



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

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

Michael Harcourt

Paul Martin

Peter Robinson

Jean Charest

Bruce Lourie

Jack Mintz

Lorne Trottier

Jim Dinning

Janice MacKinnon

Bob Rae

Sheila Watt-Cloutier

Preston Manning

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



Max Bell Foundation

THE J.W. McCONNELL
FAMILY FOUNDATION

LA FONDATION DE LA
FAMILLE J.W. McCONNELL

METCALF
FOUNDATION





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 devons, 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 21^e 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

- **Tarifification 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 efficaces.
- **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.
- **Tarifification 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.
- **Tarifification 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.
- **Tarifification 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.
- **Tarifification 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.
- **Tarifification 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.