



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Frédéric Beauregard-Tellier
Le 17 mars 2006

Écologisation de la fiscalité

INTRODUCTION

La politique fiscale peut se définir comme le moyen pour le gouvernement d'influer sur l'économie par ses décisions fiscales et budgétaires. Un nombre croissant d'observateurs, de la Coalition du budget vert à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notent que la politique fiscale canadienne va parfois à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement du Canada en matière de développement durable. Le présent document expose certains des arguments que ces groupes invoquent à l'appui d'une soi-disant écologisation de la fiscalité.

QU'ENTEND-ON PAR ÉCOLOGISATION DE LA FISCALITÉ?

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) définit l'écologisation de la fiscalité (EF) comme « une stratégie qui permet de réorienter les programmes d'imposition et de dépenses fiscales d'un gouvernement afin de créer un ensemble cohérent et intégré de mesures incitatives qui permettront d'appuyer le virage vers une forme plus durable de développement »⁽¹⁾. Soulignons que l'EF ne consiste pas seulement à utiliser des outils fiscaux à l'appui d'objectifs de développement durable. Elle vise en effet à réorienter complètement le régime fiscal de manière à faciliter la transition à long terme au développement durable. Elle a pour objectif de faire en sorte que les programmes de recettes et de dépenses de l'État envoient aux producteurs et aux consommateurs des signaux économiques compatibles avec les objectifs de durabilité.

Les inquiétudes concernant le changement climatique, la qualité de l'air et la qualité et la disponibilité de l'eau sensibilisent toujours plus les Canadiens et leurs gouvernements à la nécessité de concilier les objectifs économiques et environnementaux. Bien que le gouvernement du Canada ait fait du développement durable un objectif de politique primordial, la TRNEE note qu'« il n'utilise la politique fiscale, le moyen le plus puissant dont il dispose pour atteindre cet objectif, que dans une mesure très limitée », préférant s'en remettre à un ensemble de mesures

réglementaires, d'accords volontaires et de campagnes d'information, avec des résultats variables⁽²⁾.

Parmi les moyens d'intervention dont dispose le gouvernement, les outils fiscaux comme l'imposition et les droits d'émission négociables peuvent être les plus efficaces sur le plan environnemental, notamment lorsque la réglementation peut être difficile à faire respecter. En outre, ils sont généralement plus économiques, en partie parce qu'ils sont simples et flexibles et qu'ils incitent en permanence les entreprises et les particuliers à trouver des moyens inédits et efficaces de réduire la pollution⁽³⁾.

LA RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE?

Le régime fiscal fédéral comporte actuellement peu de mécanismes fiscaux visant à faire supporter les coûts de la pollution aux entreprises et aux particuliers qui en sont la cause. Les incitatifs à ne pas polluer sont donc rares. Il en résulte que le sol, l'atmosphère et les plans d'eau sont pollués sans hésitation, ce qui fait que la pollution est plus importante que si les pollueurs devaient en payer le coût. Les coûts, parfois appelés externalités négatives, sont supportés par la société tout entière.

Selon la théorie économique, les coûts de la pollution peuvent être « internalisés » ou intégrés dans le prix des marchandises produites et consommées au moyen de désincitatifs fiscaux comme les taxes. Les particuliers et les entreprises reçoivent ainsi les signaux de prix appropriés et ajustent leur comportement en conséquence. L'un des premiers objectifs de l'EF est justement de signaler qu'il y a un prix à payer pour la pollution.

Dans une étude récente, l'OCDE conclut que tous les ordres de gouvernement au Canada devraient recourir davantage aux instruments économiques pour atteindre les objectifs de développement durable. Elle note en particulier que les gouvernements devraient chercher à appliquer plus rigoureusement le principe du « pollueur-payeur » et continuer d'éliminer progressivement les subventions directes et indirectes nuisibles⁽⁴⁾.

Dans le même ordre d'idées, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada exhorte le ministère des Finances, dans son rapport de 2004, à faire plus pour repérer les secteurs où le régime fiscal fédéral entrave la réalisation du développement durable. Elle lui demande en outre d'examiner les moyens d'utiliser la fiscalité pour mieux intégrer l'économie et l'environnement⁽⁵⁾.

