



**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
8**

Les instruments économiques

35867
bre
+

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec), K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation

— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-224/9-1994

ISBN : 0-662-61199-3

KE
3619
R491
1994
No. 8

3023311B

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
• <i>Objet et aperçu</i>	1
2. Rôle potentiel des instruments économiques	2
• <i>Introduction</i>	2
• <i>Le contexte de la LCPE</i>	2
• <i>Principes qui sous-tendent le recours aux instruments économiques</i>	3
- <i>Mécanisme du marché</i>	3
- <i>Avantages du recours aux forces du marché</i>	3
- <i>Les forces économiques à la rescousse de l'environnement</i>	5
- <i>Fausse conceptions sur les instruments économiques</i>	6
• <i>Types d'instruments économiques</i>	8
- <i>Rédevances écologiques</i>	8
- <i>Régimes de consignation</i>	12
- <i>Incitatifs financiers</i>	13
- <i>Permis négociables</i>	15
3. Options de mise en oeuvre des instruments économiques	18
• <i>Introduction</i>	18
• <i>Mesures à court terme</i>	18
- <i>Option n° 1 Le gouvernement du Canada pourrait appliquer des instruments économiques aux questions de protection de l'environnement qui relèvent de sa compétence, en vertu de l'actuelle Loi canadienne sur la protection de l'environnement.</i>	18
- <i>Option n° 2 Le gouvernement du Canada peut appliquer des instruments économiques aux questions de protection de l'environnement qui relèvent de sa compétence, en vertu de mesures législatives comme la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'efficacité énergétique, la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, de même que la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, lorsque ces lois l'y autorisent.</i>	19
• <i>Mesures à long terme</i>	20
- <i>Option n° 1 Le gouvernement du Canada pourrait décider de conserver le statu quo.</i>	20

- Option n° 2	<i>Le gouvernement du Canada pourrait modifier les lois environnementales actuelles, notamment la LCPE et la Loi sur les pêches, ainsi que d'autres instruments législatifs fédéraux comportant des volets relatifs à l'environnement, par exemple la Loi sur l'efficacité énergétique en ce qui a trait à la consommation d'énergie des appareils, de même que les aspects de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles qui touchent les exigences d'économie d'énergie et de contrôle des émissions, afin qu'il soit possible d'utiliser des instruments économiques, dans la sphère des compétences fédérales en matière de protection de l'environnement.</i>	21
- Option n° 3	<i>Le gouvernement du Canada pourrait modifier les lois fédérales et les mesures législatives fédérales actuelles sur l'environnement, notamment la LCPE et la Loi sur les pêches, ainsi que d'autres lois fédérales ayant des composantes environnementales, afin qu'il soit possible de recourir aux instruments économiques dans les questions de protection de l'environnement du ressort du fédéral.</i>	22
- Option n° 4	<i>Le gouvernement du Canada pourrait modifier la LCPE uniquement pour y intégrer de vastes pouvoirs habilitants concernant le recours aux instruments économiques en vertu de la Loi.</i>	22
4. Conclusions		22
Ouvrages consultés		25
Annexe A - Secteurs se prêtant à l'utilisation des instruments économiques		26
Annexe B - Quelques études canadiennes et de l'OCDE sur les instruments économiques		28

Les instruments économiques

1. INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) est un vaste programme législatif habilitant conçu pour protéger l'environnement et la santé et la vie des citoyens. Le législateur a prévu un examen quinquennal de la Loi, dans le but de l'actualiser ou de la réviser à la lumière des approches ou problèmes nouveaux et d'autres facteurs susceptibles de lui permettre d'atteindre ses objectifs globaux.

Objet et aperçu

L'objet du présent document est essentiellement double :

1. analyser les perspectives d'utilisation des instruments économiques pour atteindre les objectifs environnementaux au Canada, plus précisément ceux de la LCPE;
2. évaluer les possibilités de mettre en oeuvre des instruments économiques à l'échelon fédéral par l'entremise de la LCPE ou d'autres lois.

Nous traitons à la section 2 des présentes de la justification d'un recours accru à une approche de gestion de l'environnement fondée sur le marché. Nous donnons d'abord un aperçu non technique des raisons pour lesquelles les **instruments économiques** fondés sur le marché doivent faire partie intégrante de l'éventail des outils pour atteindre les grands objectifs environnementaux, notamment ceux dont traite la LCPE. De plus, nous décrivons et évaluons brièvement quatre instruments économiques, savoir : redevances écologiques, régimes de consignation, incitatifs financiers et permis négociables. Le lecteur trouvera ici une description et une évaluation des perspectives d'application des divers instruments économiques dans le contexte actuel de la LCPE.

À la section 3, nous voyons quelques-uns des enjeux juridiques et constitutionnels qui ont trait à l'engagement du gouvernement à recourir, pour protéger l'environnement, à des instruments économiques complétant les méthodes réglementaires habituelles, là où elles peuvent offrir un moyen moins coûteux et plus souple pour atteindre les objectifs environnementaux.¹ L'analyse s'inscrit dans le contexte de la LCPE, mais sans s'y limiter entièrement. Nous faisons ressortir en même temps les options à court terme et celles dont l'horizon est plus éloigné.

