de taille aux administrations fédérales cherchant à élaborer une politique nationale, particulièrement dans les domaines empiétant sur les pouvoirs des provinces.

Les provinces et territoires peuvent très bien prendre l'initiative en matière d'élaboration d'une orientation stratégique; il y a fort à faire en ce sens et il n'y a pas de raison d'attendre qu'agisse le pouvoir central.

À plus long terme, cependant, une certaine coordination des mesures mises en place dans les provinces et territoires sera nécessaire pour éviter les incohérences dues à des systèmes disparates, aussi coûteuses que globalement inefficaces. En effet, les politiques variant d'une province à l'autre rendront la conformité

Les régions du Canada bénéficieront de la mise en place d'un régime d'écofiscalité.

La mise en place d'un train de mesures écofiscales bien pensées permettra aux provinces et territoires de recycler les revenus pour les reverser dans leur économie, et ce, de manières qui auront le plus d'impact et le plus de bon sens sur le terrain. Nul besoin pour cela de faire des transferts de richesse entre provinces ou régions.

« Il n'est pas question d'enlever à Pierre pour redonner à Paul. Il s'agit plutôt de montrer aux gouvernements que des politiques sensées peuvent servir à réduire la pollution et les émissions des GES tout en favorisant l'économie – et aussi que cela est compatible avec leurs priorités provinciales. »

Jim Dinning
président du conseil, Western Financial Group;
ancien trésorier de l'Alberta

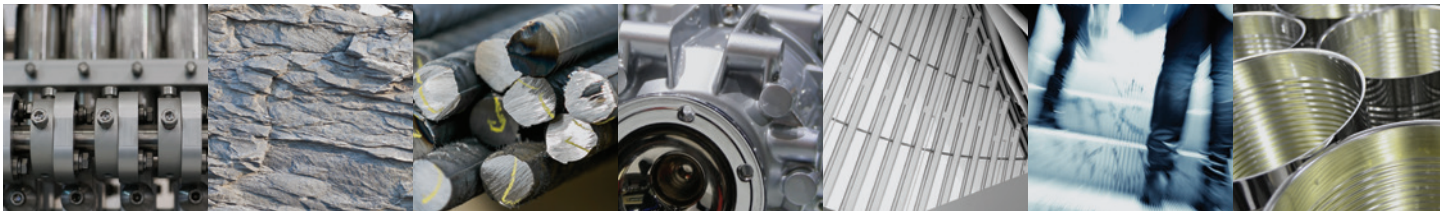
aux mesures complexe et onéreuse pour les entreprises menant des activités dans plusieurs régions. Par ailleurs, dans un régime non coordonné, une mesure très stricte en place dans une province fera exploser le coût de la réduction de la pollution tandis que l'absence de mesures dans la province voisine empêchera des améliorations peu coûteuses de voir le jour.

Il est donc indispensable de prévoir une coordination des diverses approches mises en place dans les provinces et territoires, particulièrement dans le cas des enjeux environnementaux de plus grande ampleur. Cette coordination pourrait être assurée par une participation du gouvernement fédéral ou par la collaboration par les diverses provinces, possiblement par l'intermédiaire du Conseil de la fédération.

Les précédents ne manquent pas en matière de collaboration interprovinciale. Ainsi, au cours de la réunion du Conseil de la fédération en 2014, les premiers ministres ont discuté d'une Stratégie canadienne de l'énergie déployée en collaboration, et ont convenu de l'importance de « Passer à une économie plus faible en carbone grâce à des initiatives appropriées comme la détermination d'un prix du carbone, les technologies de captage et d'enfouissement du carbone et d'autres innovations technologiques […] » (Conseil de la fédération, 2014).

En 2009, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) tentait déjà d'harmoniser le traitement des eaux usées à travers le Canada en fixant des normes nationales sur la qualité des effluents. La plupart des provinces canadiennes ont approuvé ces normes, mais le CCME n'a aucun pouvoir pour les faire appliquer. Pour soutenir cette stratégie, le gouvernement canadien a donc adopté en 2012 le Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées, en vertu de la Loi sur les pêches, rendant ainsi les limites contraignantes (CCME, 2014).

En somme, au Canada, une politique peut être nationale sans être fédérale, et il serait parfaitement possible pour des provinces et des municipalités d'élaborer et instaurer leurs propres mesures écofiscales, en fonction de leur contexte et de leurs priorités. Toutefois, dans les domaines où l'intérêt national exigerait une coordination ou une harmonisation à travers le territoire – ce qui s'avérerait particulièrement important dans le cas d'enjeux de portée générale –, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle utile de prise en charge et de coordination du processus d'harmonisation. À long terme, cela doterait le pays d'un régime d'écofiscalité national cohérent et efficace.



3 Une bonne politique environnementale est une bonne politique économique

Nous aborderons dans cette partie les nombreux avantages d'ordre économique, ainsi que les avantages relatifs d'un régime d'écofiscalité par rapport à d'autres approches en matière de politiques publiques. Partant du principe que des politiques éclairées doivent être équitables à l'endroit de tous les Canadiens, nous verrons comment élaborer des mesures écofiscales adaptées à la diversité des régions, des secteurs de l'activité économique et des familles

3.1 L'ÉCOFISCALITÉ OFFRE DE NOMBREUX AVANTAGES SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

L'écofiscalité produit des avantages économiques à trois égards – protection de l'actif naturel, recyclage des revenus par la réduction des autres impôts, et soutien à l'innovation. Voyons ces trois points plus en détail.

L'écofiscalité au service de la protection de l'actif naturel du Canada

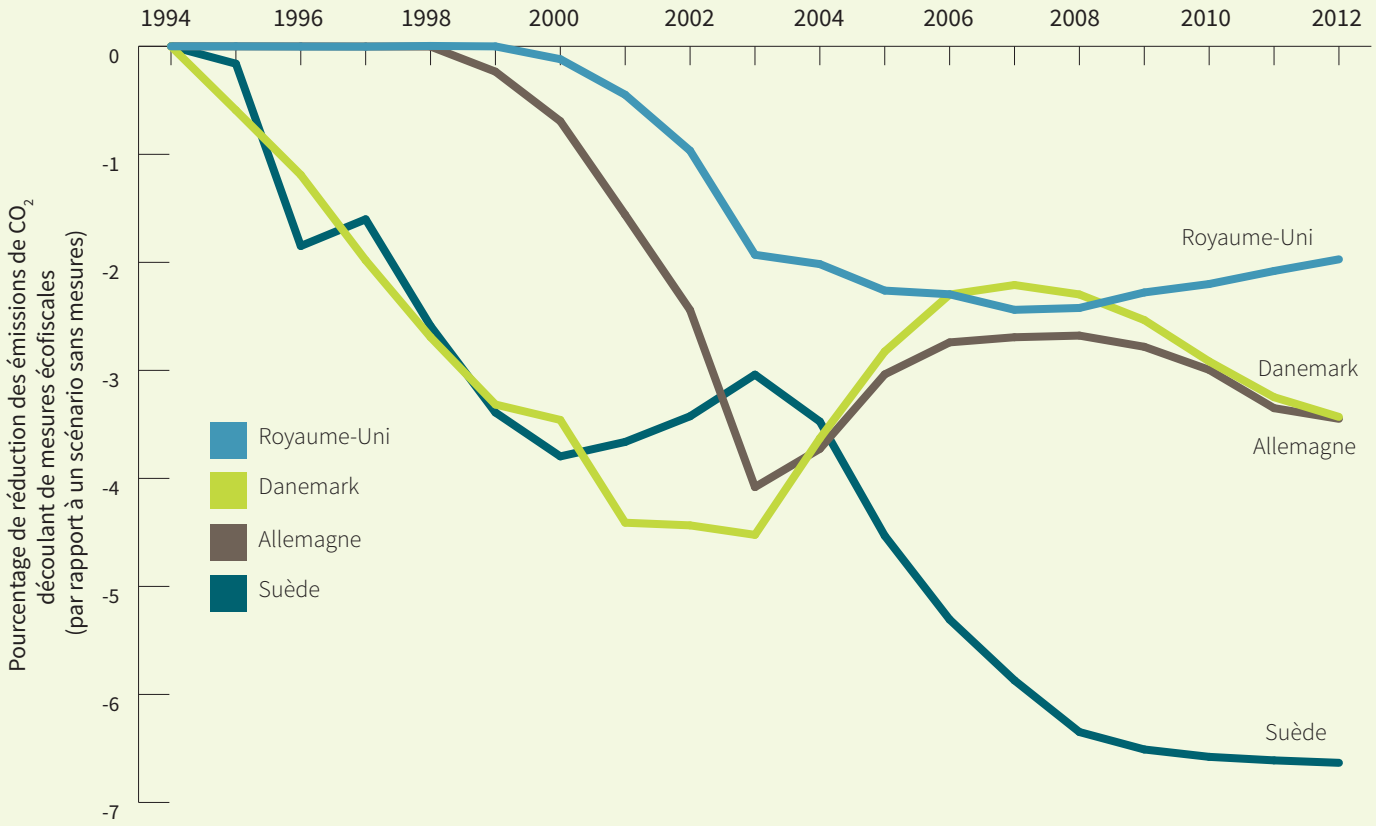
La prospérité de l'économie canadienne est tributaire de la vitalité des écosystèmes. Selon Olewiler (2012), « nos terres, l'atmosphère et l'eau sont autant d'éléments essentiels à l'activité économique et à notre qualité de vie ». Il y a nombre d'avantages économiques à tirer de la prévention des dommages à l'environnement. Cela étant, la quantification de ces avantages constitue tout un défi, car la plupart de ceux-ci ne sont pas identifiés par les méthodes traditionnelles de calcul du PIB, bien que certains de ces avantages aient une incidence directe sur l'activité économique. Les bienfaits d'une réelle protection de l'environnement se présentent sous deux grandes formes : 1) économie des coûts découlant directement des dommages causés à l'environnement, et 2) économie des coûts liés à la dépollution environnementale.

- **Les dommages causés aux écosystèmes nuisent au revenu et à la santé des Canadiens.** L'Association médicale canadienne (2008) estime que les conséquences sur la santé humaine de la pollution atmosphérique nuisent à la productivité de la main-d'œuvre, et que les pertes associées s'élèveront à environ 18 G$ (en dollars de 2006) entre 2008 et 2031. Les polluants atmosphériques – tel l'ozone – peuvent également avoir une incidence négative sur la valeur marchande des cultures vivrières (Sawyer et al., 2007). Le changement climatique et les hivers plus doux qui s'ensuivent ont favorisé une infestation de dendoctrones du pin en Colombie-Britannique, ce qui a fait baisser l'offre de bois d'œuvre sur le marché (Ressources naturelles Canada, 2014). Le changement climatique aura également des conséquences non négligeables sur les secteurs des ressources naturelles, de la production alimentaire, sur la biodiversité et la santé humaine. À ce chapitre, les communautés éloignées et nordiques seront vraisemblablement frappées plus durement (Warren et Lemmen, 2014). Enfin, les effluents toxiques déversés dans nos cours d'eau nuisent au potentiel économique de la pêche et du tourisme.

18 G$: perte de productivité due aux maladies liées à la pollution atmosphérique

228 G$: soins de santé liés aux maladies et décès prématurés causés par la pollution atmosphérique

FIGURE 2. L'incidence des mesures écofiscales sur les émissions de GES en Europe



Réduction des émissions de GES découlant de la mise en place de mesures écofiscales au Danemark, en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni, par rapport à un scénario excluant ces mesures.

(Source : données de Barker et al., 2009.)

La qualité de l'air et de l'eau étant de première importance pour notre bien-être, il s'ensuit que la diminution des polluants améliorera notre santé et réduira le taux de mortalité (p. ex., Matus et al., 2008). L'OCDE (2014a) estimait pour sa part que, parmi ses pays membres en 2010, la pollution atmosphérique issue du transport routier engendrait des coûts de près de mille milliards de dollars (US) associés aux impacts sur la santé (décès et maladies). L'Association médicale canadienne (2008) estime qu'entre 2008 et 2031, les polluants atmosphériques engendreront au Canada des coûts d'environ 228 G$ associés aux décès prématurés et aux problèmes de santé. Selon Environnement Canada (2010), une diminution de 10 % du volume de polluants atmosphériques (ozone et particules fines) produirait des bénéfices évalués à 4 G$.

- **La dépollution environnementale coûte cher.** La remédiation des impacts de la pollution et du changement climatique engendre des coûts de renonciation, du fait que les fonds affectés à la dépollution auraient pu être autrement investis dans d'autres activités productives (Olewiler, 2012). Ainsi, le gouvernement fédéral a prévu au budget de la période 2012-2014 un montant de 1 G$ pour la remédiation de sites contaminés (Canada, 2012). Or, il arrive que les dommages causés aux écosystèmes soient irréversibles, et une fois le seuil biologique critique franchi, il se peut que la remédiation s'avère non seulement onéreuse mais impossible.

  Au chapitre des changements climatiques, Ressources naturelles Canada prend note d'un consensus de plus en plus large au sein de la communauté scientifique : la concentration

croissante dans l'atmosphère de gaz à effet de serre provoque une augmentation de la fréquence et de l'intensité de certains phénomènes climatiques extrêmes (Warren et Lemmon, 2014). Selon le Bureau d'assurance du Canada, les « effets terribles des nouveaux phénomènes climatiques extrêmes » ont coûté pas moins de 3,2 G$ aux compagnies d'assurance en 2013, du jamais vu (BAC, 2014).

- **L'écofiscalité est efficace.** Les statistiques et diverses données tirées de l'expérience d'autres pays montrent que l'écofiscalité peut efficacement protéger des actifs environnementaux importants. Ainsi, la Commission écofiscale du Royaume-Uni a conclu des évaluations de l'expérience européenne que les écotaxes sont efficaces sur le plan environnemental (Green Fiscal Commission, 2009, p. 24). Le projet COMETR (Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms) est une des analyses économiques les plus exhaustives des impacts de l'écofiscalité. On y a appliqué un modèle économique élaboré afin d'évaluer les impacts de politiques de tarification de la pollution mises en place dans divers pays européens. L'analyse a démontré que, dans chaque pays, les émissions polluantes ont baissé par rapport à la tendance qu'elles auraient suivie en l'absence de

Encadré 5 – Impacts sur l'environnement de la taxe sur le carbone en Colombie-Britannique

La consommation de carburant par personne en C.-B. a chuté de 16 % depuis l'entrée en vigueur de la taxe sur le carbone en 2008, alors qu'elle a augmenté de 3 % dans le reste du Canada.

En 2008, la Colombie-Britannique met en place une taxe sur le carbone sans impact sur les recettes. Le taux initial de 10 $ la tonne de dioxyde de carbone imposé aux combustibles fossiles, majoré chaque année depuis, est aujourd'hui de 30 $ la tonne. La taxe couvre 77 % des émissions de GES de la C.-B. et s'applique à la consommation résidentiellle, commerciale et industrielle. Cette taxe devait, juridiquement, n'avoir aucun impact sur les recettes fiscales, et tout revenu en découlant, être affecté à la réduction des autres impôts et taxes, notamment l'impôt sur le revenu des entreprises et des particuliers, et réduction ciblées visant les ménages et collectivités vulnérables. Dans les faits, les réductions totales d'impôts s'avèrent supérieures aux revenus dégagés par la taxe sur le carbone (Harrison, 2013).

Bien que la taxe ne soit en vigueur que depuis peu, les tendances observées en C.-B. par rapport au reste du Canada en démontrent clairement l'efficacité. En effet, la consommation de carburant par personne a baissé de 16 % en six ans en C.-B. tandis qu'elle augmentait de 3 % ailleurs au pays. Cet écart ne peut s'appuyer sur les variations de la croissance économique d'une province à l'autre – les ventes de produits raffinés du pétrole par unité du PIB ont baissé de 15 % en C.-B. au cours de la période 2008-2011, tandis qu'elles augmentaient de 2 % dans le reste du Canada – non plus que sur les tendances démographiques, car les ventes d'essence per personne ont reculé de 4 % en C.-B. entre 2008 et 2011 tandis qu'elles grimpaient de 3 % dans le reste du Canada (Elgie et McClay, 2013).

D'autres tendances internes pourraient avoir joué un rôle dans le virage de la C.-B. vers une baisse de la consommation de carburant fossile. De fait au cours de la période 2008-2011, des investissements ont été effectués dans le transport collectif de la région du Lower Mainland. Néanmoins, une analyse approfondie étaye la proposition voulant que la taxe sur le carbone ait joué un rôle prépondérant dans la réduction des GES en C.-B. Par exemple, Rivers et Schaufele (2012) évaluent l'impact de la taxe sur le carbone de la C.-B. et estiment qu'elle a entraîné une baisse de plus de 3 tonnes métriques d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'essence. Leur étude rejette également certains facteurs tels que les achats réalisés hors frontières et autres politiques d'efficacité énergétique des véhicules, que les auteurs estiment inaptes à expliquer les réductions d'émissions.