ÉCOLOGISATION DE LA FISCALITÉ : PREMIÈRES EXPÉRIENCES AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Tous les ordres de gouvernement au Canada ont déjà pris des mesures fiscales pour protéger l'environnement et, dans certains cas, promouvoir le développement durable. Certaines, comme les systèmes de consignation des contenants de boissons et les frais d'évacuation des déchets urbains, donnent depuis longtemps d'assez bons résultats. Des mesures plus innovatrices font aussi leur apparition, par exemple le système ontarien de plafonnement et d'échange des émissions d'oxyde d'azote et de dioxyde de soufre des centrales thermiques⁽⁶⁾.

Le gouvernement du Canada utilise lui aussi des outils fiscaux, dont l'imposition, à l'appui des objectifs de développement durable. Mentionnons, entre autres, la déduction pour amortissement accélérée pour le matériel de génération d'énergie renouvelable, la réduction du taux d'inclusion des gains en capital découlant du don de fonds de terre écosensibles et la suppression de la taxe d'accise sur l'éthanol-carburant⁽⁷⁾. Par ailleurs, des subventions fédérales servent à encourager les parcs éoliens et d'autres moyens de production d'énergie renouvelable.

Les outils fiscaux servent donc, au Canada, à protéger l'environnement et à rendre plus durable l'activité économique, notamment dans le secteur énergétique, mais de façon limitée et ponctuelle. Et ils coexistent avec des mesures fiscales et budgétaires favorables à des activités nuisibles à l'environnement ou peu durables. Selon l'OCDE, « il y a tendance à réduire les subventions directes préjudiciables à l'environnement dans certains secteurs (p. ex., agriculture, pêche, charbon), mais pas dans d'autres (p. ex., mines et certains secteurs de combustibles fossiles) »⁽⁸⁾. Faisant écho à l'OCDE, la TRNEE et d'autres groupes encouragent le gouvernement du Canada à « écologiser » la fiscalité et à employer les outils fiscaux de manière intégrée et cohérente à l'appui des objectifs nationaux de développement durable.

Un certain nombre de pays européens, dont le Danemark, la Norvège et la Suède, procèdent à une

écologisation poussée de leur fiscalité. Ils sont largement parvenus, en particulier, à mieux aligner leurs politiques fiscales sur les objectifs environnementaux. Ils procèdent à ces réformes parce qu'ils estiment que taxes et impôts doivent servir d'abord à lutter contre ce que ne veut pas la société, à savoir la pollution. Au moins huit pays européens prélèvent une taxe sur les émissions de carbone et les rejets polluants; dans certains cas, ils abaissent en même temps les charges sociales des employeurs comme les cotisations de sécurité sociale ainsi que l'impôt sur le revenu en vue de maintenir un fardeau fiscal constant et d'obtenir l'appui du public aux réformes. Selon certains, les mesures d'écologisation de la fiscalité qui font passer l'imposition de l'emploi vers la pollution sans hausse ni baisse des recettes fiscales peuvent procurer un « double dividende » du fait d'une protection plus efficace de l'environnement et d'une augmentation de l'emploi.⁽⁹⁾

- (1) Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité : les premiers pas*, Ottawa, 2002.
- (2) Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, « Écologisation de la fiscalité (EF) et énergie » (http://www.nrtee-trnee.ca/fre/programs/CURRENT_Programs/EcologicalFiscalReform/EcologicalFiscalReform_f.htm); voir aussi Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Les instruments économiques au service de la réduction à long terme des émissions de carbone d'origine énergétique*, Ottawa, 2005.
- (3) Organisation de coopération et de développement économiques, *Développement durable : Les grandes questions*, Paris, 2001.
- (4) Organisation de coopération et de développement économiques, *Examens environnementaux de l'OCDE : Canada*, 2004.
- (5) Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable – 2004*, chap. 3, « Les stratégies de développement durable – L'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau », Ottawa, 2004.
- (6) Le système d'échange du dioxyde de soufre aux États-Unis passe largement pour un mécanisme très efficace pour réduire de façon efficiente les émissions qui contribuent aux pluies acides.
- (7) La plupart des provinces offrent une exonération fiscale semblable sur l'éthanol et d'autres carburants de substitution.
- (8) Organisation de coopération et de développement économiques (2004).
- (9) Organisation de coopération et de développement économiques (2001).