Nous rassemblons à la section 4 les principales idées sous forme d'observations et de conclusions. L'objectif est de rappeler le rôle éventuel des instruments économiques pour tracer l'orientation des activités futures relatives à la LCPE.

2. RÔLE POTENTIEL DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

Introduction

Au Canada comme dans la plupart des autres pays industrialisés, la méthode retenue pour faire face aux problèmes de pollution de l'environnement s'est concentrée presque exclusivement sur des règlements de «prescription et contrôle». Pour l'essentiel, ces règlements «enjoignent» aux pollueurs de respecter les règles fixées par les organismes gouvernementaux de réglementation aux échelons fédéral, provincial ou territorial; ils reposent sur les résultats de recherches sur les charges totales de substances polluantes susceptibles d'être déposées dans des puits environnementaux sans nuire à la qualité de l'environnement ou à la vie ou à la santé des citoyens. Selon cette ligne de pensée, le «contrôle» est atteint lorsque sont satisfaites les exigences réglementaires.

Le recours à des instruments économiques pour amplifier l'approche élémentaire de «prescription et contrôle» a été préconisé par nombre de personnes soucieuses de la protection de l'environnement. Même si, de prime abord, cette suggestion était surtout théorique, un nombre croissant de gestionnaires, tant dans l'administration publique que dans l'industrie privée, ont réalisé l'efficacité éventuelle de cette double approche. Nous rappelons que les présentes ne visent pas à démontrer que les instruments économiques doivent supplanter les solutions par prescription et contrôle. Les deux approches doivent fonctionner de concert, car c'est ainsi qu'on atteindra le plus efficacement les objectifs de la LCPE.

Nous examinons ici les instruments économiques d'un point de vue général et sans évaluer leur constitutionnalité. Toutefois, l'objectif principal est de répondre aux besoins de la LCPE, en tirant parti de la recherche et de l'expérience accumulées en ce qui a trait à l'utilisation des instruments économiques au Canada et dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous donnons à l'annexe 2 un bref résumé de certaines études réalisées dans ce domaine.

Le contexte de la LCPE

À l'article 34 de la LCPE, on précise que le principal objectif, en ce qui a trait aux substances définies comme toxiques à la Loi, est le contrôle ou l'élimination de ces substances de l'environnement canadien. Le terme «toxique» est défini ainsi à l'article 11 : toute substance de nature à avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur la santé des citoyens ou de l'écosystème ou la vie ou la santé des humains. Dans le cas des substances toxiques, le rôle des instruments économiques doit être de favoriser l'élimination des rejets de ces substances dans l'environnement ou, du moins, de maintenir ces rejets à un strict minimum.

En tant que catégorie, les substances qualifiées de toxiques sont très différentes des effluents qui peuvent être assimilés par l'environnement, par exemple les matières organiques qui ont besoin d'oxygène pour se décomposer,

et qu'on appelle communément substances à DBO (demande biologique en oxygène). Dans ce dernier cas, les instruments économiques doivent viser à répartir la capacité d'assimilation de l'environnement.

Principes qui sous-tendent le recours aux instruments économiques

Les instruments économiques reposent sur les principes et forces du marché. Nous décrivons brièvement ici la manière d'utiliser les forces du marché pour atteindre des objectifs environnementaux.

Mécanisme du marché

Par «marché» il faut entendre l'institution qui met en présence les fournisseurs et les utilisateurs de biens et de services. Les transactions commerciales se font par l'intermédiaire de prix fixés par l'interaction de l'offre et de la demande. L'institution que constitue le marché est l'outil le plus puissant qui soit pour veiller à ce que les biens et les services soient répartis d'une façon raisonnablement efficace. La raison pour laquelle le marché fonctionne bien est que les fournisseurs et les utilisateurs s'efforcent d'obtenir les prix les plus bas possibles. Ainsi, les solutions économiques sont habituellement obtenues aux prix les plus bas possibles, ce qui forme la base du concept de l'«efficacité» en économie.

Toutefois, un problème de taille surgit lorsque, au cours de transactions sur le marché, l'obtention du plus bas prix possible a des répercussions sur des tiers.² L'objectif de l'efficacité, en pareil cas, se réalise en *ignorant* les coûts imposés à l'environnement. Il semble alors logique de conclure, comme on le fait souvent, que les approches économiques sont inefficaces pour lutter contre la pollution et ne doivent pas être utilisées pour concevoir des options de solutions. Mais c'est là une perception erronée et nous nous efforcerons, dans le reste de la présente section, de faire voir que les forces du marché peuvent en fait servir efficacement les objectifs environnementaux.

Avantages du recours aux forces du marché

Même si cela est paradoxal, il ne demeure pas moins vrai que les forces de l'économie peuvent être un incitatif très puissant oeuvrant pour la réalisation des objectifs environnementaux. Nous dégageons ici un certain nombre d'avantages systématiques ressortant de l'adoption de ces types d'instruments.