Les études réalisées à ce jour se sont intéressées aux impacts à court terme de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique. À plus longue échéance, cette taxe devrait entraîner un recul plus marqué des émissions de GES, à mesure que les entreprises et les familles réagiront davantage aux nouveaux signaux des marchés en investissant dans une nouvelle génération d'équipements, de projets de production d'électricité et de véhicules. Cependant, la stabilité des politiques à long terme est importante. Des politiques claires et prévisibles peuvent générer des signaux de prix suffisamment forts pour stimuler ces investissements.

mesures écofiscales (Barker et al., 2009). La figure 2 illustre les résultats observés dans quatre pays, et présente pour chacun la réduction estimée des émissions de GES au cours de la période d'application des mesures écofiscales. Le graphique présente également le tracé des réductions d'émissions par rapport à la courbe (hypothétique) qu'elles auraient suivie en l'absence de mesures écofiscales. Selon ces données, en 2012 la Suède a réduit ses émissions de 6 % par rapport au taux de 2007.

Plus près de chez nous, des politiques axées sur le marché ont également démontré leur capacité d'atteindre des cibles environnementales. Ainsi selon des analyses préliminaires, il semble bien que la taxe sur le carbone mise en place en Colombie-Britannique entraîne effectivement une réduction de la consommation de carburant et du volume d'émissions de gaz à effet de serre (voir l'encadré 5). À l'échelle fédérale, le Canada a mis en place dans les années 1990, dans le cadre du Protocole de Montréal, une mesure efficace de plafonnement et d'échange visant les substances appauvrissant la couche d'ozone. Les divers régimes couvraient les substances ayant pour effet d'appauvrir la couche d'ozone – notamment le chlorurofluorurocarbone (les « CFC »), le methylchloroforme, l'hydrurochlorurofluorurocarbone et le bromométhane. En ce qui touche à ce dernier, l'utilisation totale autorisée a été plafonnée, et les quotas négociables ont été distribués entre les nombreuses entreprises se servant de ce produit. Ce régime a été mis sur pied pour éliminer toute utilisation non essentielle du produit (Gazette du Canada, 2011).

La réduction des impôts sur la masse salariale et le revenu peut être porteuse d'essor économique

Le gouvernement qui fixe un prix pour les dégâts causés à l'environnement par le biais de mesures écofiscales se donne le moyen, en parallèle, de réduire le taux d'autres formes d'imposition (entre autres mesures de recyclage des revenus). Or la réduction des taxes et impôts les plus dommageables pour l'économie peut produire de bien grands bénéfices. Par exemple, la réduction des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises ainsi que des charges sociales pourra constituer de meilleurs incitatifs à l'investissement, aux profits et à l'embauche. Autrement dit, le recyclage des revenus doit être au cœur de tout projet de réforme écofiscale.

L'avantage potentiel d'une réduction des impôts est crucial pour le Canada. Comme nous le verrons dans la prochaine partie de ce rapport, le Canada affiche une faible croissance persistante au chapitre de la productivité – ingrédient clé de la croissance économique à long terme – depuis les 20 dernières années, et ce, plus particulièrement face aux États-Unis et aux autres pays membres de l'OCDE (Rao, 2011; OECD, 2014b). En outre, les entreprises canadiennes investissent peu, alors que l'investissement est essentiel lui aussi à la productivité et à la croissance, et l'Ontario et le Québec affichent des creux historiques à ce chapitre (Dachis et al., 2014). Une baisse des impôts serait un facteur important, parmi d'autres, de remontée des investissements et des gains de productivité (Parsons, 2008); d'un point de vue empirique, l'importance de ce lien est néanmoins discutable.

L'analyse, mentionnée plus tôt, des mesures écofiscales de six pays européens permet de supposer que nous pourrions réaliser une baisse des émissions de GES et enregistrer des impacts économiques généraux positifs en matière d'emploi et de PIB. Cette analyse a montré que chaque pays a procédé différemment en matière de recyclage des revenus, certains ayant opté pour une combinaison de mécanismes : 1) réduction des impôts sur le revenu, 2) réduction des cotisations des employeurs au régime de sécurité sociale, 3) investissements publics dans des technologies éconergétiques. Les résultats révèlent que les mesures écofiscales européennes ont favorisé l'amélioration de la situation de l'emploi et ont eu une incidence positive sur le PIB dans chacun des six pays observés (Barker et al., 2009).

La figure 3 illustre les impacts économiques estimés des mesures écofiscales mises en place au Danemark, en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni. Les deux graphiques présentent les gains réalisés en matière d'emploi et de PIB découlant des mesures écofiscales, et l'effet dans chacun des cas de la mesure par rapport à ce que serait la situation (hypothétique) en l'absence de ces mesures. L'analyse a démontré qu'un régime d'écofiscalité a, à moyen terme, un effet favorable modéré sur l'économie, malgré les coûts d'adaptation à court terme observés.

L'écofiscalité comme agent d'innovation

Définissons l'innovation comme l'invention de nouvelles technologies et de nouveaux procédés ainsi que l'amélioration des technologies et procédés existants, ce qui en fait un élément essentiel d'une saine performance économique et environnementale. L'innovation dans le domaine des procédés permet à une économie de produire plus avec moins, ce qui favorise la productivité et la croissance économique.

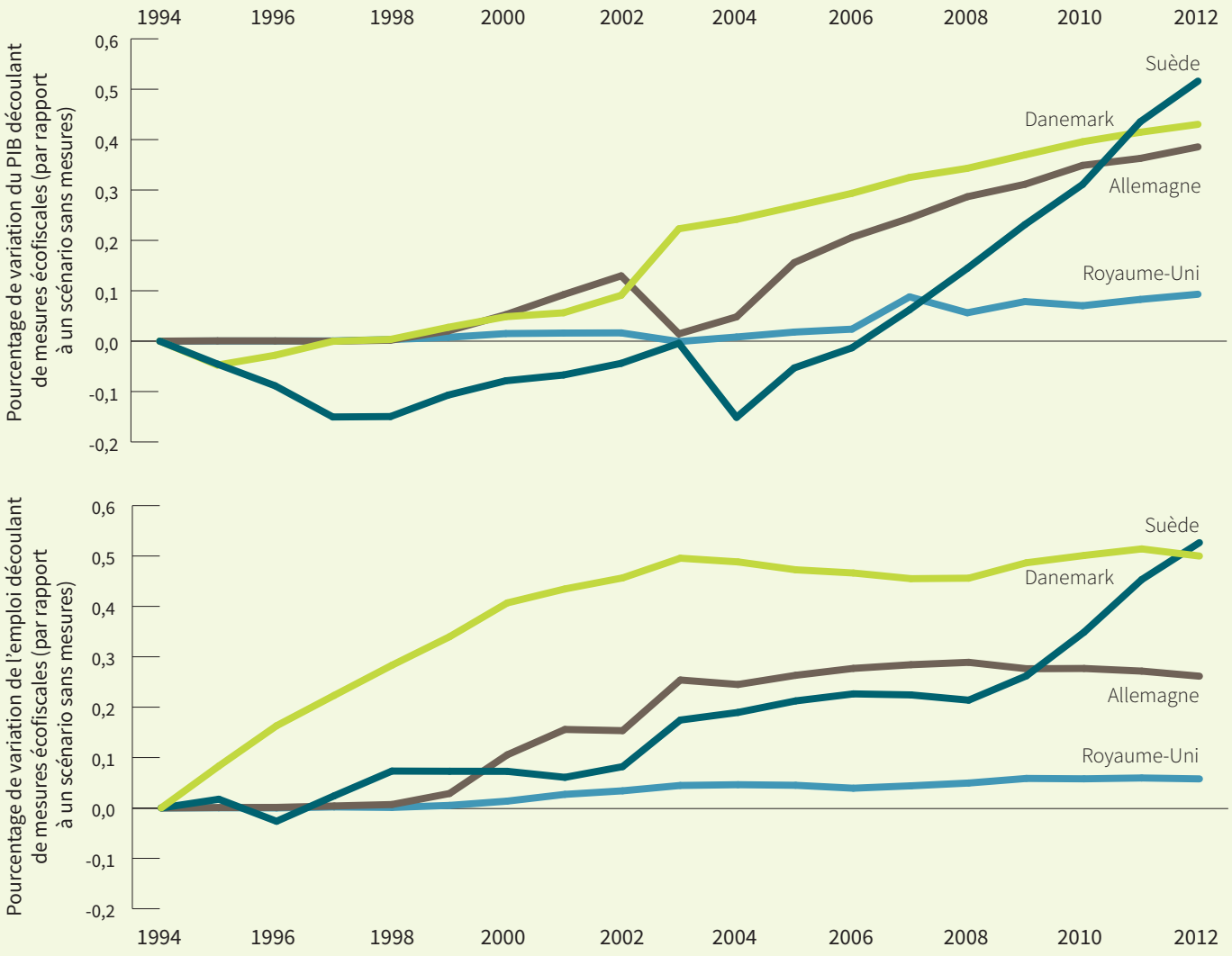
La tarification de la pollution est un puissant encouragement à innover et pousse les entreprises à se détourner des activités polluantes (Fischer, 2009). Parallèlement, la baisse des impôts en vigueur (particulièrement les impôts des sociétés) mène également à l'innovation. Ces deux faces de l'écofiscalité peuvent faire augmenter les rendements attendus de la recherche et du développement, et stimuler l'innovation qui réduira les coûts des

3 Une bonne politique environnementale est une bonne politique économique *continué*

améliorations environnementales réalisées (Newell et al., 1998; OECD, 2010).

L'écofiscalité propose également un incitatif durable et cohérent à la recherche de manières novatrices de réduire les coûts : si la pollution a un prix, il devient plus intéressant d'innover en vue de polluer moins. À l'inverse, la réglementation normative qui impose des technologies précises ou une performance spécifique ne poussera à réduire la pollution que dans la mesure nécessaire pour se conformer aux normes énoncées. Ainsi voit-on que l'écofiscalité peut donner un formidable élan à des gains de productivité soutenus.

FIGURE 3. Impact de mesures écofiscales sur le PIB (graphique du haut) et l'emploi (graphique du bas), 1994-2012



L'adoption de mesures écofiscales au Danemark, en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni a éperonné la croissance économique, ce qui s'est traduit par une hausse de l'emploi et du PIB.

(Source : données de Barker et al., 2009.)

Une documentation de plus en plus étayée soutient le lien entre écofiscalité et innovation. Ainsi, une étude exhaustive menée par l'Agence européenne pour l'environnement (2011) révèle que les politiques environnementales axées sur le marché favorisent l'innovation et la diffusion des écotechnologies. Une analyse de l'OCDE suggère pour sa part que la tarification du carbone visant la stabilisation des émissions mondiales de GES ferait quadrupler les dépenses en recherche et développement dans le domaine énergétique (OCDE, 2009). Une autre analyse, des données relatives aux brevets dans 11 pays membres de l'OCDE entre 1978 et 2008, laisse entendre que les hausses de prix des combustibles fossiles ont mené à l'intensification de l'activité inventive dans les technologies entourant les énergies renouvelables par rapport aux technologies liées aux combustibles fossiles (Lanzi et al., 2012). Parallèlement, l'analyse d'environ 4200 entreprises dans sept pays membres de l'OCDE a révélé qu'en matière de performance, des normes flexibles auront une réelle incidence sur les dépenses en recherche et développement, ce que n'ont pas des normes réglementaires strictes imposées aux technologies (Lanoie et al., 2011).

Lorsque la pollution a un prix, l'innovation visant à la réduire prend de la valeur.

Voyons quelques données encore, tirées d'exemples de mesures précises. La réduction des émissions de SO_2 dans le secteur de l'électricité aux États-Unis s'est réalisée à un coût bien inférieur à ce qui avait été prévu dans le cadre du régime de plafonnement et d'échange mis sur pied dans les années 1990. Des innovations apportées dans le domaine du mélange des combustibles et de l'organisation industrielle ont généré une baisse des coûts de réduction des émissions (OCDE, 2010). Le programme a fourni des incitatifs qui ont accéléré l'évolution technologique, bien qu'un certain degré d'innovation était déjà en marche (Burtraw, 2000).

Autre exemple, celui de la Suède qui a mis en place une mesure de tarification des émissions d'oxydes d'azote dans les années 1990, ce qui a suscité une vague d'innovation. L'entrée en vigueur de la mesure a coïncidé avec une hausse marquée des demandes de brevets sur des technologies de réduction des émissions de NOx. En outre, les coûts de la réduction de la pollution des usines suédoises soumises à la tarification ont continué de baisser après la mise en place de la mesure, ce qui suppose que celle-ci a continué d'agir comme incitatif à l'innovation en matière de réduction des émissions (OCDE, 2010).

Les pays signataires du Protocole de Montréal ont mis en place une série de politiques efficaces et souples pour atteindre leurs cibles de réduction (Canada et États-Unis, par exemple, au moyen de régimes de plafonnement et d'échange), qui ont mené à la commercialisation de diverses inventions visant à réduire la pollution issue des substances appauvrissant l'ozone (Stavins, 2007).

L'examen de multiples études fait clairement ressortir le lien entre politique environnementale et innovation, quoique la force de ce lien soit variable (Ambec et al., 2011). Selon Lanoie et al. (2011), la politique environnementale stimule l'innovation et a une incidence positive sur la performance des entreprises, ce qui fait en partie contrepoids aux coûts de la conformité à la politique environnementale.

L'imposition à l'échelle mondiale d'un prix sur le carbone aurait pour effet de quadrupler l'investissement mondial en recherche et développement dans le domaine énergétique.

3.2 CERTAINS CHOIX STRATÉGIQUES PEUVENT S'AVÉRER COÛTEUX

Au Canada, les politiques environnementales se sont fondées en grande partie sur des approches moins efficientes économiquement que ne l'est l'écofiscalité. Bien sûr il est parfois utile de recourir à la réglementation et aux subventions, mais l'écofiscalité propose une manière plus économique d'atteindre ses objectifs environnementaux. Nous nous intéresserons ici à deux catégories de coûts : d'abord les coûts pour l'économie, soit la baisse des revenus et de la productivité, ensuite les coûts pour les gouvernements, soit l'incidence fiscale.

L'écofiscalité est plus efficace économiquement que la réglementation

Les mesures écofiscales sont jugées économiques lorsqu'elles permettent d'atteindre des objectifs environnementaux à moindre coût pour l'économie que ne l'auraient permis d'autres types de mesures. De fait, l'écofiscalité est souvent économique en raison de trois facteurs.

D'abord, les mesures écofiscales sont souples et s'appuient sur les forces du marché. Contrairement à l'approche réglementaire contraignante, l'approche axée sur les forces du marché garantit que tous les pollueurs couverts par la mesure seront amenés à contribuer à la réduction de la pollution globale au coût le moins élevé possible (p. ex., Goulder and Parry, 2008). La tarification de la pollution encourage familles et entreprises à polluer moins tout

en leur procurant la souplesse nécessaire pour ce faire suivant leur situation propre. En revanche, la réglementation impose des actions et mesures précises ou le recours à des technologies spécifiques, sans tenir compte que les coûts de ces exigences varieront suivant l'entreprise et la famille. Ce type de règlement normatif a habituellement pour effet d'augmenter le coût de toute réduction de pollution.

Les mesures écofiscales donnent aux citoyens et aux entreprises la possibilité d'opter pour la méthode la plus efficace et la moins onéreuse.

Ensuite, contrairement à la réglementation directe, les outils écofiscaux génèrent des revenus qui peuvent être affectés à la diminution des taxes et impôts en vigueur. Si l'on estime que les impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers sont un frein à l'économie, il s'ensuit qu'une baisse de ces impôts devrait susciter une activité économique accrue, ce qui en retour réduira encore davantage les coûts de la politique environnementale.

Enfin, la réglementation directe offre en général moins d'incitatif à l'innovation. De fait, les pollueurs soumis à des normes réglementaires ne sont incités qu'à atteindre le niveau de performance exigé par les normes. En revanche, l'application de mesures écofiscales, et donc d'une tarification permanente de la pollution, encourage à polluer toujours moins et à mettre au point des technologies qui permettront des améliorations soutenues sur le plan environnemental.

Cet argumentaire s'appuie sur l'expérience tirée de l'application de mesures écofiscales. Prenons l'exemple du régime de plafonnement et d'échange de SO_2 mis en place aux États-Unis, qui ne prévoyait pas de recyclage des revenus (rappelons que les permis étaient accordés gratuitement aux émetteurs). Malgré cela, la souplesse qu'accordait cette mesure d'échange de permis a donné lieu à de formidables économies de coûts (estimées à environ 800 M$ par année), par rapport aux coûts enregistrés dans le cadre des mesures réglementaires appliquées dans le domaine des pluies acides (Stavins, 2007; Carlson et al., 2000).

Malgré les coûts plus élevés qu'elle engendre au total, la réglementation directe est politiquement attrayante, car les coûts sont souvent cachés – la réglementation n'a habituellement aucune incidence directe sur le budget d'un gouvernement, mais elle impose néanmoins des coûts bien réels aux entreprises et aux consommateurs. Cela explique en partie sa popularité persistante auprès des gouvernements. Ironiquement, les mesures écofiscales telles que les redevances de pollution – qui imposent un coût direct aux pollueurs – réduisent considérablement les coûts pour la société de toute baisse de la pollution.