Dans sa formulation, la politique gouvernementale vise à atteindre des objectifs sociaux par des moyens enchâssés dans la société elle-même. Comme nous l'avons mentionné, le moyen le plus puissant pour répartir les biens et les services dans une économie industrialisée s'appelle le système du marché, à la condition qu'il fonctionne efficacement. Pourvu que l'on puisse recourir à des interventions efficaces, par exemple des instruments économiques, et ainsi appuyer le système du marché, les mécanismes du marché peuvent également servir des fins environnementales. Tout comme nombre de vaccins sont porteurs de caractéristiques de la maladie contre laquelle ils luttent, le marché (ou plutôt l'absence de marché efficace) qui donne lieu par ses principes mêmes aux problèmes environnementaux est celui qui offre les meilleures possibilités d'atteindre au moindre coût les objectifs souhaités.

Il est possible de retirer un certain nombre d'avantages très importants par le recours aux forces du marché pour servir des fins environnementales. Nous en voyons ici quelques uns.

Tout d'abord, les marchés sont le **moteur de changement technologique** le plus important.³ Les systèmes où les forces de l'économie jouent efficacement sont ceux où interviennent les changements technologiques. Ces changements sont considérablement retardés, lorsqu'il n'existe pas de signaux concernant l'efficacité des prix. Voilà pourquoi les technologies liées à l'utilisation des ressources environnementales, par exemple les techniques de lutte contre la pollution, n'ont pu se développer que lentement.

En outre, le marché est un outil très efficace **pour assimiler et traiter l'information**. Il est difficile, voire impossible, aux organismes de réglementation ou même aux participants du marché de préciser et(ou) de quantifier **toutes** les variables pertinentes à l'offre et à la demande, des variables comme les attentes des consommateurs et des producteurs, les répercussions des activités sur les marchés étrangers et le coût et la disponibilité d'un financement à court, à moyen et à long termes. Cette information finit pourtant par se refléter sur les prix commerciaux des diverses solutions. Pour la plupart des objectifs sociaux, environnementaux compris, seul le résultat ultime, le prix, importe à la plus grande partie de la société, et c'est sur cette base que la société prend ses décisions d'utilisation des ressources. Les mécanismes de prescription et de contrôle peuvent reconstituer approximativement cette fonction d'information, et encore, à un coût beaucoup plus élevé.

De plus, les mécanismes du marché offrent une grande **souplesse** dans la conception des réponses aux objectifs environnementaux fixés par le public. Les industries peuvent réagir aux mesures antipollution de multiples façons, notamment des changements de procédés, des perfectionnements technologiques et la modification des produits.⁴ Lorsque les signaux déclenchant ces changements sont transmis par le système des prix, la souplesse offerte a tendance à aboutir aux solutions les moins coûteuses, et donc efficaces.

Ajoutons que les solutions nées des forces du marché sont habituellement **promptes**. Chacun sait qu'en définitive, le résultat ultime, la dernière ligne du bilan, est celle qui détermine le bien-être de l'entreprise. Pour exprimer les choses plus simplement, les mesures visant à **influer directement** sur l'état des bénéfices d'une entreprise ont tendance à susciter des solutions très rapides. L'adoption de programmes d'efficacité énergétique à la suite du choc des prix pétroliers dans les années 1970 est un excellent exemple de la rapidité des réponses issues des forces du marché.

Enfin, les mécanismes économiques, particulièrement ceux qui portent sur les permis négociables, permettent aux pollueurs dont les frais de dépollution sont relativement faibles de traiter leurs déchets, tandis que ceux dont les frais sont relativement élevés peuvent acquérir des permis et ainsi éviter les frais d'atténuation. Ces **gains d'échange** favoriseront une approche au moindre coût en matière de lutte contre la pollution et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

En bref, le marché est un **mécanisme incitatif** puissant, qui fonctionne très efficacement depuis au moins 250 ans dans les sociétés occidentales. Le défi actuel est d'utiliser ces mêmes forces du marché à l'origine de graves dommages aux écosystèmes et de les canaliser pour servir nos objectifs environnementaux.

Les forces économiques à la rescousse de l'environnement

L'enjeu fondamental, en ce qui a trait à l'application des théories que nous venons d'énoncer, touche l'indemnisation de la tierce partie ou la compensation des effets externes découlant de l'utilisation des ressources environnementales. En retour, cela suppose l'intervention des gouvernements dans le jeu des marchés.

Tout d'abord, puisque les ressources environnementales (c.-à-d. air, terre, eau) sont des intrants essentiels de la production industrielle, leur utilisation dans le processus de production a une valeur. La valeur de ces ressources, au-delà du coût de leur intégration aux procédés de production par l'utilisation de la machinerie, des pipelines, etc. peut devenir exigible pour le propriétaire de la ressource ou de l'usine ou le consommateur. Toutefois, la propriété des ressources environnementales réside presque totalement dans le domaine public et c'est le public qui a droit à une portion de cette valeur (appelée «rente» chez les économistes), qui revient actuellement au secteur industriel.

De plus, les ressources environnementales servent à des points différents du cycle de production et les instruments économiques peuvent être orientés vers n'importe quel point de ce cycle. Ainsi, les ressources de l'environnement peuvent servir **au début du processus de production**, en tant d'ingrédients; **pendant le processus de production**, à titre de catalyseurs; ou **à la fin du processus de production** comme agents facilitateurs, lorsque les polluants ou les déchets sont rejetés. Si on examine le cycle d'utilisation de l'eau dans un établissement industriel, on conclut que les mesures pour prévenir la génération de polluants devraient de préférence être appliquées à l'arrivée, tandis que les mesures visant la dépollution à la suite du procédé seront axées sur la partie décharge. Cette même souplesse d'utilisation des instruments économiques ne s'applique pas aux questions atmosphériques, car en très grande partie, les mesures doivent être prises du côté de la fonction rejet du cycle d'utilisation de l'air.

Enfin, les industries ont tendance à utiliser des intrants en fonction inverse de leur prix. Ainsi, les ressources environnementales gratuites ou très peu coûteuses seront habituellement très largement utilisées, sans égard aux répercussions de leur utilisation sur les tiers. (Ce facteur est à l'origine du problème d'externalités dont nous avons traité précédemment.) En augmentant le prix des ressources environnementales utilisées comme intrants, nous provoquerons ultimement des ajustements dans les profils d'utilisation.⁵ C'est précisément à cette fin que sont conçus les instruments économiques.

Avant d'analyser les quatre types fondamentaux d'instruments économiques qui pourraient être utilisés pour répondre aux impératifs de protection de l'environnement, il est utile de dissiper d'abord quelques-unes des fausses conceptions qui entourent l'utilisation des instruments économiques en gestion de l'environnement.

Fausse conceptions sur les instruments économiques

Même si la théorie du recours aux instruments économiques à des fins environnementales est bien connue dans le domaine de l'économie des ressources, son acceptation en administration publique ne s'est faite que lentement. La raison fondamentale de cela est la croyance que, plus souvent, pour obtenir des contrôles environnementaux adéquats, il faut recourir à l'approche traditionnelle de protection de l'environnement par «prescription et contrôle» et adopter des règlements juridiquement applicables sur les effluents ou les produits. Mais il s'est aussi développé un certain nombre de mythes et de fausses conceptions entourant l'utilisation des instruments économiques à des fins environnementales. C'est l'objet de ce qui suit.

«Les redevances écologiques sont simplement une autre taxe!»

Les redevances écologiques sont souvent considérées comme «simplement une autre taxe», c'est-à-dire des instruments conçus uniquement pour générer des recettes. Par contre, par opposition à une «taxe»,⁶ les frais sur une ressource environnementale doivent être considérés comme un paiement relatif à l'utilisation de la ressource elle-même et(ou) une redevance couvrant les dommages dus à l'utilisation de cette ressource.⁷ L'acceptation des redevances écologiques par la société dépendra largement de la mesure dans laquelle elle comprend le pourquoi de ces frais.

Parvenir à un environnement sain coûtera très cher; trouver une solution au problème des substances toxiques rémanentes dans l'environnement canadien, par exemple, coûtera probablement des milliards et des milliards de dollars. En supposant que la société décide que la lutte contre les substances toxiques, les polluants et les déchets est un objectif social souhaitable, ce qu'elle semble avoir fait par l'adoption de la LCPE, le **problème de politique économique** est de trouver le moyen le plus économique et le plus efficace d'atteindre les objectifs de la LCPE. Il vaut également la peine de signaler que la question de l'affectation des recettes n'a que peu de choses à voir avec la propriété «incitatoire» des redevances écologiques et, de la même façon, la question de la propriété n'a essentiellement que peu à voir avec les principes économiques de la gestion de l'environnement.

«Les instruments économiques sont des permis de polluer!»

L'une des objections les plus courantes au recours aux instruments économiques pour protéger l'environnement est qu'ils seraient assimilables à des «permis de polluer». La conséquence implicite est que les gouvernements ne doivent pas être partie à la vente d'outils, par exemple le commerce de permis, autorisant la pollution et, sur ce principe, nombre d'instruments économiques sont rejetés presque automatiquement.

Il faut toutefois reconnaître que **toute** tentative de lutter contre la pollution et dans laquelle on autorise quand même certains rejets de substances nocives constitue un «permis de polluer». L'important est qu'un instrument économique qui augmente le coût de production et réduit les bénéfices réalisés par l'industrie sera un incitatif à des changements économiques plus rapides, à une substitution d'intrants et à l'introduction de technologies de prévention de la pollution.

«Les instruments économiques rendront le Canada moins concurrentiel sur le plan international!»

On affirme souvent que toute tentative de recourir à des instruments économiques en tant qu'outils de gestion de l'environnement nuira de quelque façon à la position commerciale du Canada. Pour diverses raisons, les préoccupations exprimées à cet égard semblent souvent exagérées.

- Les instruments économiques feront partie d'une trousse d'outils généraux utilisables pour empêcher la pollution et protéger l'environnement. Maintenir la compétitivité de l'industrie canadienne est l'un des grands facteurs à considérer et qui influent sur le choix des outils de gestion. Il faut également tenir compte d'autres moyens de réduire les incidences de la gestion de l'environnement sur la compétitivité, par exemple l'harmonisation internationale des cibles environnementales.
- Le sens dans lequel fonctionnent des instruments économiques est de rendre les entreprises plus efficaces dans l'utilisation qu'elle font des ressources. L'histoire économique prouve que plus une entreprise est efficace, et ultimement, un pays, dans l'utilisation de ses facteurs de production, plus l'entreprise et le pays seront productifs.
- L'allégation que les industries vont «quitter le Canada» pour chercher des paradis de la pollution est presque certainement exagérée. La localisation d'une industrie dépend d'un très grand nombre de facteurs, principalement l'accès aux marchés, aux capitaux et à une main-d'œuvre qualifiée. Nombre d'études montrent que les coûts liés à la gestion de l'environnement ne représentent qu'une faible proportion des coûts de production et sont peu susceptibles de jamais devenir des facteurs déterminants dans le choix de l'emplacement d'une industrie. Il est peu probable que l'adoption d'instruments économiques sape les avantages commerciaux du Canada.
- Le Canada figure parmi les «pays industrialisés» et est le principal partenaire commercial de l'un des plus industrialisés, savoir les États-Unis. Tous ces pays ont des problèmes environnementaux analogues, y compris ceux liés à l'utilisation des produits chimiques toxiques, et tous devront tôt ou tard y faire face. Le défi de la politique économique est d'y parvenir au moindre coût possible. Dans certains cas, les instruments économiques sont, sur ce plan, bien supérieurs à la réglementation de prescription et de contrôle.