Les subventions pour l'environnement sont souvent inutilement coûteuses

On a souvent compté sur les subventions, au Canada, pour inciter à l'action en vue de réduire les impacts environnementaux. Ainsi, jusqu'en 2012, le gouvernement fédéral accordait des crédits d'impôt aux propriétaires de maison qui amélioraient l'efficacité énergétique de leur habitation en refaisant l'isolation ou en changeant de fournaise. Le gouvernement continue d'accorder un crédit d'impôt aux utilisateurs des transports en commun.

La réglementation directe visant la diminution de la pollution coûte davantage aux entreprises et aux consommateurs que des politiques qui tarifient explicitement la pollution.

Or ce type de subvention est souvent inutilement coûteux et mobilise des fonds qui seraient mieux dépensés ailleurs. Ce constat repose sur deux facteurs. Le premier tient au fait qu'une subvention vise des actions précises et normatives afin de réduire la pollution, mais les gouvernements n'ont guère fait preuve d'efficacité à bien cerner les meilleures occasions de ce faire. Pensons par exemple au cas de l'éthanol, où les subventions accordées par les gouvernements se sont élevées à l'équivalent de 20 % à 70 % de la valeur marchande du produit; les coûts moyens de la réduction des émissions de GES associées à ce produit ont également atteint des sommets – de 200 $ à 430 $ la tonne (Auld, 2008; Laan et al., 2011). Les mesures écofiscales, en revanche, proposent des incitatifs plus globaux et s'appuient sur les signaux de marché pour bien cerner les options les moins onéreuses pour réduire la pollution.

Le deuxième facteur est que la subvention peut être problématique en ce qu'elle est parfois accordée à des entreprises ou des particuliers pour les pousser à une action qu'ils auraient menée de toute façon. Par exemple, si certains travailleurs n'adoptent les transports collectifs que pour profiter du crédit d'impôt, plusieurs autres – en particulier, ceux qui n'ont pas de

voiture – le feront de toute façon, crédit d'impôt ou pas. Conclusion? La subvention entraîne un coût fiscal sans produire d'avantage environnemental direct.

Le régime des subventions peut donc s'avérer beaucoup plus onéreux que celui des mesures écofiscales pour réduire la pollution. Voyons l'exemple des subventions accordées à l'achat de véhicules hybrides, une technologie qui contribue à la baisse des émissions de GES. Quatre provinces – le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et la Colombie-Britannique – versent de telles subventions. Or, à l'analyse, on constate que la baisse des émissions associée à ce programme coûte en moyenne 195 $ la tonne (Chandra et al., 2010), ce qui est payer très cher pour réduire les GES, alors que la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique réussit à pousser les émissions à la baisse pour aussi peu que 30 $ la tonne actuellement.

L'écofiscalité n'est pas forcément la solution à tous les problèmes d'orientation stratégique

Si les mesures écofiscales s'avèrent généralement les plus économiques, certaines circonstances appellent d'autres types de mesures.

Ainsi l'approche réglementaire peut être plus indiquée en présence, par exemple, de seuils critiques ou de dégâts extrêmes de pollution (avec risques pour la santé). Dans ce type de situation, des règlements contraignants sont parfois nécessaires pour éviter que les seuils critiques (de produits toxiques, par exemple) ne soient franchis dans une région donnée. De même, lorsqu'une mesure d'amélioration environnementale immédiate est requise, le recours à la réglementation est potentiellement plus efficace. Dans certains cas, il faut intervenir rapidement, par exemple devant la découverte de nouveaux risques liés à des produits toxiques. L'approche écofiscale, par contre, est utile pour créer des incitatifs en modifiant les prix relatifs, et son impact se concrétise donc graduellement, à mesure que les individus et les sociétés adaptent leur comportement en réponse à la mesure.

En outre, les subventions rattachées à une réglementation contraignante peuvent jouer un rôle utile de compléments aux mesures écofiscales. De fait, certaines situations appellent parfois une approche multiple. Par exemple, on peut recourir à l'écofiscalité pour soutenir l'innovation tout en accordant des subventions élargies à la recherche et au développement comme complément à une tarification de la pollution. La réglementation peut également servir à modifier le comportement de consommateurs insensibles aux fluctuations de prix, particulièrement à court terme; des normes d'efficience des véhicules pousseront plus rapidement les fabricants à offrir des véhicules moins énergivores que les prix n'influent sur la demande des conducteurs. Enfin, les entreprises n'ont pas toujours suffisamment d'incitatifs à l'innovation, et l'apport de fonds publics pour la recherche est parfois justifié. Ces subventions, jumelées à des mesures écofiscales, accélèreront la mise au point de nouvelles technologies de réduction de la pollution et des dégâts causés à l'environnement, et procureront ainsi aux citoyens comme aux entreprises un éventail plus large de réponses à la tarification de la pollution.

3.3 L'ÉCOFISCALITÉ PEUT ÊTRE GAGE D'ÉQUITÉ

Les pollueurs imposent des coûts élevés à l'ensemble de la société – effet sur la santé de la pollution de l'air et de l'eau, perte de productivité et de production. Évidemment, nous produisons tous un certain volume de pollution quotidiennement, mais certains polluent davantage que d'autres et il est donc juste que les pollueurs soient tenus de payer ces coûts sociaux. Tel est précisément le but, et le fonctionnement, de l'écofiscalité.

L'on peut également élaborer des mesures écofiscales de manière à garantir un degré acceptable d'équité à d'autres égards – équité envers les générations futures, les régions, les familles à faible revenu, et les secteurs économiques plus vulnérables.

Un régime pertinent de mesures écofiscales n'entraîne pas obligatoirement des transferts de richesse entre provinces et régions.

Nous avons une responsabilité à l'égard des générations futures

Les générations qui nous suivront ne devraient pas avoir à payer pour nos actions d'aujourd'hui, et néanmoins les dégâts que nous causons à l'environnement représentent une menace bien réelle à la qualité de vie dont elles hériteront. L'on prévoit en effet que les impacts des changements climatiques auront une incidence marquée sur l'économie du Canada. La Table ronde sur l'environnement et l'économie (2011) révélait ainsi que les coûts annuels des changements climatiques au Canada pourraient passer de quelque 5 G$ en 2020 à un montant de 21 à 43 G$ en 2050 (en dollars de 2006). Comme discuté plus tôt, les ressources de l'environnement ne pourront être exploitées indéfiniment sans que cela ne finisse par menacer la prospérité du Canada.

Écofiscalité n'est pas synonyme de transfert de richesse entre les provinces

Comme nous l'avons vu, certaines mesures écofiscales seront probablement plus pertinentes à l'échelle municipale ou provinciale. La décentralisation d'un régime de politiques publiques

reflétera davantage les caractéristiques propres à chaque région, et préviendra les transferts de richesse entre les provinces. Bien que la formule privilégiée soit celle d'une politique pancanadienne permettant une certaine uniformité à travers le pays, celle-ci peut parfaitement bien être élaborée de manière à ce que tous les revenus soient recyclés dans la province où ils sont générés (Peters et al., 2010).

Il est possible d'élaborer des mesures écofiscales qui protégeront les familles à faible revenu

Il est parfaitement possible de mettre au point des mesures écofiscales qui éviteront d'imposer un trop lourd fardeau aux familles à faible revenu. Étant donné que ces ménages doivent en général affecter une plus grande part de leur revenu au transport et aux carburants utilisés pour le chauffage et la cuisine que les ménages à revenu élevé, il n'est pas étonnant que les études révèlent souvent que les écotaxes (surtout sur l'énergie) sont régressives (Blobel et al., 2011; OECD, 2006; Banque mondiale, 2005).

Or, il est possible de tenir compte de cette dimension dans l'élaboration d'une politique écofiscale afin d'atténuer son effet sur la répartition des revenus. On peut par exemple envisager d'utiliser une partie des revenus générés par les mesures écofiscales pour compenser directement les familles à faible revenu – au moyen des transferts de TVH, par exemple – et atteindre ainsi une plus grande équité de la politique d'ensemble. Selon Mathur et Morris (2012), les 20 % des ménages les plus pauvres des États-Unis ne seraient pas touchés par l'imposition d'une taxe sur le carbone de 15 $ la tonne si l'on réorientait vers eux 11 % des revenus de cette taxe. Rivers (2012) estime que, dans le contexte canadien, il faudrait réorienter moins de 10 % des revenus d'une taxe sur le carbone de 30 $ la tonne pour éviter les impacts régressifs sur les familles à faible revenu. L'analyse des mesures écofiscales mises en place aux Pays-Bas et en Suède suggère que des transferts similaires ont quasiment totalement neutralisé les impacts régressifs (Blobel et al., 2011). L'encadré 6 présente l'exemple de Singapour, dont les mesures de tarification de l'eau ont été mises sur pied de manière à éviter les impacts indésirables sur les ménages à faible revenu.

Écofiscalité peut rimer avec compétitivité

L'inquiétude au sujet de la capacité concurrentielle des entreprises canadiennes serait légitime s'il était question de les soumettre à une politique nationale unilatérale leur imposant des coûts supplémentaires, et à la concurrence d'entreprises étrangères épargnées par de telles politiques dans leur pays. Si tel était le cas, l'investissement et la production pourraient prendre la route de pays régis par des politiques moins strictes, ce qui entraînerait

L'écofiscalité s'inscrit dans une économie compétitive

Innovation et utilisation efficientes de nos ressources naturelles sont deux conditions indispensables d'une meilleure productivité et, ultimement, d'une meilleure position concurrentielle du Canada dans l'économie du 21e siècle. L'approche écofiscale aura une incidence sur divers secteurs, de diverses manières, mais les études démontrent qu'elle aura peu d'impact sur l'économie en général. On ne voit guère les entreprises des pays qui ont adopté des mesures écofiscales chercher à se délocaliser. Au vu de la tendance croissante vers l'écofiscalité, les entreprises canadiennes ont l'occasion de profiter de la demande mondiale croissante de technologies plus propres.

« Nous devons réfléchir aux moyens de demeurer compétitifs non seulement pour les cinq à dix prochaines années, mais également pour les vingt ou même cinquante ans à venir. La Commission s'intéresse aux solutions qui donneront un avantage concurrentiel aux entreprises canadiennes dans le contexte d'une économie mondiale en constante et rapide évolution. »

Steve Williams
président et chef de la direction, Suncor Énergie

Encadré 6 – Le prix de l'eau à Singapour

L'établissement d'un prix équitable a aidé Singapour à réduire de 9 % la consommation d'eau, et ce, sans impact sur les familles à revenu faible ou moyen.

Singapour est une île très densément peuplée qui fait face à de nombreux défis en matière de ressources. Au chapitre de l'eau douce, les ressources sont si limitées que Singapour doit acheter de la Malaisie une proportion élevée de son eau, transportée par une route de canalisation. Singapour prévoit que la demande, actuellement d'environ 1,5 milliard de litres par jour, doublera d'ici 2060; on doit viser une plus grande autosuffisance (Gouvernement de Singapour, 2013).

Un régime de tarification prévoyant le recouvrement des coûts associés à l'approvisionnement en eau comme au traitement des eaux usées, et des incitatifs à la conservation, est au cœur de la stratégie mise en œuvre. Jusqu'en 1997, les ménages singapouriens payaient pour l'eau un tarif nettement inférieur à celui des entreprises. En 1997, le gouvernement met sur pied un nouveau régime de tarification de l'eau, dans le cadre duquel les tarifs imposés aux ménages et aux entreprises sont réajustés et plus harmonisés, et établis de manière à mieux refléter le coût total – économique et écologique – de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. Une loi sur l'eau prévoit des chapitres explicites en ce qui a trait à l'utilisation de l'eau et des infrastructures, et met en évidence le coût par unité de l'eau utilisée par les ménages et les entreprises. Le système de tarification par bloc fait en sorte que plus on consomme plus ça coûte cher, ce qui a pour effet de pousser à une consommation plus responsable.

Ces frais, cependant, représentent une part excessive du budget des familles à plus faible revenu. Le gouvernement de Singapour offre donc une compensation sous forme de subvention aux familles à revenu moyen ou faible. Aux termes de cette mesure, un rabais trimestriel est accordé sur la taxe de vente qui reflète les dépenses en eau et en électricité de chaque famille en fonction du nombre de pièces qu'elle occupe (Gouvernement de Singapour, 2014). Ce rabais est conçu de manière à fournir aux familles vulnérables un incitatif favorisant une consommation réduite de l'eau, tout en limitant l'impact négatif sur le pouvoir d'achat de ces ménages.

Les réformes mises en place se sont avérées très efficaces. Ainsi la consommation d'eau par personne est passée de 176 à 160 litres par jour de 1994 à 2005. L'objectif est de 140 litres par jour d'ici 2030.

alors une amélioration nulle de la performance environnementale à l'échelle mondiale. Le Canada ne ferait alors qu'exporter sa pollution, au prix de sa santé économique. À l'échelle nationale, ce risque est bien réel vis-à-vis des États-Unis, en raison de l'intégration étroite de plusieurs marchés nord-américains. Le même phénomène pourrait être observé à l'échelle provinciale si, par exemple, certaines provinces s'engageaient plus rapidement que d'autres sur la voie de politiques publiques responsables. Les inquiétudes à l'égard de la capacité concurrentielle sont plus justifiées dans les secteurs d'activité polluants et très présents sur les marchés internationaux des produits de base (Reinaud, 2008; Aldy et Pizer, 2007). Prenons l'exemple de mesures écofiscales visant la réduction des émissions de GES – les producteurs d'aluminium, de ciment, de pâtes et papier, et d'acier doivent assumer des coûts élevés d'ajustement qu'ils ne pourront guère récupérer par le biais du prix de leurs produits en raison de la concurrence mondiale sur leurs marchés. Résultat, ces entreprises sont potentiellement vulnérables dans le contexte d'une politique d'écofiscalité.

En revanche, les secteurs moins polluants et dont les acteurs ont une présence et une marque bien établies et un certain pouvoir en matière de fixation des prix – vêtements et mobilier de luxe, plats cuisinés, services professionnels et financiers – sont bien moins vulnérables aux conséquences de mesures écofiscales.

Étonnamment, peut-être, si l'impact peut être considérable pour certains secteurs, il semble qu'il soit généralement faible pour l'ensemble de l'économie (Reinaud, 2008; Barker et al., 2009; Quirion et Hourcade, 2004; NRTEE, 2011). Une étude a ainsi estimé qu'un faible prix sur le carbone (15 $ la tonne) aux États-Unis entraînerait le transfert à l'étranger de moins d'un pour cent de la production manufacturière, et n'aurait aucune incidence discernable sur

3 Une bonne politique environnementale est une bonne politique économique *continué*

l'emploi dans le secteur manufacturier (Aldy et Pizer, 2007). On peut comparer ces coûts à court terme aux ajustements de transition qu'implique la libéralisation des échanges. Dans les deux cas, l'économie s'ajuste graduellement aux nouveaux prix, les capitaux sont réinvestis en conséquence, et la création d'emploi se tourne vers d'autres secteurs d'activité.

En outre, selon une recherche récente menée au Royaume-Uni, rien n'indique de manière probante que la capacité concurrentielle des entreprises ait été touchée par les programmes de lutte contre les changements climatiques adoptés au pays, et on laisse même entendre que des politiques sensées peuvent en fait créer des occasions d'affaires pour les entreprises du pays, grâce à leur productivité accrue par rapport à celle d'autres pays (Bassi et Zenghelis, 2014). Les effets positifs sur la compétitivité sont encore plus réels du fait qu'un peu partout on met en place des mesures écofiscales. Par exemple, tandis qu'en Ontario certains secteurs d'activité – ciment et produits pétroliers – pourraient subir les contrecoups de mesures de tarification du carbone, d'autres – électricité, pâtes et papiers, fabrication de produits alimentaires – pourraient, dans un marché où les émissions de carbone sont contrôlées, se trouver en position concurrentielle favorable par rapport à des concurrents nord-américains (Sawyer, 2013).

Malgré tout, ne nions pas les conséquences potentielles sur la compétitivité. À ce chapitre, deux éléments méritent notre attention. D'abord, l'adoption de mesures ou programmes environnementaux mal conçus nuirait à la compétitivité de l'entreprise. En Allemagne, par exemple, certains secteurs craignent que les prix élevés de l'énergie – à cause de subventions au secteur de l'électricité produite au moyen d'énergies renouvelables et de la fermeture des centrales nucléaires – ne sapent leur capacité concurrentielle (Karnitschig, 2014). Ensuite, étant donné le caractère plutôt laxiste des mesures écofiscales mises en place dans la plupart des pays, l'ampleur des conséquences sur la compétitivité des entreprises est difficile à évaluer. Il est possible que l'adoption de mesures plus strictes ait un impact trop élevé sur la compétitivité du secteur privé.