Économie «passive» et «active»

Même si les mesures économiques ne sont pas toujours subdivisées en éléments «passifs» et «actifs», la distinction est importante pour comprendre les perspectives en matière d'instruments économiques. Donc une économie passive, on a recours à des analyses de répercussions, analyses coût-efficacité; analyses de rentabilité et autres outils **décrivant** les effets de la politique visée. Ainsi, les règlements fédéraux relatifs à l'environnement, pour la plupart, font l'objet d'une analyse avantages-coûts avant d'être proclamés, la proclamation proprement dite se fondant sur un excédent des avantages par rapport aux coûts.

Par ailleurs, dans une économie active, le système économique en place sert à **favoriser** un objectif politique préétabli. Cette approche a trait à l'élaboration et à l'utilisation de concepts tels les incitatifs économiques, pour promouvoir des fins sociales souhaitées, par exemple un environnement propre et sain. D'une façon générale, les mesures économiques actives n'ont pas été très utilisées dans la lutte contre la pollution.

Types d'instruments économiques

Nous décrivons ici les quatre principaux types d'instruments économiques : redevances écologiques, régimes de consignation, incitatifs financiers et permis négociables. Nous analysons brièvement les questions de conception et de mise en oeuvre et d'expérience en matière d'application, les utilisations possibles dans le contexte de la LCPE et le statut actuel des instruments en vertu de cette loi.

Redevances écologiques

Description

On entend par redevances écologiques⁸ une méthode dans laquelle on impose un «prix» à l'utilisation des ressources environnementales. Ces redevances sont une application directe des principes de l'«utilisateur payeur» et(ou) du «pollueur payeur».

Les redevances écologiques peuvent être conçues comme des **frais d'utilisation**, c'est-à-dire des versements à la société à l'égard de l'utilisation d'une ressource environnementale de propriété publique, par exemple l'air et l'eau et(ou) pour couvrir le coût des services directement liés à l'utilisation de la ressource - par exemple des frais à l'égard des infrastructures de distribution ou de l'infrastructure d'épuration et de dépollution. Sur le plan théorique, les frais d'utilisation doivent rendre compte de la valeur intégrale de la ressource environnementale utilisée, ce qui comprend les frais de service (et les frais liés aux dommages s'il y a lieu).

Les redevances écologiques comprennent aussi les **frais de pollution**, c'est-à-dire des frais visant à favoriser un comportement «écologique», par exemple en attribuant des frais ou un prix aux substances toxiques, aux polluants ou aux activités qui détériorent l'environnement. Ces frais peuvent être appliqués à divers points de vie du cycle de ces substances, polluants ou produits. Sur le plan à la fois des répercussions environnementales et de l'efficacité par rapport au coût, les redevances écologiques seraient probablement imposées aux points où les substances ou polluants sont sous leur forme la plus concentrée. Les **frais sur les intrants** sont des frais imposés à l'utilisation, dans un procédé, d'intrants nuisibles à l'environnement. Les frais sur les intrants incitent les producteurs à modifier leurs procédés et(ou) à chercher des technologies nouvelles qui ne dépendent pas de l'intrant frappé de redevances. Les **frais sur les produits** sont des frais imposés sur les produits ultimes qui sont nocifs à l'environnement ou qui contiennent des éléments nuisibles à l'environnement. Leur objet est de décourager la demande relative aux produits polluants. Les **frais sur les émissions et effluents** sont des frais imposés à l'égard de polluants rejetés dans l'environnement, que ce soit dans l'air, l'eau ou le sol. Ces frais peuvent être conçus pour rendre compte à la fois du type et du volume de polluants.

Les frais d'utilisation et les frais de pollution favorisent la conservation des ressources dans la mesure où ceux qui les utilisent reçoivent un incitatif économique à réduire leur consommation. À titre d'exemple, l'établissement du prix de l'eau à son coût réel, jumelé à la facturation par compteur, a réduit de 30 % à 40 % l'utilisation de l'eau dans certaines municipalités canadiennes. Des études antérieures ont également fait ressortir l'efficacité des frais sur les effluents, qui ont permis de réduire considérablement la charge de déchets industriels dans les égouts municipaux.

Questions de conception et d'application

Les effets des programmes de redevances écologiques, sur les plans de l'efficacité environnementale, de l'efficacité par rapport au coût, des incitatifs, de l'acceptation par les participants et par la population et d'autres critères par lesquels on évalue les programmes de gestion de l'environnement, dépendront en très grande partie de leurs particularités de conception. Nous analysons ici un certain nombre de points importants de conception.

- Il est impératif de préciser clairement si l'objectif premier du programme de redevances écologiques est de modifier le comportement ou d'obtenir des recettes. Ainsi, si l'objectif du programme est d'imposer un prix très élevé à l'utilisation d'un intrant particulier dans le but d'éliminer virtuellement l'utilisation de cet intrant au Canada, le succès entraînera la substitution de l'intrant et la génération de recettes très modestes.
- Il est nécessaire de préciser la base appropriée d'imposition des redevances, c'est-à-dire quels intrants ou produits doivent être visés et quels sont ceux qui doivent être exclus. De plus, il faudra fixer à quel moment du cycle du polluant il sera le plus efficace d'imposer des redevances écologiques. À titre d'exemple, si on estime que les substances chlorées posent un problème, le mieux serait probablement d'imposer des frais aux usines qui ont d'abord produit la substance réputée à l'origine du problème.
- Préciser le niveau de frais nécessaire pour atteindre l'objectif fixé peut être difficile, mais plusieurs méthodes existent à cette fin. Puisque l'offre et la demande, et leur élasticité respective, sont incertaines, l'efficacité environnementale de tel programme de frais est également incertaine. Si l'objectif est de prévenir la détérioration de l'environnement, un tarif trop faible incitera les pollueurs à payer plutôt qu'à investir dans des technologies moins polluantes, tandis que si les redevances sont trop élevées, cela occasionnera à l'industrie des coûts inutiles. Il peut s'avérer nécessaire de rajuster fréquemment le niveau des redevances pour parvenir à un taux approprié ou rendre compte de l'évolution des circonstances; toutefois, il faudra préciser les conséquences des changements fréquents de taux sur la planification d'entreprise.

Il faut préciser si les frais porteront sur le total des intrants, le produit, les niveaux d'émissions ou d'effluents ou uniquement sur ce qui dépasse un seuil prédéterminé. Les frais différentiels conçus pour favoriser l'achat d'intrants ou de produits plus «écologiques», par exemple les frais différentiels sur les combustibles en fonction de leur teneur en soufre, seraient des solutions envisageables. Les frais pourraient être nationaux

et uniformes par nature ou, au contraire, varier selon les régions conformément, par exemple, à la vulnérabilité environnementale de chaque région.

- Il serait essentiel de procéder à une évaluation des coûts d'administration, ainsi que du coût d'observation, et de la possibilité de la garantir.

Il est également essentiel d'établir un mécanisme de comptabilisation ou de mesure des intrants, des produits, des émissions ou des effluents. On peut procéder par divers moyens : **mesures directes continues**, par exemple recours à des compteurs, **surveillance continue**, pour vérifier par exemple le volume, la concentration ou la masse d'émissions ou d'effluents, de même que des **calculs d'équilibre de masse** pour déterminer la différence entre les quantités de matières utilisées (intrants) et de matières produites (extrants).

- L'évaluation des conséquences sur la compétitivité intérieure et internationale des entreprises frappées par des redevances écologiques doit comprendre l'évaluation de l'ampleur de ces frais comparativement à l'intégralité des coûts de production, au coût et au type de programmes appliqués par les concurrents réagissant à des problèmes environnementaux analogues, ainsi que les incitatifs de changements technologiques découlant l'introduction de ces frais. Autre élément important : il faudra des évaluations afin de savoir si les redevances imposées sur les produits intérieurs ou aux producteurs canadiens peuvent être imposées aux importations et éliminées sur les exportations.
- Il serait aussi essentiel d'évaluer les effets des redevances écologiques sur le consommateur. Ainsi, si le choix du consommateur est limité en raison de son revenu ou de l'existence ou non de produits de remplacement, les facteurs d'efficacité et d'équité pourraient exiger des modifications aux redevances ou une sorte de crédit, éventuellement administré par l'entremise du régime fiscal.
- Il faut également tenir compte de la possibilité que les redevances écologiques aboutissent à des transferts multimédias des polluants. À titre d'exemple, les industries qui paient des redevances sur leurs effluents peuvent en transformer une partie en émissions atmosphériques ou autres types de rejets.
- Les questions relatives à l'utilisation des recettes provenant du paiement des redevances sont également importantes dans la conception du programme. Même si l'affectation des recettes aux programmes de protection de l'environnement rendra le programme de redevances plus acceptable à certains groupes, les arguments en faveur de l'affectation des fonds provenant de l'utilisation de ressources publiques aux recettes générales sont également valides.
- Les organismes de réglementation doivent concevoir le régime de redevance de telle sorte qu'il incite à réduire la pollution, plutôt qu'à éviter le versement des frais. Ainsi, si ceux qui se départissent de déchets dangereux doivent payer tel montant de frais par ramassage, ils auront

peut-être plus tendance à réduire la quantité de déchets et donc, le nombre de ramassages, que s'ils avaient à payer un montant forfaitaire annuel.