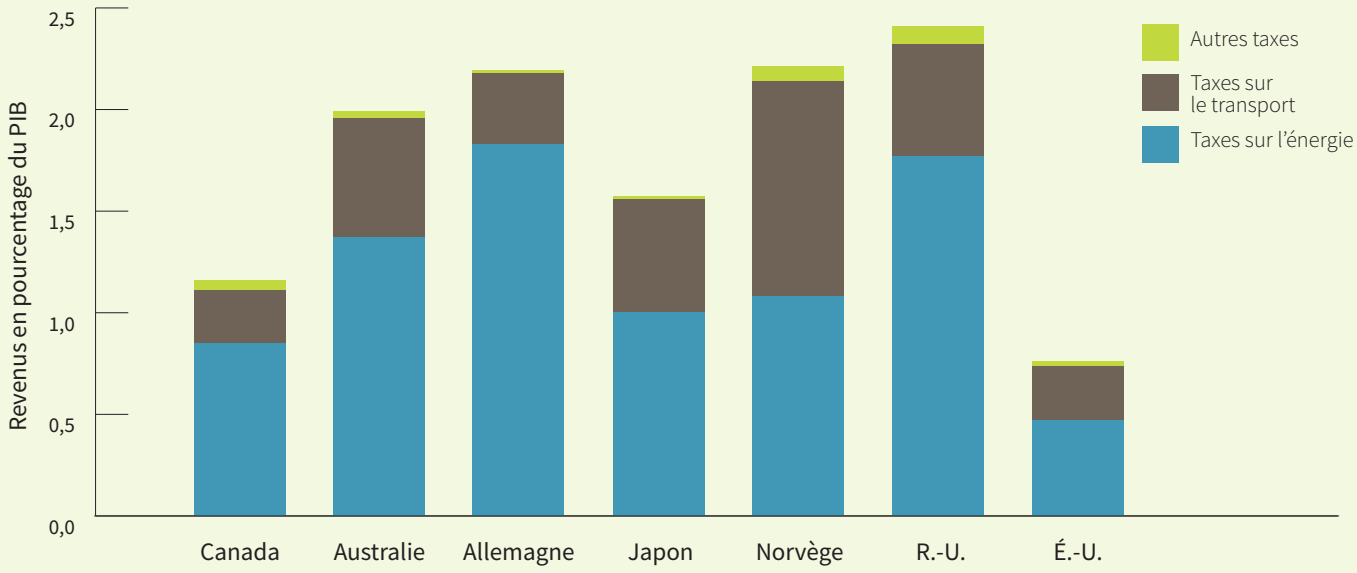
En somme, quelle que soit l'incidence sur la capacité concurrentielle d'une entreprise d'une politique de tarification de la pollution, l'avantage du recours à une série de mesures écofiscales réside dans une ouverture à l'ajustement des autres taxes et impôts afin d'en atténuer les effets. Ainsi la hausse des redevances de pollution pourra être compensée au moyen de remboursements, de transferts ou de réductions des taux d'imposition des sociétés. L'offre de permis accordés gratuitement dans le cadre d'un régime de plafonnement et d'échange peut également faire contrepoids aux incitatifs au transfert de la production à l'étranger (Fischer et Fox, 2009). Un mécanisme d'ajustement frontalier permettra d'harmoniser les règles du jeu pour tenir compte de la concurrence d'entreprises de territoires non réglementés. Enfin, la mise en place progressive d'une politique donnera aux entreprises le temps de s'adapter. Toutes ces approches ont leurs avantages et leurs inconvénients en ce qui touche aux questions de compétitivité, mais elles peuvent également toutes – si elles sont conçues adéquatement – servir à diminuer l'inquiétude, légitime, à l'égard de la capacité concurrentielle des entreprises canadiennes.

4 Le Canada peut faire mieux

Les Canadiens ont pris l'habitude d'une qualité de vie qu'on leur envie à travers le monde. Néanmoins, nous pourrions faire davantage et mieux. L'adoption et la mise en place d'un régime d'écofiscalité feraient faire au Canada un grand pas dans la bonne direction, pour améliorer sa gestion de son actif naturel et permettre une prospérité durable.

L'évaluation rigoureuse de la situation est une opération cruciale pour tout décideur, car elle doit mettre le doigt sur les lacunes et bien cerner les meilleurs moyens de les corriger. Nous nous pencherons donc dans cette partie sur l'évaluation et la comparaison de la performance du Canada par rapport à un groupe de pays comparables, notamment des pays choisis parmi le G7 (Allemagne, Japon, Royaume-Uni, États-Unis), et deux économies plus modestes mais néanmoins avancées et reposant en grande partie sur les ressources (Australie et Norvège). Nous évaluerons dans un premier temps l'ampleur des mesures écofiscales mises en place par les divers gouvernements au Canada, puis nous évaluerons les résultats économiques du Canada, et enfin sa performance environnementale comparativement aux pays de référence choisis.

FIGURE 4. Recettes fiscales liées à l'environnement, 2012



Le Canada a moins recours aux écotaxes que la plupart des pays comparables.

(SOURCE : données de l'OCDE, 2014c – Soulignons que la plupart des redevances d'exploitation des ressources sont exclues de ces données, mais les données provinciales ne convergent pas; ainsi, certaines redevances minières de la Colombie-Britannique et du Québec y figurent.)

4.1 LE CANADA N'A PAS ENCORE PRIS LE VIRAGE ÉCOFISCAL

Quelle part occupent les mesures écofiscales au Canada par rapport à d'autres pays? La figure 4 présente des estimations de l'OCDE illustrant la part du PIB représentée par les revenus générés par des « taxes liées à l'environnement ». (Rappelons que la définition de l'OCDE couvre toute taxe appliquée à des activités directement liées à la pollution). Le Canada se situe à l'avant-dernier rang, ce qui suggère qu'il n'a pas pris le virage menant à des mesures qui lui permettraient de réaliser une meilleure adéquation de ses objectifs économiques et environnementaux.

La figure 4 présente trois catégories de taxes liées à l'environnement : énergie, transport et autres. Les taxes sur l'énergie couvrent toutes les taxes sur les produits énergétiques et les émissions de CO_2 associées à la consommation de combustibles fossiles. Les taxes sur le transport regroupent les droits liés à la propriété et à l'utilisation de véhicules à moteur. Les autres taxes comprennent les redevances de pollution et sur les ressources, comme les taxes sur les déchets. Dans tous les pays présentés, l'essentiel des revenus tirés des écotaxes provient des taxes sur l'énergie et le transport. La définition de l'OCDE ne cadre pas parfaitement avec les mesures écofiscales, mais elle propose des paramètres valables pour l'exercice de comparaison qui est présenté ici.

Au Canada, la plupart de ces revenus proviennent des taxes – fédérales et provinciales – sur les carburants et des frais d'immatriculation des véhicules à moteur perçus par les provinces. Aucune de ces sources de revenu n'est liée à des objectifs environnementaux, mais elles agissent toutes néanmoins comme incitatif indirect à l'économie d'énergie et, ce faisant, elles ont une incidence bénéfique sur l'environnement. Les données canadiennes couvrent également des politiques liées à des objectifs environnementaux clairement établis, notamment la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, qui génère le plus de revenus. Les autres taxes sur la pollution et les ressources ne représentent qu'une fraction marginale des revenus et des mesures appliquées à l'échelle nationale.

Le total des recettes des gouvernements au Canada représente aujourd'hui plus du tiers du PIB, et cependant, les recettes écofiscales dépassent à peine 1 % de ce PIB. Voilà pour le Canada une formidable occasion de mettre en oeuvre une réforme qui le dotera d'une véritable politique d'écofiscalité. De fait, le Canada pourrait – s'il instaurait un régime d'écofiscalité à des taux comparables à ceux du Royaume-Uni, de la Norvège et de l'Allemagne – tirer des recettes additionnelles équivalentes à 1,0 % - 1,5 % de son PIB. D'ailleurs, le Fonds monétaire international affirmait récemment que le Canada pourrait augmenter ses revenus d'un montant équivalant à 1,4 % de son PIB, soit environ 26,5 M$, au moyen de taxes sur l'énergie reflétant les dommages causés par la consommation de combustibles fossiles et la congestion routière (Parry et al., 2014). De fait, l'on pourrait augmenter les taxes en vigueur sur les diverses formes de pollution, et créer de nouvelles taxes là où il n'y en a pas. Parallèlement, l'on pourrait procéder à une diminution de diverses autres taxes qui entraînent des distorsions ou des entraves à la croissance. Enfin, cette réforme écofiscale pourrait être effectuée sans la moindre incidence sur l'ensemble des recettes gouvernementales.

4.2 LE CANADA PEUT AMÉLIORER SA SITUATION ÉCONOMIQUE

La comparaison des résultats économiques de divers pays est un exercice potentiellement périlleux, car chaque pays présente des caractéristiques, des forces et faiblesses qui lui sont propres. L'analyse de quelques indicateurs économiques clés est néanmoins révélatrice.

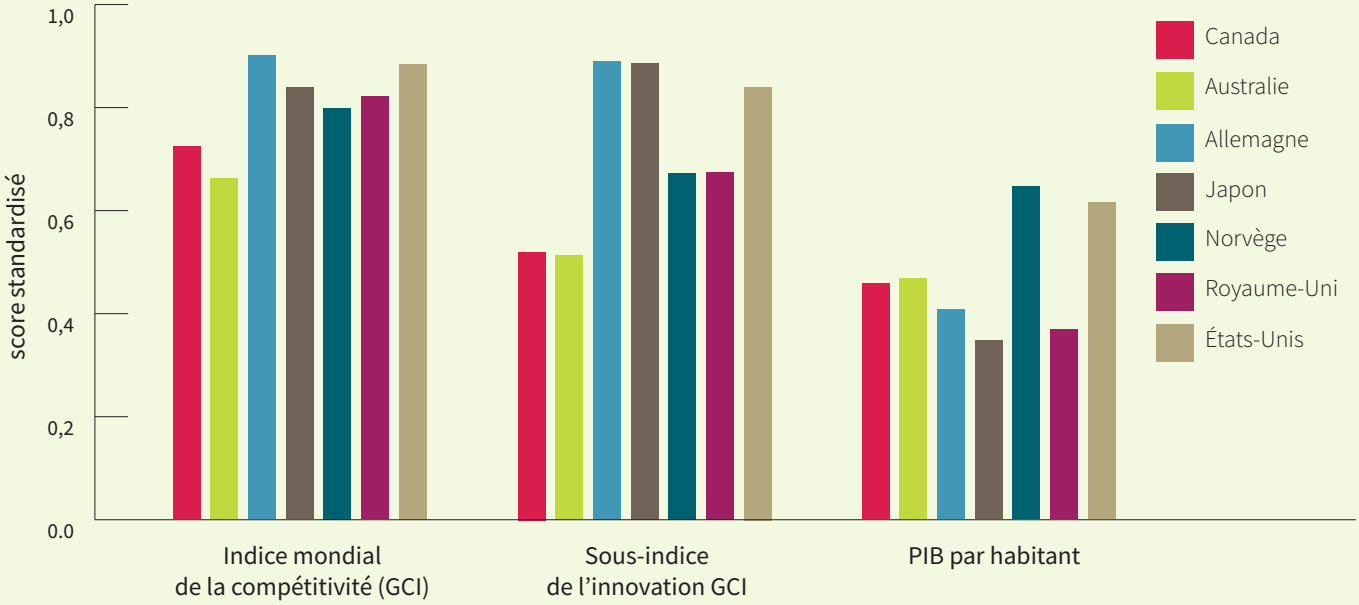
La figure 5 présente la situation du Canada par rapport à celle des pays de référence choisis, à l'égard des trois indicateurs économiques complémentaires suivants :

- Le PIB par habitant est une mesure en profondeur du revenu moyen dans une économie donnée; il s'agit de la mesure la plus largement reconnue du niveau de vie matériel des résidents d'un pays.

- L'indice mondial de la compétitivité (GCI) du Forum économique mondial tient compte des grands facteurs de productivité – qualité des institutions, des infrastructures, du système d'éducation – et d'autres facteurs de marché.

- L'indice de l'innovation GCI est un sous-indice de l'indice principal, et se penche plus particulièrement sur la capacité à innover – investissement privé en recherche et développement, demandes de brevets, collaboration entre le milieu universitaire et l'entreprise.

FIGURE 5. Trois indicateurs de performance économique



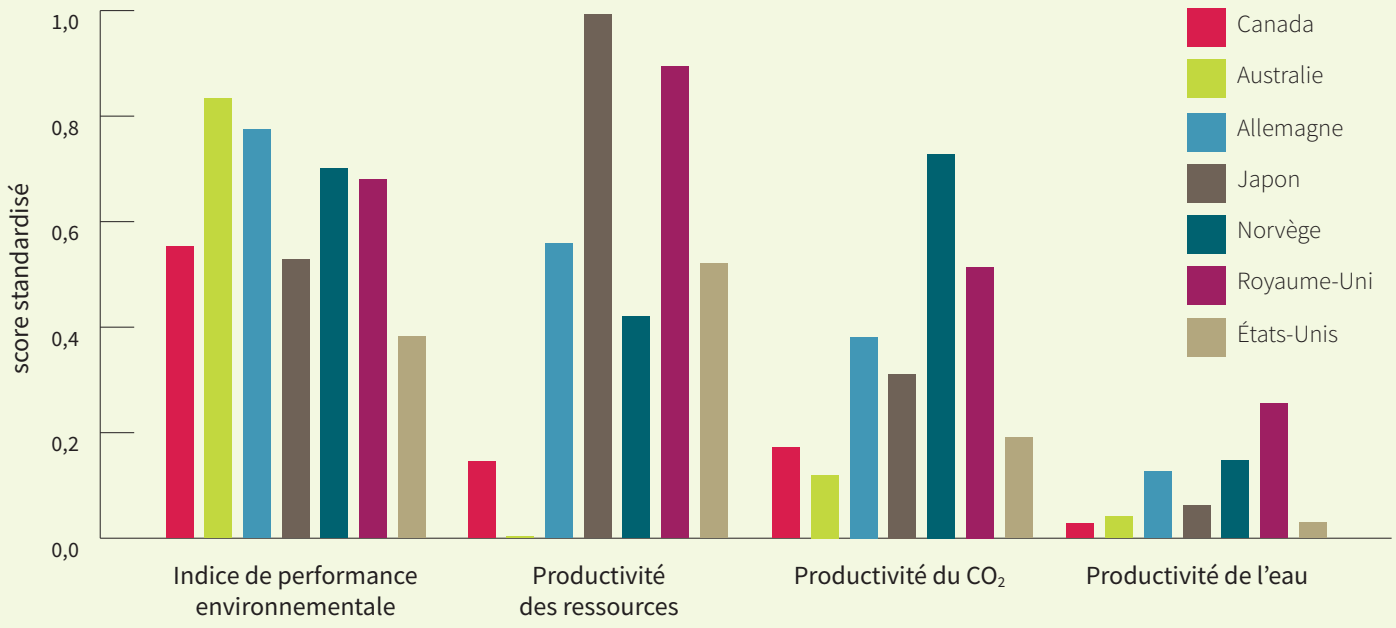
Le Canada se situe au milieu du peloton en matière de performance économique; c'est plus particulièrement au chapitre de l'innovation qu'il accuse du retard sur les pays de référence.

(SOURCES : données de l'OCDE, 2014c; FEM, 2013a – Les figures 5 et 6 se fondent sur des indices normalisés pour les divers indicateurs. Ainsi pour chacun, le pays membre de l'OCDE affichant le résultat supérieur est ramené à l'échelle de 1, et le pays membre affichant le résultat le plus faible, à l'échelle de 0. Cette échelle permet de maintenir le classement par rapport aux autres pays membres de l'OCDE ainsi que l'ampleur relative de l'échelle des résultats.)

La figure 5 illustre bien les limites, bien documentées, du Canada en matière d'innovation, limites qui sont responsables en partie de la croissance anémique de la productivité que l'on connaît depuis quelques dizaines d'années (Drummond et Bentley, 2010; Conseil des académies canadiennes, 2013). Le Forum économique mondial note d'ailleurs que la compétitivité du Canada bénéficierait certainement d'un redressement de son écosystème d'innovation, par exemple d'une hausse des dépenses des entreprises en recherche et développement, et des gouvernements dans les produits technologiques (FEM, 2013b). Les pays affichant la plus grande compétitivité se situent également, et systématiquement, aux premiers rangs au chapitre de l'innovation. Comme le démontre bien le graphique, les pays les plus compétitifs – Allemagne, Japon et États-Unis – dépassent de loin le Canada dans le domaine de l'innovation.

La position peu reluisante du Canada en matière d'innovation n'est pas sans lien avec la faible croissance de la productivité de la main-d'œuvre. En effet, une productivité élevée suppose une production accrue de produits et services en un nombre moindre d'heures de travail – il s'ensuit naturellement que l'innovation est un élément clé d'une croissance soutenue de la productivité. Or la productivité de la main-d'œuvre au Canada depuis 2000 affiche un taux de croissance représentant grosso modo la moitié du taux annuel enregistré pendant les trois décennies précédentes. En outre, la productivité au Canada fait piètre figure devant celle de son principal partenaire commercial; de fait, la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie des États-Unis est d'environ trois fois celle du Canada depuis 2000 (Drummond, 2011; Drummond et al., 2013). Si l'on tient compte uniquement du secteur des entreprises, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre au Canada est systématiquement inférieure à celle des États-Unis depuis 2008, et elle affiche même un recul pour certaines années (Statistique Canada, 2013).

FIGURE 6. La performance environnementale du Canada vis–à–vis celle des pays de référence



Sur le plan de la performance environnementale, le Canada est lo–n derrière les pays de référence, particulièrement en ce qui touche à l'utilisation des ressources, à l'émission de GES et à la consommation d'eau.

(SOURCES : données de l'IPE, 2014; Banque mondiale, 2014a; OCDE, 2014c – La note de la figure 5 explique comment sont construits ces indicateurs.)