Expérience

Même si elles sont plus largement utilisées dans d'autres pays de l'OCDE, les redevances écologiques existent sous une certaine forme dans la plupart des provinces et des territoires du Canada. Les droits de coupe et les tarifs d'électricité croissant avec l'usage sont des exemples de frais d'utilisation appliqués à l'échelon provincial et territorial. Les frais imposés par les municipalités au moyen de systèmes de compteurs de consommation d'eau est un autre exemple courant. Les frais d'utilisation concernant la mise en décharge, l'élimination des déchets dangereux, la collecte des déchets solides en bordure de trottoir et les rejets très concentrés dans les égouts sont également courants. Parmi les autres exemples, mentionnons les frais imposés sur les pneus, les batteries plomb-acide, les contenants de boissons non consignés, de même que les véhicules à consommation élevée. Quelques municipalités du Canada imposent des frais supplémentaires sur les eaux d'égout très concentrées.

Les preuves recueillies chez nous et dans d'autres pays de l'OCDE indiquent que, dans la plupart des cas, les redevances écologiques ont été fixées à des niveaux beaucoup trop bas pour susciter des changements de comportements. Ainsi, malgré des améliorations sur le plan des économies d'eau, dans certaines régions du Canada, les tarifs municipaux sur l'eau potable sont généralement trop faibles, de sorte qu'il faut consentir des dépenses supplémentaires d'immobilisation pour les infrastructures d'adduction d'eau et d'égout.

Applications possibles dans le contexte de la LCPE

Les redevances écologiques peuvent s'appliquer utilement à une très vaste gamme de questions environnementales régies par la LCPE. On peut, par exemple, appliquer des frais d'intrants et de produits sur la teneur en carbone ou en soufre des combustibles, les substances présentes dans les climatiseurs et qui appauvrissent la couche d'ozone, les substances toxiques ou les pneus, les matières nutritives présentes dans les engrais et(ou) les détergents à lave-vaisselle. Les redevances sur les émissions et les effluents peuvent s'appliquer, par exemple, aux sources d'anhydride sulfureux (SO₂) et aux émissions d'oxydes d'azote (NO_x), de même qu'aux émissions de méthane des décharges. Peuvent également figurer au nombre des applications les mesures de contrôle de l'immersion en mer au moyen de frais de permis proportionnels au nombre de tonnes déversées ou aux répercussions environnementales prévues. Environnement Canada examine la possibilité d'introduire ces frais, dont les recettes serviront à absorber le coût d'inspection des emplacements d'immersion en mer.

Statut à la LCPE

Actuellement, la LCPE ne confère pas à Environnement Canada le pouvoir d'imposer des redevances écologiques.

Régimes de consignation

Description

Les régimes de consignation créent une incitation, et non une obligation juridique, à retourner les produits utilisés ou leur conditionnement. Ces régimes peuvent promouvoir une diminution des quantités de déchets s'ils sont appliqués à des produits ou conditionnements réutilisables ou recyclables. On applique des frais de «consignation» sur un produit ou un conditionnement au point de vente finale et on accorde un «remboursement» partiel ou total de ces frais lorsque le produit est retourné au point de vente ou à un dépôt de collecte. De plus, les régimes de consignation peuvent servir à prévenir le rejet non sécuritaire de polluants toxiques ou non toxiques dans l'eau, l'air ou le sol. À titre d'exemple, les utilisateurs d'engrais verseraient un dépôt qui pourrait leur être remboursé s'ils présentent à l'organisme de réglementation un certificat attestant de l'élimination du contaminant d'une façon «non nocive à l'environnement».

Questions de conception et d'application

Il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs spécifiques à la conception et à l'efficacité ultime des systèmes de consignation appliqués à la gestion de l'environnement.

- Il faut évaluer les mesures incitant le consommateur à participer. Le montant des frais et le montant du remboursement, l'aspect pratique des installations de collecte, le prix des produits visés par les régimes de consignation comparativement au prix des produits de remplacement, ainsi que la connaissance du programme chez les participants sont autant de caractéristiques de conception importantes.
- Il est également essentiel de procéder à une évaluation des mesures incitatives et des coûts concernant la participation du fabricant, du distributeur et du détaillant au programme. Parmi les facteurs dont il faut tenir compte, mentionnons le coût et les mécanismes de collecte, la disponibilité et le coût de techniques et d'installations acceptables d'élimination, ainsi que les possibilités et les coûts de réutilisation et de recyclage. (Même si on envisage de rendre obligatoires les systèmes de consignation pour certaines substances et certains produits, les mesures d'exécution seraient probablement trop coûteuses.) Enfin, il faut évaluer les avantages qu'il y aurait à utiliser les dépôts non remboursés ou une différence entre les dépôts et les remboursements pour financer ces programmes environnementaux ou d'autres.
- Un autre aspect à régler est celui des questions de conception liées à la coordination de la collecte des produits et des conditionnements et à la surveillance de l'efficacité environnementale du programme incitatif.

Expérience

Pour la plupart, les provinces canadiennes ont des régimes de consignation pour les contenants de boissons, par exemple de bière, d'eaux gazeuses et de lait. Dans certains cas, les pneus, les carcasses de voiture, les appareils électriques, les contenants de transport et d'autres articles figurent à ces programmes ou on envisage leur inclusion.