Cet écart de la productivité et le faible taux d'innovation pourraient mettre en péril la position relativement solide que connaît actuellement le Canada au chapitre de son PIB par habitant. L'on entend souvent dire que la prédominance du secteur des ressources au Canada explique son retard structurel au chapitre de l'innovation, et que l'importance que l'on continue d'y accorder à l'exploitation des ressources confine le pays à ce modèle. Or, les données de la figure 5 suggéreraient plutôt le contraire. Rappelons en effet que la Norvège – une économie reposant elle aussi en grande partie sur le secteur des ressources – se situe à 29 % de plus que le Canada dans l'indice de l'innovation GCI. Autrement dit, exploitation des ressources et innovation ne sont pas incompatibles.

En définitive, une productivité accrue est essentielle à la progression soutenue du niveau de vie, et l'on n'y arrivera qu'en gérant mieux nos ressources naturelles. L'adoption de saines politiques impliquant une juste évaluation de nos ressources naturelles permettra aux Canadiens de tirer un maximum d'avantages de notre économie fondée sur les ressources. Une innovation accrue et une utilisation efficiente des ressources favoriseront la croissance de la productivité du Canada et lui assureront une meilleure position concurrentielle.

4.3 LE CANADA PEUT ASSURER UNE MEILLEURE GESTION DE SON PATRIMOINE NATUREL

Dans quelle mesure le Canada peut-il bonifier la gestion de son patrimoine naturel? Tout comme pour l'évaluation des résultats économiques, il faut tenir compte, pour établir une comparaison pertinente de la situation environnementale, des caractéristiques propres à chaque pays. L'exercice, pour complexe qu'il soit, est néanmoins révélateur de l'écart entre le Canada et les pays de référence.

La figure 6 présente une comparaison de la situation du Canada et des mêmes pays de référence, au regard de quatre aspects de la performance environnementale :

- L'indice de performance environnementale (IPE) est un indice bisannuel couvrant un large éventail de données environnementales par pays, mis au point par les universités Yale et Columbia en collaboration avec le Forum économique mondial. L'indice regroupe en 2014 pas moins de 20 indicateurs centrés sur la protection de la santé humaine en lien avec la dégradation de l'environnement, la protection des écosystèmes et la gestion des ressources. La performance est évaluée en fonction de l'atteinte des diverses cibles établies dans le cadre de politiques nationales.

- L'indicateur de productivité des ressources est un indice du PIB par unité de matière non énergétique utilisée; il s'agit de l'indicateur principal de la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (Commission européenne, 2011).

- L'indice de productivité du CO_2 est l'indice du PIB par unité d'émission de CO_2, qui mesure la croissance économique que génère un pays sans produire d'émissions de CO_2.

- L'indice de productivité de l'eau est un indice du PIB par mètre cube d'eau douce utilisée, qui mesure l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans l'économie d'un pays

Ces données n'offrent certes pas une analyse exhaustive de toutes les dimensions de la viabilité environnementale, mais elles lèvent néanmoins le voile sur certains aspects révélateurs de la performance environnementale du Canada, ainsi que sur sa capacité de générer des revenus tout en minimisant l'épuisement de ses ressources.

Le Canada dilapide davantage son actif naturel et produit davantage de déchets par unité du PIB que les pays de référence.

Le Canada se situe à l'avant-dernier rang des pays qui composent l'indice de performance environnementale. S'il obtient un résultat très élevé au chapitre de ses cibles de protection de la santé humaine contre les dégradations de l'environnement, le Canada fait en revanche piètre figure en ce qui a trait à la protection des écosystèmes et à la gestion des ressources. Selon les indicateurs de l'IPE, les enjeux les plus pressants au Canada sont le recul du couvert forestier, l'échec de ses politiques à l'égard des réserves halieutiques et la conservation des habitats, et son inaptitude à dissocier la croissance économique de la production d'émissions de GES.

Les trois indices de productivité présentés en figure 6 étayent le classement du Canada suivant l'IPE. Le revenu moyen par habitant est sans doute enviable, mais quel retard nous accusons par rapport à nos pairs quant à la manière dont nous produisons ce revenu. Chaque unité de PIB contribue à une plus grande dilapidation de l'actif naturel, à l'utilisation de plus de matières premières, et à la production de plus d'émissions de GES nuisibles que les pays auxquels se compare le Canada. L'évaluation qu'a faite en 2013 le Conseil mondial de l'énergie de 129 pays souligne à gros trait la piètre performance du Canada en matière de viabilité environnementale. Le Canada obtient une bonne note pour ce qui est de la sécurité et de l'équité énergétiques, mais il recule au 60e rang au chapitre de la viabilité environnementale (CME, 2013). Autrement dit, le Canada a du pain sur la planche.

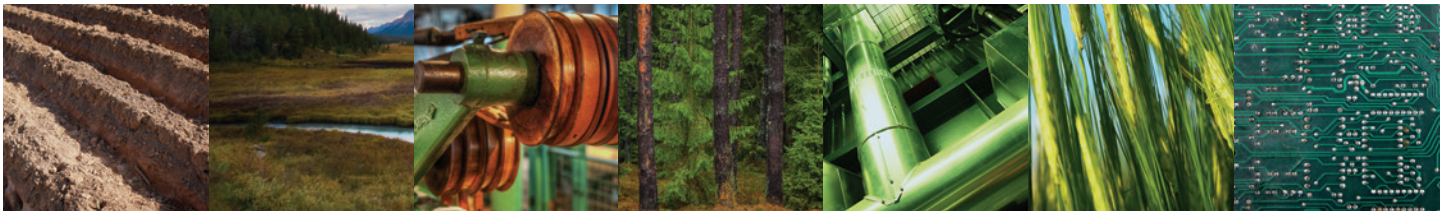
Évidemment, la performance canadienne en matière d'environnement est partiellement due à des facteurs structurels et à ses particularités. Les grands secteurs d'activité au Canada – exploitation minière, pétrolière et gazière – sont bien sûr plus polluants et exigeants en termes de ressources que bien d'autres domaines de l'activité économique. Également, la relative abondance en eau douce a peu incité à une meilleure productivité à cet égard.

Or, cet avantage concurrentiel de longue date dont bénéficie le Canada au chapitre de la production liée aux ressources naturelles rend la réforme écofiscale non pas moins mais encore plus impérative. En effet, s'il est probable que l'économie du Canada reposera toujours davantage sur les ressources que celles du Japon ou de l'Allemagne, par exemple, l'instauration d'un régime d'écofiscalité aidera le pays à en faire meilleur usage. La pression exercée sur nos ressources en eau douce ne cesse d'augmenter au rythme du développement économique et du changement climatique, et la pression politique sur la scène internationale est de plus en plus forte en faveur d'une réduction marquée des émissions de GES; la performance environnementale du Canada sera donc de plus en plus étroitement liée à sa performance économique. Ainsi, le Canada doit se doter des bons outils de tarification et des programmes incitatifs pertinents pour continuer de tirer profit de son patrimoine naturel tout en ouvrant la voie à une transition graduelle vers des technologies nouvelles et plus propres.

L'Australie une autre économie dont le développement dépend beaucoup des ressources – est souvent comparée au Canada dans

les discussions sur l'économie et l'environnement. L'Australie obtient un bien meilleur score que le Canada dans l'IPE, car ce pays a atteint davantage de cibles dans le cadre de politiques traitant de questions liées à la vitalité des écosystèmes. Par exemple, l'indice suggère que l'Australie a mieux géré son couvert forestier et la conservation des habitats. Néanmoins, à l'instar du Canada, l'Australie est confrontée à de sérieux enjeux – réduction drastique de sa production de carbone et protection accrue de ses ressources halieutiques. Les faibles notes accordées à l'Australie par les divers indicateurs de productivité environnementale soulignent les améliorations nécessaires à une croissance économique dissociée d'une dégradation de l'environnement.

L'IPE accorde également à la Norvège une meilleure note que le Canada, mais ce pays est également confronté à des défis de taille au chapitre du couvert forestier et de la piètre gestion de ses pêcheries. Cependant, la performance de la Norvège selon les indicateurs de productivité environnementale révèle qu'il est possible pour les pays riches en ressources naturelles de générer une croissance économique vigoureuse tout en produisant moins de dommages à l'environnement et en réduisant l'épuisement de leur actif naturel. Ainsi, l'adéquation de la solide performance environnementale et économique de la Norvège et son recours accru aux mesures écofiscales ne serait peut-être pas une coïncidence!



5 Le temps est venu d'agir

Plus le lien entre l'actif environnemental et la prospérité économique apparaît clairement, plus l'approche écofiscale gagne en pertinence. Et plusieurs facteurs confirment l'urgence d'agir maintenant, de s'engager sans tarder sur la voie d'une réforme.

5.1 LE PRIX DE L'INACTION

On observe déjà à l'échelle mondiale un mouvement de transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement. Le Canada, une petite économie très ouverte sur les marchés extérieurs, devra lui aussi opérer cette transition un jour ou l'autre. Or, nous avons tout avantage à commencer dès maintenant et à opérer la transition progressivement, car plus nous attendrons, plus le coût sera élevé et il faudra alors agir dans l'urgence.

Le Canada doit éviter de s'enfermer dans un dédale d'infrastructures polluantes

En l'absence d'un régime de mesures écofiscales, les entreprises canadiennes continueront d'investir dans des technologies contribuant à la dégradation de l'environnement. Or, nombre de ces investissements sont de longue durée – pensons aux centrales d'électricité alimentées au charbon, dont la durée de vie est d'environ 40 ans – et la mise hors service prématurée d'une nouvelle infrastructure coûte très cher. Notre économie se retrouve ainsi emprisonnée dans un réseau d'usines polluantes et nuisibles à l'environnement, et ce, même lorsque de meilleures méthodes de fonctionnement voient le jour. Cette logique d'emprisonnement s'applique aussi bien aux bâtiments, aux installations manufacturières et aux véhicules.

Le report indéfini d'une modernisation des politiques publiques crée un climat d'incertitude qui nuit aux saines décisions d'investissement. En effet, de l'incertitude quant à l'orientation future des politiques publiques découle le risque de voir des actifs à court terme être délaissés si leur valeur chute drastiquement à l'occasion de nouvelles mesures (Lee and Ellis, 2013). De fait, certaines entreprises canadiennes prennent déjà en compte un prix « virtuel » associé au carbone dans leurs décisions d'investissement, afin de gérer ces risques et de se préparer aux effets de mesures écofiscales futures (Sustainable Prosperity, 2013).

Par contre, la mise en œuvre dès maintenant d'un programme progressif de mesures écofiscales incitera – à long terme et sur des bases prévisibles – à faire des choix moins nuisibles pour l'environnement. Les entreprises et les citoyens se tourneront vers des investissements fondés sur leurs prévisions à long terme en ce qui touche au prix de la pollution.

La transition efficiente vers une économie propre ne se fait pas du jour au lendemain

Les mesures écofiscales influencent les décisions d'investissement et d'achat en raison de leur effet sur les prix relatifs. Pensons aux brûleurs industriels produisant moins d'émissions d'oxydes d'azote et qui deviennent plus économiques dès lors que l'on tarifie les polluants atmosphériques, ou aux appareils à faible consommation d'eau qui sont plus recherchés lorsque l'utilisation de l'eau est tarifée de manière appropriée. Malgré cela, entreprises et ménages ont tendance à attendre que leurs vieux appareils doivent être remplacés avant de se lancer dans ces dépenses, à moins que les mesures incitatives soient de nature à les y pousser plus tôt. Il faut donc compter sur le fait que les effets induits par une nouvelle politique mettront un certain temps à se déployer.

Les mesures écofiscales poussent également à l'élaboration de technologies innovatrices pouvant réduire les dégâts causés à l'environnement. À terme, l'innovation devient un avantage essentiel des mesures écofiscales, mais il faut un certain temps avant que l'innovation évolue et mène à une réduction des dommages à l'environnement.

Dans le contexte du changement climatique, l'on sait bien que plus on attend, plus il en coûtera de prendre des mesures pour contrer la pollution. Ainsi le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2014) présente un éventail d'estimations des coûts de réduction des émissions de GES, et tous augmentent proportionnellement au retard mis à mettre en place des mesures d'action. De même, selon les estimations de l'OCDE, il faut compter que, pour chaque dollar d'investissement dans les énergies propres non effectué dans le secteur de l'électricité d'ici 2020, il en coûtera 4,3 $ entre 2021 et 2035 pour compenser la hausse des émissions (OCDE, 2011). Aux États-Unis, chaque décennie qui passe sans que soit mise en place une politique climatique fait augmenter de 40 % les coûts des mesures éventuelles (Council of Economic Advisors, 2014).

87 G$: ce qu'il en coûtera aux Canadiens de reporter à 2020 l'adoption de mesures de réduction en profondeur des émissions de GES d'ici 2050.

Un rapport récent estime que, dans le contexte canadien, le report à 2020 de la mise en œuvre de politiques climatiques qui permettront une réduction drastique des émissions de GES (soit 65 % en deçà des niveaux de 2005) en 2050 coûterait aux Canadiens 87 G$ de plus que si de telles politiques étaient mises en œuvre maintenant. Les coûts de ces reports prennent la forme de remises en état, de mises à niveau et de mises hors service prématurées d'éléments d'actif (NRTEE, 2012).

5.2 ÉCOFISCALITÉ ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Le concept de l'acceptabilité sociale fait régulièrement les manchettes au Canada depuis 2013, surtout dans le dossier des oléoducs. On constate en effet que nombre de grands projets de développement industriel – construction d'oléoducs, exploitation forestière, centrales d'électricité, exploitation minière ou projets de sables bitumineux – sont de plus en plus contraints d'obtenir l'aval des parties prenantes à l'échelle locale. Un projet d'importance qui n'a pas l'appui populaire peut se faire contrecarrer si l'opposition est le moindrement organisée. Le cabinet Ernst et Young (2013) est d'avis que l'absence d'acceptabilité sociale est maintenant l'un des principaux risques d'affaires auxquels fait face le secteur des mines et métaux.

Rien n'empêche le Canada d'agir.

Le Canada peut mener son propre programme d'action en matière de politiques et n'a pas besoin d'attendre qu'un autre pays prenne l'initiative. Le Canada jouit de caractéristiques économiques et d'un actif naturel uniques, et doit mettre en place les mesures qui correspondent à sa réalité propre. Nous ne pouvons nier la relation qui nous lie à notre plus proche partenaire commercial, mais nous pouvons agir dès maintenant et emboîter le pas à des pays aux économies fortes et concurrentielles.

« La compétitivité du Canada exige que nous prenions des décisions intelligentes en matière de politiques écofiscales, et non de les remettre à plus tard. »

Paul Martin
ancien premier ministre du Canada

Au Canada, compte tenu de l'importance économique des secteurs des ressources, l'acceptabilité sociale est donc particulièrement importante. De fait, on constate que la résistance aux projets d'oléoducs Keystone XL et Northern Gateway est étroitement liée aux inquiétudes de la population au sujet des impacts environnementaux. Comme l'a souligné un rapport de l'ancien président de l'Association canadienne du gaz, une approche plus systématiquement orientée vers le développement durable pourrait améliorer l'image des grands projets d'exploitation des ressources auprès du public (Cleland, 2014).

Il fut un temps où la recherche d'acceptabilité sociale se présentait comme un défi ponctuel, mais il s'agit maintenant d'un véritable enjeu social (McLaughlin, 2013). Or, les politiques publiques – de nature écofiscale, particulièrement – peuvent aider à faire naître cet appui auprès de la population. Si les industries des ressources sont aux prises avec l'opinion publique, cela tient en partie au fait que les politiques actuelles au Canada n'offrent pas des incitatifs assez puissants en faveur de la protection de

l'environnement. En l'absence d'un régime global de politiques de protection de l'environnement, les parties prenantes ne peuvent que s'opposer à des projets individuels. La mise en œuvre d'une vaste politique écofiscale rendant les pollueurs responsable des dommages qu'ils causent à l'environnement favoriserait certainement l'acceptabilité sociale au Canada et à l'étranger.

Crédibilité sur le plan environnemental et accès aux marchés internationaux

Il est important, pour que le Canada puisse maintenir sa place sur les marchés internationaux, que soit mise en œuvre une politique environnementale crédible acceptable socialement. Selon la Chambre de commerce du Canada (2014), il est indispensable de se doter de politiques claires en matière de viabilité, car les perceptions entourant les impacts sur l'environnement des activités des secteurs d'exploitation des ressources naturelles au Canada prennent une importance croissante pour en assurer le succès. Ainsi les pratiques responsables de gestion de la forêt mises en place en Colombie-Britannique servent bien le secteur forestier de cette province sur le marché mondial (Working Roundtable on Forestry, 2009). Grâce à une meilleure performance sur le plan environnemental – et à l'approbation de la population qui l'accompagne –, l'industrie forestière canadienne a retrouvé sa place sur les marchés internationaux.

En revanche, une piètre performance environnementale à l'échelle nationale peut très bien nuire à l'accès aux marchés étrangers. Par exemple, le fait que le Canada a négligé de mettre en œuvre des politiques qui lui auraient permis d'atteindre ses cibles en matière d'émissions de GES l'a exposé à la critique internationale et le rend vulnérable devant les décisions stratégiques de la communauté internationale (Cleland, 2014). D'aucuns sont d'avis que l'adoption de politiques plus efficaces pour réduire les émissions de GES au Canada pourrait aider à faire approuver le projet d'oléoduc Keystone XL par l'administration étatsunienne (p. ex., Panetta, 2014).

La position actuelle du Canada en matière de politiques publiques peut également nuire concrètement à son secteur des exportations. En effet, les mesures écofiscales sont de plus en plus courantes à travers le monde, et les autres pays pourraient bien décider d'imposer des politiques qui nuiront aux exportations canadiennes. Prenons l'exemple des normes de carburants à faible teneur en carbone – imposées en Californie et en Europe – qui pénaliseraient les exportations canadiennes de combustibles, dont le cycle de vie des émissions est plus élevé. Les pays imposant une tarification du carbone pourraient également mettre en place des tarifs établis en fonction de la teneur en carbone afin d'éviter que leurs propres entreprises ne soient désavantagées par des entreprises canadiennes menant leurs activités dans un cadre réglementaire moins contraignant (NRTEE, 2012).

Crédibilité et acceptation sociale sur la scène nationale

Les projets de mise en valeur des ressources font face à de l'opposition à travers le Canada. En Colombie-Britannique, une coalition des Premières Nations et de groupes environnementaux mène une campagne organisée contre le projet d'oléoduc Northern Gateway, dénonçant les risques potentiels de fuites des oléoducs, du traffic des pétroliers et de déversement de pétrole sur les côtes du Pacifique, ainsi que la pollution produite en amont de l'exploitation des sables bitumineux. Au Nouveau-Brunswick, les Premières Nations protestent contre l'exploration des gaz de schiste en raison des risques pour les ressources en eau potable, et sur la foi des droits liés à leurs terres ancestrales (McLaughlin, 2013). En Ontario, les Premières Nations ont également protesté contre l'exploitation de chromite dans les limites du Cercle de feu, en raison, entre autres, des impacts potentiels sur la qualité de l'eau (Scoffield, 2012).

Il est important de souligner que le recours intensif à un train de mesures écofiscales ne suffirait pas à régler l'ensemble du problème. Il faut également, au moyen d'un plus vaste processus d'engagement et de communication, créer un climat de confiance entre les gouvernements, les communautés des Premières Nations et les parties prenantes. Et pour cela, il faut également rétablir la confiance de la population dans les politiques publiques et les régimes réglementaires (Cleland, 2014). Nous croyons que l'instauration de mesures écofiscales judicieuses qui valoriseront et protégeront l'environnement pourrait jouer un rôle prépondérant en ce sens.

5.3 LE CANADA DOIT S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ MONDIAL

Les investissements de taille dans des technologies de rupture sont des moteurs de l'évolution de l'économie mondiale, surtout au chapitre des technologies à moindre impact sur l'environnement. On voit divers pays adopter des politiques innovatrices et de nouveaux modèles d'affaires qui répondent aux inquiétudes croissantes au sujet de l'environnement. Ainsi selon une estimation récente, le marché mondial des écotechnologies serait d'environ 816 G$ par année en 2015 (Copenhagen Cleantech Cluster, 2012). Pourtant, des 65 sociétés ouvertes composant l'indice Cleantech, une seule est canadienne (Cleantech Group, 2014).

En marche vers une économie plus propre

Comme le mentionnait Ángel Gurria, secrétaire général de l'OCDE, « Les entreprises avancent dans la bonne direction, et la course vers une économie verte a déjà commencé » (OCDE, 2012). À l'échelle mondiale, et dans tous les secteurs de l'activité économique, les produits et technologies « propres » occupent de plus en plus de place. Pensons aux États-Unis et à la Chine, les deux principaux partenaires commerciaux du Canada, qui sont également des chefs de file mondiaux au chapitre de l'investissement dans les énergies renouvelables (Frankfurt School, UNEP et BNEF, 2013). La Chine, poussée par l'inquiétude que suscite la pollution, à l'échelle nationale et internationale, prévoit instaurer en 2016 un régime national de plafonnement et d'échange pour les émissions de GES, en plus d'une série de mesures visant à promouvoir l'élaboration d'écotechnologies (Chen et Reklev, 2014).

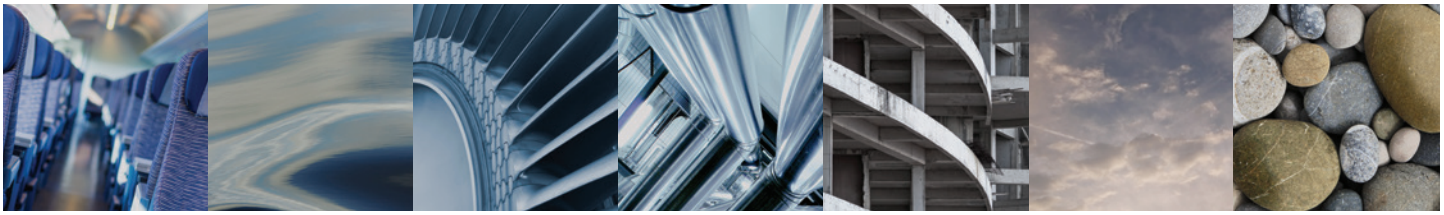
816 G$: valeur annuelle estimée du marché mondial des écotechnologies en 2015.
1/65 : des 65 sociétés ouvertes composant l'indice Cleantech, une seule est canadienne.

Or, les mesures écofiscales font de plus en plus partie intégrante de ces tendances mondiales. De fait, la transition vers une économie verte au moyen de la tarification de la pollution n'est plus un concept marginal en politique économique, bien au contraire. Ainsi, en 2014, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont tous deux publié des études soulignant les avantages pour l'économie, l'environnement et la santé, de mettre l'écofiscalité au service de la lutte contre le changement climatique (Parry et al., 2014; Banque mondiale, 2014b).

Le Canada a tout intérêt à jouer un rôle dans cette transition

Le Canada aurait tout avantage à participer activement au virage mondial vers une économie plus propre, et la mise en œuvre d'une politique écofiscale pourrait l'aider à se hisser dans la cour des grands sur le plan environnemental et économique, et ce, même si son économie est très axée sur l'exploitation des ressources. Ailleurs dans le monde, on instaure de plus en plus de politiques environnementales, ce qui ne fera qu'accroître la demande de technologies et de compétences permettant de réduire la pollution et les dégâts causés à l'environnement. Cela devrait se traduire par de belles occasions d'affaires pour les entreprises canadiennes. Selon une étude récente de McKinsey and Company, le Canada pourrait – s'il se dotait des politiques appropriées – afficher des avantages concurrentiels intéressants dans les domaines du développement durable des ressources, du captage et du stockage du carbone, de l'exploitation de l'uranium et de l'expertise en hydroélectricité. Cette étude révèle que le Canada pourrait se hisser en tête des nouveaux marchés des modules autonomes d'alimentation à photopiles, de la bioénergie, de l'énergie hydroélectrique et de source marémotrice, et du bâtiment éconergétique (McKinsey and Company, 2012).

Comme c'est le cas de tout virage opéré dans un marché, celui qui nous mènera à une économie plus propre sera progressif, et suivra le rythme de l'ajustement des marchés des produits et des facteurs. L'instauration de mesures écofiscales aidera les entreprises canadiennes à se préparer par des signaux de prix clairs et prévisibles.



6 Sommaire – Tous les paliers de gouvernement au Canada profiteraient de la mise en place d'un régime d'écofiscalité

Le présent rapport a pour but de démontrer les avantages économiques d'une réduction des impôts liés à l'emploi et au revenu, au profit d'une hausse des impôts sur la pollution et la dégradation de l'environnement.

Cette démonstration s'appuie sur l'observation de l'expérience vécue dans un nombre croissant de pays ayant adopté cette approche. Or, cette expérience démontre clairement que l'approche écofiscale est pertinente, qu'elle est bénéfique pour l'économie et pour l'environnement. L'adéquation n'est pas le fruit du hasard : la prospérité – à long terme, durable et équitable – ne repose-t-elle pas sur la capacité de gérer l'actif environnemental d'une manière économiquement responsable?

Les arguments en faveur d'un recours accru à l'écofiscalité au Canada se résument comme suit :

1. **L'actif environnemental du Canada – eau douce, écosystèmes en santé, air pur – est essentiel à notre prospérité économique à terme.** La dégradation de l'environnement entraîne des coûts élevés – santé des travailleurs et productivité – qui représentent également une perte de richesse et de bien-être. Les coûts financiers associés à la dépollution pourraient servir à d'autres produits et services et, en ce sens, ils représentent un coût de renonciation considérable pour la société canadienne.
2. **L'écofiscalité permet de rallier les aspirations économiques et environnementales.** L'approche écofiscale se sert des forces du marché pour assurer l'adéquation entre les impératifs économiques et environnementaux, et constitue un puissant incitatif à la conservation des ressources. Elle permet en outre de réduire d'autres taxes et impôts qui entraînent des distorsions ou des entraves à la croissance. Voilà pourquoi les mesures écofiscales sont plus rentables que des approches comme la réglementation directe et les subventions.
3. **Écofiscalité peut rimer avec équité.** La tarification de la pollution suppose que les pollueurs doivent payer les coûts qu'ils imposent à autrui. Simple question d'équité, pour les générations actuelles et futures. L'on peut en outre concevoir une politique écofiscale qui assurera un traitement équitable pour les régions, les différents secteurs d'activité et les familles plus vulnérables.
4. **L'écofiscalité, moteur de l'innovation.** La tarification de la pollution incite à créer de nouvelles technologies qui réduiront la pollution et la dégradation de l'environnement. À long terme, l'innovation sera essentielle à la prospérité du Canada, d'autant plus que nos partenaires commerciaux mettent en œuvre leurs propres mesures écofiscales.
5. **Voici l'occasion pour les Canadiens de choisir une prospérité à long terme en harmonie avec l'environnement.** Si certains progrès ont été réalisés, le Canada demeure encore loin derrière plusieurs pays en matière d'écofiscalité, d'innovation et de productivité, ainsi qu'au chapitre de la protection de son actif environnemental. Il faut donc agir et instaurer dès maintenant les mesures écofiscales qui assureront la prospérité à long terme du Canada.

Comme on peut le voir, l'approche écofiscale se décline de multiples manières et l'éventail de mesures potentielles est vaste. De la tarification de la congestion routière à Londres à celle de l'eau à Singapour, en passant par la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, les exemples de mesures à succès sont légion. Et au chapitre de la performance environnementale par rapport à plusieurs pays de référence, le Canada a du chemin à faire à divers égards.

6 Sommaire – Tous les paliers de gouvernement au Canada profiteraient de la mise en place d'un régime d'écofiscalité *continué*

De formidables occasions d'agir pour nos décideurs

Ce rapport signe le coup d'envoi des travaux de la Commission de l'écofiscalité du Canada. De prochains rapports se pencheront sur une série de sujets et d'enjeux, et sur les moyens pragmatiques à mettre en œuvre par les divers paliers de gouvernements à travers le pays. Voici quelques-unes des mesures qui seront vraisemblablement envisagées :

- **Tarification de la congestion routière –** L'accès aux routes est gratuit, mais cela entraîne congestion, pollution atmosphérique, émissions de gaz à effet de serre, et perte de productivité en raison du temps perdu à se déplacer. La congestion routière devient un problème chronique dans les grandes villes du Canada. Un régime de tarification de la congestion servirait à promouvoir des systèmes de transport collectif efficients.

- **Frais d'utilisation de services municipaux –** Les villes disposent de peu de sources de revenu et doivent en général compter sur les impôts fonciers pour financer leurs infrastructures. Parallèlement, on propose aux utilisateurs peu ou pas d'incitatifs à une utilisation responsable de ces infrastructures. L'instauration de frais d'utilisation servirait d'incitatif à une utilisation plus réfléchie des services, et permettrait d'éviter de se doter d'infrastructures excessives.

- **Tarification du carbone –** Le changement climatique de la planète entraînera des coûts économiques élevés pour le Canada. La tarification des émissions de carbone contribuerait à une réduction de ces émissions au plus faible coût, et aiderait les entreprises canadiennes à s'assurer une place enviable dans une économie mondiale sobre en carbone.

- **Réforme du régime de subventions –** Plusieurs subventions accordées au Canada sont néfastes pour l'environnement ou constituent un gaspillage au point de vue de la fiscalité, si ce n'est les deux à la fois. Par exemple, les subventions aux biocarburants accordées pour l'éthanol ont probablement pour effet d'accroître les émissions de GES, outre qu'elles représentent un montant élevé de dépenses publiques. L'élimination progressive de telles subventions produirait des avantages économiques et environnementaux.

- **Tarification de la pollution atmosphérique –** En dépit de la réglementation en vigueur, les entreprises se voient offrir peu de mesures incitatives les poussant à réduire leurs émissions de polluants atmosphériques locaux, qui ont un impact considérable sur la santé des populations et des écosystèmes. La tarification de la pollution atmosphérique inciterait à réduire les émissions et à mettre au point les technologies nécessaires pour ce faire.

- **Tarification de la pollution de l'eau –** Les effluents toxiques déversés dans les cours d'eau – lessivage de terres cultivées, bassins de décantation de résidus miniers et autres eaux usées municipales ou industrielles – ont des effets dévastateurs sur les écosystèmes, mais également sur la santé des populations et l'activité économique. Une tarification adéquate de la pollution de l'eau pousserait à réduire la pollution dans nos lacs, rivières et autres plans d'eau.

- **Tarification de l'utilisation d'eau –** La consommation d'eau gratuite ou à peu de frais mène à une surconsommation et exerce une pression indue sur la ressource. Une tarification adéquate de l'eau encouragerait à économiser la ressource; il faut cependant veiller à ce que la mesure soit appliquée dans un souci d'équité.

- **Tarification du risque de catastrophe –** Les régimes actuels de responsabilité, d'assurance et de valeurs mobilières sont probablement insuffisants pour faire face adéquatement aux enjeux liés aux dégâts environnementaux découlant de catastrophes ayant une faible probabilité – graves accidents de trains (Lac-Mégantic, Québec) ou brèches dans des barrages de bassins de décantation (Mount Polley, C.-B.) –, ce qui ne pousse guère les entreprises à prendre en main la gestion des risques. La tarification du risque de catastrophe pourrait combler cette lacune et réduire la probabilité de tels dommages.

En notre qualité d'économistes ayant une expertise certaine en matière de politiques publiques, nous comptons nous inspirer des recherches les plus récentes et les plus pertinentes en ce domaine. Nous ferons appel à des experts et citoyens de divers domaines au Canada afin de proposer une réforme écofiscale inspirée d'expériences concluantes et de données probantes. Nous souhaitons également contribuer aux débats liés aux enjeux d'une telle réforme.

Nous partageons la vision d'une économie canadienne renouvelée et vigoureuse, reposant sur de l'eau et de l'air purs et des sols fertiles. Nous nous sommes donnés pour mission d'aider nos concitoyens, et nos décideurs, à trouver et se donner les mesures stratégiques les plus appropriées pour réaliser cette vision.

Bibliographie

Agence européenne pour l'environnement. (2011). *Environmental tax reform in Europe: opportunities for eco-innovation*. EEA Technical Report No. 17/2011. Copenhagen: Author. Extrait de http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-tax-reform-opportunities

Aldy, J. E., & Pizer, W. A. (2007). *The competitiveness impacts of climate change policies*. C. D. Howe. Extrait de http://www.c2es.org/docUploads/competitiveness-impacts-report.pdf

Ambec, S., Cohen, M. A., Elgie, S., & Lanoie, P. (2011). *The Porter hypothesis at 20: Can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?* (Resources for the Future Discussion Paper 11-01). Extrait de http://www.rff.org/documents/RFF-DP-11-01.pdf

Association médicale canadienne. (2008). *No breathing room: National illness costs of air pollution*. Ottawa: Author. PN 1522.

Auld, D. (2008). *The ethanol trap: Why policies to promote ethanol as fuel need rethinking*. C.D. Howe Institute Commentary 268.

Baltutis, J., & Shah, T. (2012). Cross-Canada checkup: *A Canadian perspective on our water future. Proceedings from the "Northern Voices, Southern Choices: Water Policy Lessons for Canada" 2011 National Discussion Series Tour, Hosted by the Forum for Leadership on Water (FLOW)*. Victoria, BC: POLIS Project on Ecological Governance, University of Victoria. Extrait de http://poliswaterproject.org/sites/default/files/CrossCanada_LowQualityOnline.pdf

Barker, T., Junankar, S., Pollitt, H., & Summerton, P. (2009). The effects of environmental tax reform on international competitiveness in the European Union: Modelling with E3ME. In M. S. Andersen & P. Ekins (Eds.), *Carbon-energy taxation: Lessons from Europe* (pp. 147-214). Oxford, UK: Oxford University Press.

Bassi, S., & Zenghelis, D. (2014). *Burden or opportunity? How UK emissions reductions policies affect the competitiveness of business*. Centre for Climate Change Economics and Policy and the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Extrait de http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/07/Burden-or-opportunity.pdf

Blobel, D., Gerdes, H., Pollitt, H., Barton, J., Drosdowski, T., Lutz, C., ... & Ekins, P. (2011). Implications of ETR in Europe for household distribution. In P. Ekins & S. Speck (Eds.), *Environmental tax reform (ETR): A policy for green growth* (pp. 236-290). Oxford, UK: Oxford University Press.

Boadway, R., and Tremblay, J-F. (2014). *Corporate tax reform: Issues and prospects for Canada*. Mowat Centre. Extrait de http://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/88_corporate_tax_reform.pdf

Brandes, O. M., Renzetti, S., & Stinchcombe, K. (2010). *Worth every penny: A primer on conservation-oriented water pricing*. POLIS Project on Ecological Governance, University of Victoria. Extrait de http://www.allianceforwaterefficiency.org/uploadedFiles/Resource_Center/Library/rates/POLIS-Primer-on-Conservation-Rate-Structures-May-2010.pdf

Bureau du vérificateur général du Canada. (2013, February 5). *Canada has taken positive steps to reduce federal subsidies for fossil fuels.* Extrait de http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/mr_20130205_e_37755.html

Burtraw, D. (2000). *Innovation under the tradable sulfur dioxide emissions permits program in the U.S. electricity sector.* (Resources for the Future Discussion Paper 00-38). Extrait de http://www.rff.org/documents/RFF-DP-00-38.pdf

Canada. (2011, May 21). Department of the Environment [Avis du gouvernement]. Canada Gazette. *145*(21). Extrait de http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2011/2011-05-21/html/notice-avis-eng.html

Bibliographie *continuée*

Canada. (2012, October 4). Harper government launches phase II of contaminated sites clean-up plan. (Press Release). Extrait de http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=714D9AAE-1&news=DC9C7CF3-CBA1-40FA-BF69-3D6B3B272BD1

Canadian Chamber of Commerce. (2014). *Tackling the top 10 barriers to competitiveness 2014*. Extrait de http://www.chamber.ca/advocacy/top-10-barriers-to-competitiveness/Booklet_Top_10_Barriers_2014.pdf

Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME). (2014). *Canada-wide strategy for the management of municipal wastewater effluent: 2014 progress report.* Extrait de http://www.ccme.ca/files/Resources/municipal_wastewater_efflent/PN_1522_MWWE_Five_Year_Rvw_2014.pdf

Carlson, C., Burtraw, D., Cropper, M., & Palmer, K. L. (2000). Sulfur dioxide control by electric utilities: What are the gains from trade? *Journal of Political Economy, 108*(6), 1292-1326.

Chandra, A., Gulati, S., & Kandlikar, M. (2010). Green drivers or free riders? An analysis of tax rebates for hybrid vehicles. *Journal of Environmental Economics and Management, 60*(2), 78-93.

Chen, D., & Mintz, J. (2013). 2013 annual global tax competitiveness ranking: Corporate tax policy at a crossroads. University of Calgary School of Public Policy Research Papers 6,(35). Extrait de http://www.policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/mintz-2013-globtax.pdf

Chen, K., & Reklev, S. (2014, August 31). China's national carbon market to start in 2016—official. Reuters. Extrait de http://www.reuters.com/article/2014/08/31/china-carbontrading-idUSL3N0R107420140831

Cleantech Group. (2014, June 30). *The Cleantech Index—Companies & weightings*. Extrait de http://www.cleantech.com/the-cleantech-index-ctius/companies-weightings

Cleland, M. (2014). *From the ground up: Earning public support for resource development*. Canada West Foundation. Extrait de http://cwf.ca/pdf-docs/publications/From%20the%20Ground%20Up%20Report%20v8.pdf

Commission de la réforme des services publics de l'Ontario. (2012). *Public services for Ontarians: A path to sustainability and excellence*. Extrait de http://www.fin.gov.on.ca/en/reformcommission/chapters/report.pdf

Conseil des académies canadiennes. (2009). *The sustainable management of groundwater in Canada.* Expert Panel on Groundwater. Extrait de http://www.scienceadvice.ca/en/assessments/completed/groundwater.aspx

Conseil des académies canadiennes. (2013). *Paradox lost: Explaining Canada's research strength and innovation weakness*. Ottawa: Advisory Group, Council of Canadian Academies. Extrait de http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/synthesis/paradoxlost_en.pdf

Copenhagen Cleantech Cluster. (2012). *The global cleantech report 2012: A snapshot of future global markets*. Copenhagen: Author. Extrait de http://www.cphcleantech.com/media/1944576/20120629%20the%20global%20cleantech%20report%202012%20assembled%20final3.pdf

Council of Economic Advisers. (2014). *The cost of delaying action to stem climate change*. Executive Office of the President of the United States. Extrait de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_cost_of_delaying_action_to_stem_climate_change.pdf

Council of the Federation. (2014). *Canadian energy strategy*. Extrait de http://www.councilofthefederation.com/en/component/phocadownload/category/48-2014?download=525:canadian-energy-strategy

Bibliographie *continuée*

Dachis, B., Robson, W. B., & Chesterley, N. (2014). *Capital Needed: Canada needs more robust business investment*. C.D. Howe Institute e-Brief No. 179. Extrait de http://www.cdhowe.org/pdf/e-brief_179.pdf

Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA). (2012). *Landfill allowance trading scheme (IA No: Defra 1317)*. London, UK. Extrait de http://archive.defra.gov.uk/environment/waste/documents/lats-ia.pdf

Drummond, D. (2011). Confessions of a Serial Productivity Researcher. *International Productivity Monitor*, 22, 3-10.

Drummond, D., & Bentley, A. (2010). *The productivity puzzle: Why is the Canadian record so poor and what can be done about it?* TD Economics. Extrait de http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-ab0610-productivity.pdf

Drummond, D., Ryan, A., & Veal, M. (2013). Improving Canada's productivity performance: The potential contribution of firm-level productivity research. *International Productivity Monitor, 26*, 86-93.

ECOTEC. (2001). *Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the European Union and its member states*. In association with CESAM, CLM, University of Gothenburg, UCD, IEEP. Extrait de http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm

Ekins, P. (2009). *Resource productivity, environmental tax reform and sustainable growth in Europe*. London, UK: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. Extrait de http://www.petre.org.uk/pdf/FinRepFin.pdf

Elgie, S., & McClay, J. (2013). *BC's carbon tax shift after five years: Results—An environmental (and economic) success story*. Ottawa: Sustainable Prosperity. Extrait de http://www.sustainableprosperity.ca/dl1026

Environment Canada. (2010). *Human health costs*. Extrait de http://www.ec.gc.ca/Air/default.asp?lang=En&n=085A22B0-1

Environmental Performance Index (EPI). (2014). *EPI Data Files*. Extrait de http://epi.yale.edu/downloads

Ernst & Young Global Limited. (2013). *Business risks facing mining and metals 2013–2014*. Extrait de http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Business_risks_facing_mining_and_metals_2013%E2%80%932014_ER0069/$FILE/Business_risks_facing_mining_and_metals_2013%E2%80%932014_ER0069.pdf

European Commission. (2011). *Roadmap to a resource efficient Europe – Communication from the Commission of the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of Regions*. Com(2011) 571. Brussels: Author. Extrait de http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf

Fischer, C. (2009). *The role of technology policies in climate mitigation*. Resources for the Future Issue Brief. 09-08. Extrait de http://www.rff.org/rff/documents/RFF-IB-09-08.pdf

Fischer, C., & Fox, A. (2004). *Output-based allocations of emissions permits: Efficiency and distributional effects in a general equilibrium setting with taxes and trades*. Resources for the Future Discussion Paper 04-37. Extrait de http://rff.org/rff/Documents/RFF-DP-04-37.pdf

Fischer, C., & Fox, A. (2009). *Comparing policies to combat emissions leakage: Border tax adjustments versus rebates*. Resources for the Future Discussion Paper 09-02. Extrait de http://www.rff.org/documents/RFF-DP-09-02.pdf

Frankfurt School, United Nations Environment Programme, & Bloomberg New Energy Finance. (2013). *Global trends in renewable energy investment*. Extrait de http://fs-unep-centre.org/publications

Bibliographie *continuée*

Goulder, L. H., & Parry, I. W. H. (2008). *Instrument choice in environmental policy*. Resources for the Future Discussion Paper 08-07. Extrait de http://www.rff.org/documents/RFF-DP-08-07.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2010). *Budget and fiscal plan 2010/11 - 2012/13*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://bcbudget.gov.bc.ca/2010/bfp/2010_budget_and_fiscal_plan.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2011). *Budget and fiscal plan 2011/12 - 2013/14*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://bcbudget.gov.bc.ca/2011/bfp/2011_budget_and_fiscal_plan.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2012). *Budget and fiscal plan 2012/13 - 2014/15*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://bcbudget.gov.bc.ca/2012/bfp/2012_budget_and_fiscal_plan.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2013). *Budget and fiscal plan 2013/14 - 2015/16*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://bcbudget.gov.bc.ca/2013/bfp/2013_budget_and_fiscal_plan.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2014a). *Budget and fiscal plan 2014/15 - 2016/17*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://bcbudget.gov.bc.ca/2014/bfp/2014_budget_and_fiscal_plan.pdf

Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2014b). *First quarterly report, September 2014*. Victoria: Ministry of Finance. Extrait de http://www.fin.gov.bc.ca/qrt-rpt/qr14/q1_sept_2014.pdf

Green Budget Coalition, (2013). *Recommendations for budget 2014*. Extrait de http://greenbudget.ca/wp-content/uploads/2014/01/Green-Budget-Coalitions-Recommendations-for-Budget-2014-November-7-2013.pdf

Green Fiscal Commission. (2009). *The case for green fiscal reform: Final report of the UK Green Fiscal Commission*. London, UK: Author. Extrait de http://www.greenfiscalcommission.org.uk/images/uploads/GFC_FinalReport.pdf

Harrison, K. (2013). *The political economy of British Columbia's carbon tax*. OECD Environment Working Papers, No. 63. OECD Publishing. Extrait de http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/WKP(2013)10&docLanguage=En

Hill, A. (2014, January 9). Economy top priority, poll finds. *Calgary Herald.* Extrait de http://www2.canada.com/calgaryherald/news/business/story.html?id=fca02527-afb6-40f0-b4dd-aa004ea7c793

Insurance Bureau of Canada (IBC). (2014, January 20). *Canada inundated by severe weather in 2013: Insurance companies pay out record-breaking $3.2 billion to policyholders*. (Media Release). Extrait de http://www.ibc.ca/en/Media_Centre/News_Releases/2014/January/Canada_inundated_by_severe_weather_in_2013.asp

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). Summary for policymakers. In *Climate change 2014: Mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Extrait de http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers_approved.pdf

International Council of Mining and Metals. (2013). *Options in recycling revenues generated through carbon pricing: How 16 governments invest their carbon revenue*. London, UK: Author. Extrait de http://www.icmm.com/document/5362

Karnitschnig, M. (2014, August 26). Germany's expensive gamble on renewable energy. *The Wall Street Journal*. Extrait de http://online.wsj.com/articles/germanys-expensive-gamble-on-renewable-energy-1409106602

Bibliographie *continuée*

La Banque mondiale. (2005). *Environmental fiscal reform: What should be done and how to achieve it.* Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/La Banque mondiale. Extrait de http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/Publications/20712869/EnvFiscalReform.pdf

La Banque mondiale. (2014a). *World development indicators*. Extrait de http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators

La Banque mondiale. (2014b). *State and trends of carbon pricing 2014*. Washington, DC: Author. Extrait de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/27/000456286_20140527095323/Rendered/PDF/882840AR0Carbo040Box385232B00OUO090.pdf

Laan, T., Litman, T. A., & Steenblik, R. (2011). *Biofuels–At what cost? Government support for ethanol and biodiesel in Canada*. International Institute for Sustainable Development (IISD), Global Subsidies Initiative (GSI). Winnipeg: IISD.

Lanoie, P., Laurent-Lucchetti, J., Johnstone, N., & Ambec, S. (2011). Environmental policy, innovation and performance: New insights on the Porter hypothesis. *Journal of Economics & Management Strategy, 20*(3), 803-842.

Lanzi, E., Haščič, I., & Johnstone, N. (2012). *The determinants of invention in electricity generation technologies: A patent data analysis. (OECD Environment Working Papers No. 45)*. OECD Publishing. Extrait de http://dx.doi.org/10.1787/5k92v111shjc-en

Lee, M., & Ellis, B. (2013). *Canada's carbon liabilities: The implications for stranded fossil fuel assets for financial markets and pension funds*. Canadian Centre for Policy Alternatives. Extrait de http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office,%20BC%20Office/2013/03/Canadas%20Carbon%20Liabilities.pdf

Marron, D. & Toder, E. (2013). *Carbon taxes and corporate tax reform*. Washington, DC: Urban Institute and Brookings Institution Tax Policy Center. Extrait de http://www.taxpolicycenter.org/uploadedpdf/412744-carbon-taxes-and-corporate-tax-reform.pdf

Mathur, A., & Morris, A. C. (2014). Distributional effects of a carbon tax in broader U.S. fiscal reform. *Energy Policy, 66*,326-334.

Matus, K., Yang, T., Paltsev, S., Reilly, J., & Nam, K. M. (2008). Toward integrated assessment of environmental change: Air pollution health effects in the USA. *Climatic Change, 88*(1), 59-92.

McKinsey & Company. (2012). *Opportunities for Canadian energy technologies in global markets*. Commissioned by Natural Resources Canada. Extrait de http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/files/pdf/2013/McK-Report-eng.pdf

McLaughlin, D. (2013, November 24). The environment's worst enemy? Energy companies AND environmentalists. *Huffington Post*. Extrait de http://www.huffingtonpost.ca/david-mclaughlin/canada-energy-companies-environmentalists-environment_b_4334224.html

Newell, R. G., Jaffe, A. B., & Stavins, R. N. (1998). *The induced innovation hypothesis and energy-saving technological change* (No. w6437). National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts: National.

Olewiler, N. (2012). *Smart environmental policy with full costing*. University of Calgary School of Public Policy Research Papers, 5(6). Extrait de http://policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/olewiler-online.pdf

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2006). *The political economy of environmentally related taxes*. Paris: OECD Publishing. Extrait de http://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/thepoliticaleconomyofenvironmentallyrelatedtaxes.htm

Bibliographie *continuée*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2009). *The Economics of climate change mitigation: Policies and options for global action beyond 2012*. Paris: OECD Publishing. Extrait de http://dx.doi.org/10.1787/9789264073616-en

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2010). *Taxation, innovation and the environment*. OECD Green Growth Strategy. Extrait de http://www.oecd.org/greengrowth/tools-evaluation/taxationinnovationandtheenvironment.htm

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2011, November 9). *World energy outlook: Locking ourselves in to an unsustainable future*. OECD Insights. Extrait de http://oecdinsights.org/2011/11/09/world-energy-outlook-locking-ourselves-in-to-an-unsustainable-future/

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2012). *Green growth: Making it happen.* Extrait de http://www.oecd.org/general/greengrowthmakingithappen.htm

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2014a). *The cost of air pollution: Health impacts of road transport*. Extrait de http://www.oecd.org/environment/cost-of-air-pollution.htm

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2014b). *Economic survey of Canada 2014*. Extrait de http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-canada.htm

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2014c). *Database on instruments used for environmental policy*. Extrait de http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Query_2.aspx?QryCtx=2

Panetta, A. (2014, May 5). Brad Wall: Carbon tax, climate action needed for Keystone approval. *Huffington Post*. Extrait de http://www.huffingtonpost.ca/2014/03/05/brad-wall-climate-levy-keystone_n_4906318.html

Parry, I., Heine, D., Lis, E., & Li, S. (2014). *Getting energy prices right: From principle to practice*. Washington DC: Fonds monétaire international.

Parsons, M. (2008). *The effect of corporate taxes on Candian investment: An empirical investigation*. Department of Finance Working Paper 2008-01. Extrait de http://www.ecn.ulaval.ca/~sgor/cit/parsons_FinanceCanadaWP_2008/wp2008-01e.pdf

Peters, J., Bataille, C., Rivers, N., & Jaccard, M. 2010. *Taxing emissions, not income: How to moderate the regional impact of federal environment policy*. C.D. Howe Institute Commentary 314. Extrait de http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_314.pdf

Quirion, P., & Hourcade, J-C. (2004). *Does the CO_2 emission trading directive threaten the competitiveness of European industry? Quantification and comparison to exchange rates fluctuations*. EAERE, Annual Conference, Budapest. Extrait de http://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00643411/

Ramseur, J. L., Leggett, J. A., & Sherlock, M. F. (2012). *Carbon tax: Deficit reduction and other considerations*. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress. Extrait de http://archive.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R42731.pdf

Rao, P. S. (2011). *Cracking Canada's productivity conundrum*. Study No. 25. Montreal: Institute for Research on Public Policy. Extrait de http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/competitiveness/cracking-canadas-productivity-conundrum/IRPP-Study-no25.pdf

Reinaud, J. (2008). *Issues behind competitiveness and carbon leakage: Focus on heavy industry.* IEA Information Paper. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development / International Energy Agency. Extrait de http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Competitiveness_and_Carbon_Leakage.pdf

Bibliographie *continuée*

Ressources naturelles Canada. (2014). *Mountain pine beetle*. Extrait de http://www.nrcan.gc.ca/forests/insects-diseases/13381

Rivers, N. (2012). The distribution of costs of a carbon tax among Canadian households. *Canadian Tax Journal, 60*(4), 899-915.

Rivers, N., & Schaufele, B. (2012). *Carbon tax salience and gasoline demand*. (Department of Economics, University of Ottawa and Sustainable Prosperity Working Paper 1211E). Department of Economics, University of Ottawa and Sustainable Prosperity: Ottawa, ON, Canada. Extrait de http://socialsciences.uottawa.ca/sites/default/files/public/eco/eng/documents/1211e.pdf

Sawyer, D. (2013). *Carbon exposed or carbon advantaged? Thinking about competitiveness in carbon-contrained markets.* Sustainable Prosperity Policy Brief. Extrait de http://www.sustainableprosperity.ca/dl949

Sawyer, D., Perron, G., Trudeau, M. (2005). *Analysis of economic instruments for water conservation*. Marbek Resource Consultants Ltd. in association with Renzetti, S., prepared for Canadian Council of Ministers of the Environment Water Conservation and Economics Task Group. Extrait de http://www.ccme.ca/files/Resources/water/ei_marbek_final_rpt_e.pdf

Sawyer, D., Stiebert, S., & Welburn, C. (2007). *Evaluation of total cost of air pollution due to transportation in Canada*. Submitted to Transport Canada. Ottawa: Marbek Resource Consultants Ltd. and RWDI Inc. Extrait de http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/tc/T22-148-2007E.pdf

Scoffield, H. (2012, December 27). Northern Ontario chromite mining has first nation worried for water safety. *Globe and Mail*. Extrait de http://www.theglobeandmail.com/news/politics/northern-ontario-chromite-mining-has-first-nation-worried-for-water-safety/article6759045/#dashboard/follows/

Singapore Government. (2013). *Water pricing in Singapore*. Extrait de http://www.pub.gov.sg/general/Pages/WaterTariff.aspx

Singapore Government. (2014). *GST Voucher – Cash, Medisave and U-Save*. Extrait de http://www.gstvoucher.gov.sg/faqs.html#4

Speck, S. (2007). Overview of environmental tax reforms in EU member states. *Competitiveness effects of environmental tax reforms, final report to the European Commission*. Brussels: European Union. Extrait de http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf

Statistics Canada. (2013, September 6). Table 1: Business sector: Labour productivity and related variables for Canada and the United States–seasonally adjusted. *The Daily*. Extrait de http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130906/t130906b001-eng.htm

Stavins, R. N. (2007). *Applications of cap-and-trade mechanisms. Appendix to A U.S. cap-and-trade system to address global climage change*. Washington DC: Brookings Institute. Extrait de http://www.hamiltonproject.org/files/downloads_and_links/A_US_Cap-and-Trade_System_to_Address_Global_Climate_Change_Appendix.pdf

Sustainable Prosperity. (2013). *Shadow carbon pricing in the Canadian energy sector.* Sustainable Prosperity Policy Brief, March 2013. Extrait de http://www.sustainableprosperity.ca/dl1015&display

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). (2011). *Paying the price: The economic impacts of climate change in Canada*. Report 04. Extrait de http://collectionscanada.gc.ca/webarchives2/20130322143132/http://nrtee-trnee.ca/wp-content/uploads/2011/09/paying-the-price.pdf

Bibliographie *continuée*

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). (2012). *Framing the future: Embracing the low-carbon economy.* Report 06. Extrait de http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/trnee-nrtee/En133-40-6-2012-eng.pdf

Transport for London (TfL). (2008). *Demand elasticities for car trips to central London as revealed by the central London congestion charge*. Policy Analysis Division. Prepared by Reg Evans for the Modelling and Evaluation Team. Extrait de http://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/demand-elasticities-for-car-trips-to-central-london.pdf

Transport for London (TfL). (2013a). *Annual report and statement of accounts 2012/13*. London: Author. Extrait de https://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/annual-report-and-statement-of-accounts-2013.pdf

Transport for London (TfL). (2013b). *Travel in London, report 6*. London: Author. Extrait de https://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/travel-in-london-report-6.pdf

Vivid Economics. (2012). *Carbon taxation and fiscal consolidation: The potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*. Prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe. Extrait de http://www.foes.de/pdf/2012-05_CETRiE_Carbon_Pricing_Report_web.pdf

Warren, F J., & Lemmen, D. S. (2014). Synthesis. In F. J. Warren & D. S. Lemmen (Eds.), *Canada in a changing climate: Sector perspective on impacts and adaptation* (pp. 1-18). Ottawa: Government of Canada.

Watson & Associates Economists Ltd. (2012). *Towards full cost recovery: Best practices in cost recovery for municipal water and wastewater services*. Prepared for the Association of Municipalities of Ontario. Extrait de *https://www.amo.on.ca/amo-pdfs/reports/2012/towards-full-cost-recovery-best-practices-in-cost.aspx*

Working Roundtable on Forestry. (2009). *Moving toward a high value, globally competitive, sustainable forest industry*. Extrait de https://www.for.gov.bc.ca/mof/forestry_roundtable/Moving_Toward_a_Globally_Competitive_Forest_Industry.pdf

World Economic Forum (WEF). (2013a). *The Global Competitiveness Index data platform*. Extrait de http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/

World Economic Forum (WEF). (2013b). *The global competitiveness report 2013-2014: Country profile highlights.* Extrait de http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_CountryHighlights_2013-2014.pdf

World Energy Council (WEC). (2013). *World energy trilemma 2013: Time to get real – the case for sustainable energy investment.* Executive Summary. London: Regency House.

Glossaire

Acceptabilité sociale : Aval de l'ensemble de la population à une entreprise ou un projet.

Compétitivité : Mesure dans laquelle une entreprise ou un secteur d'activité prend part avec succès aux activités d'un marché international. La compétitivité est fonction de nombreux facteurs – pouvoir de marché, différenciation du produit, impôts, prix des intrants, taux de change, productivité et réglementation**.**

Dioxyde de carbone (CO_2) : Dans le contexte du présent rapport, *carbone* désigne le *gaz à effet de serre* qu'est le dioxyde de carbone émis essentiellement par la combustion des combustibles fossiles. Le dioxyde de carbone est le principal *gaz à effet de serre* issu de l'activité humaine et responsable du changement climatique.

Dioxyde de soufre (SO_2) : Polluant atmosphérique issu principalement de la combustion liée aux transports, à l'activité industrielle et à la production d'électricité.

Écofiscalité : Ensemble de mesures qui mettent en adéquation des objectifs économiques et environnementaux, en détournant la taxation sur ce que la société souhaite davantage (emploi, revenu, bénéfices) vers ce que la société veut réduire (pollution, gaspillage des ressources). Parmi les outils d'un régime d'écofiscalité figurent la *réforme du régime de subventions,* les *frais d'utilisation* et la *tarification de la pollution.*

Efficience économique (rentabilité) : Mesure du degré par lequel une stratégie, une décision, un programme, un processus ou une opération peuvent produire un rendement, compte tenu des coûts engagés. Le rapport coût-efficacité est un critère de comparaison des coûts relatifs de diverses mesures.

Frais d'utilisation : Mesure écofiscale consistant à exiger des frais pour l'utilisation d'infrastructures et de services publics. À l'échelle municipale, par exemple, les familles et utilisateurs paieront des frais d'utilisation pour les infrastructures hydrauliques et le réseau d'égouts, en fonction de leur consommation d'eau ou du volume d'eaux usées produit.

Gaz à effet de serre (GES) : Gaz présents ou émis dans l'atmosphère et qui ont pour effet de *piéger* une partie du rayonnement solaire incident. Les dioxydes de carbone issus de la combustion des énergies fossiles et du changement d'affectation des terres, et le méthane issu de l'agriculture sont les deux principaux gaz à effet de serre.

Innovation : Processus d'amélioration des technologies connues, et d'élaboration et de mise au point de nouvelles technologies, nouveaux dispositifs ou appareils, procédés et concepts. L'innovation est étroitement liée à l'amélioration à long terme du niveau de vie.

Neutralité fiscale : Se dit d'une mesure écofiscale prévoyant que tous les revenus tirés de la mesure seront redistribués aux entreprises et (ou) aux ménages par le biais de la réduction d'impôts ou de taxes en vigueur. La mise en œuvre d'une mesure à neutralité fiscale n'a aucune incidence sur l'ensemble des recettes gouvernementales.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : Institution multinationale (économies développées) qui s'intéresse à l'évaluation comparative, à la coordination et à l'amélioration des politiques et de la recherche dans le domaine économique.

Oxydes d'azote (NO_x) : Polluant atmosphérique issu essentiellement de la combustion liée aux transports, à l'activité industrielle et à la production d'électricité.

Politique régressive : Politique ou mesure imposant un fardeau excessif (disproportionné) aux contribuables à faible revenu.

Polluant atmosphérique : Effluent gazeux ou particule émis dans l'atmosphère et néfaste pour la santé et l'environnement, localement ou mondialement. La matière particulaire (MP), les dioxydes de soufre (SO_2), oxydes d'azote (NO_x), substances appauvrissant la couche d'ozone et composés organiques volatils (COV) sont quelques-uns de ces polluants atmosphériques.

Productivité : Mesure de l'efficacité d'un processus à transformer un ou des facteurs entrants en un résultat. Par exemple, la productivité du travail dans une économie se rapporte au PIB par unité de facteur travail (soit par heure de travail effectuée).

Produit intérieur brut (PIB) : Valeur monétaire de tous les biens et services produits dans un pays au cours d'une période donnée (habituellement une année).

Recouvrement intégral des coûts : On parle de recouvrement intégral des coûts dans le cas où les utilisateurs d'un service – infrastructures hydrauliques ou réseau d'égouts, par exemple – paient pour ce service un prix correspondant au coût intégral de construction et d'utilisation de ce service. L'imposition de frais d'utilisation est un moyen d'assurer le recouvrement intégral des coûts.

Recyclage des revenus : Moyen utilisé par un gouvernement pour redistribuer les revenus tirés d'une mesure fiscale aux entreprises et aux familles.

Réforme du régime de subventions : Élimination progressive ou révision de programmes de subventions en vigueur (plus particulièrement, dans le contexte de ce rapport, de subventions ayant une incidence négative sur le plan environnemental ou économique, ou les deux à la fois). La réforme du régime de subventions est un élément de la politique d'ensemble en matière d'écofiscalité.

Régime fiscal : Ensemble de politiques régissant la perception des taxes et impôts, les subventions et les dépenses d'un gouvernement.

Réglementation directe : Réglementation prescriptive établissant explicitement des normes de la performance requise sous le régime de la loi, par exemple en ce qui touche aux technologies devant être utilisées ou aux niveaux maximums d'émissions polluantes autorisés. Cette approche réglementaire est habituellement plus dure (et plus coûteuse) que la politique d'écofiscalité, mais demeure un bon outil dans certains cas.

Resquillage : Dans le contexte de l'écofiscalité, le resquillage consiste pour une entreprise ou un ménage à obtenir une subvention gouvernementale pour mener une action qui l'aurait été même en l'absence de cette subvention.

Subvention : Mesure gouvernementale accordant un traitement financier préférentiel à un ou des groupes donnés – secteurs d'activité, entreprises, ménages – en fonction de certains critères ou actions.

Système de plafonnement et d'échange : Mécanisme de politique écofiscale qui crée un marché pour la réduction de la pollution. Le système prévoit un plafond aux niveaux acceptables d'émission d'un polluant donné (le plafonnement) en délivrant des permis d'émissions n'excédant pas le plafond établi, et permet ensuite aux émetteurs de négocier ces permis entre eux sur un marché actif (l'échange). Ce mécanisme fait en sorte qu'émerge un prix de marché pour les permis; les entreprises qui peuvent réduire leur production de pollution à un coût peu élevé agiront davantage dans ce sens et vendront leurs permis excédentaires aux entreprises à qui il coûte plus cher de polluer moins.

Tarification de la pollution : Mesure écofiscale créant des incitatifs économiques en vue d'une réduction des activités néfastes pour l'environnement par le biais d'une tarification de la pollution. Les *systèmes de plafonnement et d'échange* et les *taxes environnementales* sont des mesures de tarification de la pollution.

Taxe à effet de distorsion : Taxe modifiant les prix relatifs, ce qui a pour effet d'inciter entreprises et ménages à modifier leurs comportements. Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers réduit la rémunération après impôt du travail et désincite au travail et à l'embauche.

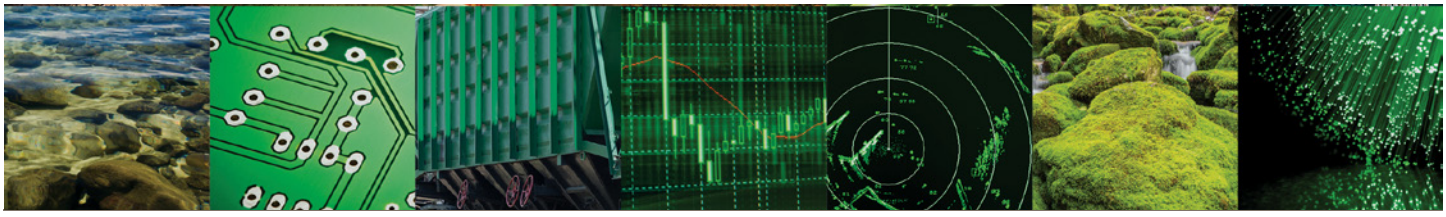
Taxe environnementale : Mesure écofiscale par laquelle un gouvernement impose une taxe sur les activités entraînant des dommages à l'environnement.

COMMISSION DE L'**ÉCOFISCALITÉ** DU CANADA

Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

Commission de l'écofiscalité du Canada
a/s du département de sciences économiques
Université McGill
855, rue Sherbrooke Ouest
Montréal QC H3A 2T7

ecofiscal.ca/fr



CFP - 025MA
C.P. – Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Montréal, le 8 septembre 2015

Chers membres de la Commission des finances publiques du Québec,

C'est avec plaisir que nous avons pris connaissance du Rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (ci-après Commission Godbout). En particulier, nous sommes heureux que cette Commission ait voulu que la réforme qu'elle propose « s'inscrive dans la logique du développement durable », pour reprendre le titre du chapitre 5 du Rapport. En tant que commissaires de la Commission de l'écofiscalité du Canada, nous ne pouvons que souscrire à l'idée d'utiliser la fiscalité à des fins environnementales. Cela a été fait avec succès dans plusieurs pays du monde comme l'ont montré nos différents rapports. Nous sommes d'ailleurs reconnaissants à la Commission Godbout d'avoir fait référence explicitement à nos travaux à la fin du chapitre qu'elle consacre au développement durable.

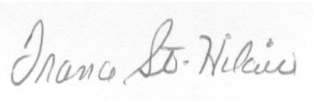
Le Québec connait plusieurs expériences positives en matière d'écofiscalité, qu'il s'agisse du SPEDE (Système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission), du droit spécifique prélevé sur les pneus neufs, ou des écofrais imposés lors de la vente de produits électroniques. Il faut continuer sur cette voie. Nous sommes d'accord avec l'orientation générale des quatre recommandations en ce sens faites par la Commission Godbout, mais nous croyons que plusieurs autres avenues sont envisageables pour étendre, à bon escient, le recours à l'écofiscalité au Québec. Par exemple, les questions entourant une tarification accrue des routes, des ponts, des déchets, de l'eau, ou de l'énergie méritent d'être débattues. Des revenus additionnels en provenance de ces différentes sources permettraient, entre autres, à l'État québécois de diminuer les impôts et les taxes qui nuisent à sa compétitivité et à son efficience. Ce faisant, la société québécoise y trouverait un double gain : un environnement plus sain et une économie plus dynamique. Cette possibilité de rallier les aspirations économiques et environnementales est le leitmotiv de la Commission de l'écofiscalité du Canada.

Nous vous convions à poursuivre la réflexion sur ce sujet et à prendre action. Pour alimenter cette réflexion, vous trouverez ci-joint le premier rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada : *Une vision intelligente, concrète, réaliste Des choix canadiens pour une plus grande prospérité économique et environnementale*. Ce rapport présente: i) des arguments en faveur de politiques fiscales plus « vertes », ii) plusieurs expériences réussies d'écofiscalité à travers le monde et iii) un plaidoyer pour que le Canada, qui accuse un retard en la matière, prenne le virage. Bien que ce rapport ait été écrit dans une perspective « canadienne », il nous semble tout à fait pertinent pour inspirer les décideurs québécois. Nous vous invitons aussi à consulter notre deuxième rapport portant sur la tarification du carbone et le troisième, qui sera lancé en novembre, sur la congestion routière. Vous pouvez suivre l'ensemble de nos travaux sur http://ecofiscal.ca/fr/. Nous serions très heureux de discuter de ces questions avec vous.

Veuillez, chers membres de la Commission des finances publiques du Québec, accepter l'expression de nos sentiments distingués.

Christopher Ragan
Président, Commission de l'écofiscalité du Canada
Professeur de sciences économiques, Université McGill

Paul Lanoie
Commissaire, Commission de l'écofiscalité du Canada
Professeur de sciences économiques, HEC Montréal



France St-Hilaire
Commissaire, Commission de l'écofiscalité du Canada
Vice-présidente à la recherche à l'Institut de recherche en politiques publiques