Aux États-Unis, en Suède, au Danemark et en Norvège, on a adopté des régimes de consignation pour les contenants de pesticides, les batteries de voiture et les chlorofluorocarbures (CFC). Dans un certain nombre de pays, on a appliqué ces programmes à diverses substances : le dépôt versé à la production ou à l'importation d'une substance est remboursé lorsque celle-ci est exportée ou éliminée en toute sécurité.

Applications possibles dans le contexte de la LCPE

Les régimes de consignation pourraient s'avérer utiles pour s'attaquer à divers enjeux dans le cadre de la LCPE, notamment les rejets provenant de l'élimination inadéquate de contenants contaminés de produits chimiques, certains types de piles ou batteries, certaines solutions industrielles, les produits contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone ou des BPC, de même que des polluants non toxiques, par exemple les déchets de la navigation de plaisance.

Statut à la LCPE

Rien à la LCPE n'autorise actuellement la mise en place de régimes de consignation.

Incentifs financiers

Description

Contrairement à d'autres instruments fondés sur le marché et qui augmentent le coût de la pollution, les incitatifs financiers réduisent le coût des activités «écologiques», par exemple la mise au point et/ou l'installation de procédés innovateurs et de matériels antipollution. Ces avantages ne doivent pas être disproportionnés, comparativement au coût des programmes incitatifs pour le gouvernement.

Les incitatifs peuvent prendre la forme de subventions directes, par exemple des octrois gouvernementaux, ou de subventions indirectes comme des prêts garantis ou un traitement fiscal préférentiel sous forme d'exonération ou d'amortissement accéléré. Les sociétés d'assurance peuvent promouvoir des comportements responsables sur le plan de l'environnement en offrant de meilleurs taux d'assurance-responsabilité aux clients qui peuvent attester qu'ils respectent les lois environnementales ou utilisent des technologies non polluantes. Les banques et autres prêteurs peuvent adopter une approche analogue lorsqu'ils prêtent de l'argent.

Questions de conception et d'application

Nous exposons ici brièvement les aspects de conception.

- Souvent, il est difficile de dégager les cas où les facteurs financiers intègrent le véritable obstacle empêchant les pollueurs de s'engager à protéger l'environnement. Pour évaluer dans quelle mesure les incitatifs financiers participent à l'atteinte des objectifs environnementaux, il faut dégager, en matière de protection de l'environnement, une activité de base qui aurait eu lieu en l'absence de programmes incitatifs.

- Le recours aux incitatifs financiers est une dérogation au principe du «pollueur payeur». Les gouvernements du Canada doivent évaluer les avantages environnementaux de ces programmes incitatifs par rapport à leur coût financier pour le gouvernement et au dilemme que constitue l'abandon du principe du «pollueur payeur».
- Dans un programme de subventions ou d'octrois, il faudra mettre au point un régime administratif de perception et de répartition des fonds. Si le coût du programme doit être partagé entre ministères, il faudra établir des «partenariats» ou ententes fonctionnelles et créer un mécanisme afin de vérifier si la mesure incitative est utilisée de la façon prévue et aux fins précisées à la loi.
- Il est essentiel de mener une évaluation, afin de préciser le point d'intervention le plus rentable et le plus efficace sur le plan de l'environnement. Souvent, les incitatifs financiers favorisent, en matière de prévention et de lutte contre la pollution, des solutions gourmandes en capitaux.
- Les programmes d'incitatifs financiers pourraient être considérés comme donnant aux entreprises canadiennes un avantage déloyal aux termes des accords commerciaux internationaux et aboutir à l'imposition de mesures compensatoires. Il faut tenir compte de ces perceptions ou problèmes dans la conception des programmes d'incitatifs financiers.

Expérience

Au Canada, les gouvernements offrent, pour la plupart, des incitatifs financiers de protection de l'environnement. Parmi les exemples, mentionnons les projets favorisant les énergies de remplacement (p. ex. exonérations fiscales fédérales et provinciales sur les combustibles de remplacement, notamment le gaz naturel, le propane, le méthanol et l'éthanol), la déduction accélérée pour amortissement offerte par le fédéral et les provinces à l'égard du matériel antipollution homologué, la déduction d'impôt du Québec sur les investissements dans les petites entreprises du secteur de l'environnement et le programme Les partenaires de l'environnement, d'Environnement Canada.

Applications possibles dans le contexte de la LCPE

Les incitatifs financiers pourraient s'appliquer à nombre d'enjeux environnementaux visés par la LCPE. En fait, toute initiative de protection de l'environnement imposant des coûts à l'industrie privée est une candidate éventuelle aux incitatifs financiers, ce qui comprend les dispositions relatives à la gestion intégrale des substances toxiques.

Statut à la LCPE

La LCPE ne confère actuellement aucun pouvoir en matière de programmes d'incitatifs financiers. Toutefois, le Ministre possède des pouvoirs discrétionnaires, en vertu du paragraphe 5(b) de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, à l'égard de programmes comme DRECT dans le cadre duquel Ressources naturelles Canada et Environnement Canada cofinancent des projets de démonstration visant la récupération, la réutilisation et le recyclage des déchets tout en récupérant et/ou en économisant l'énergie. Si on devait

s'engager plus visiblement dans des programmes d'incitatifs financiers aboutissant, par exemple, à la mise au point et(ou) à l'essai de technologies moins polluantes, il faudrait modifier la LCPE.

En outre, il existe de nombreux types d'incitatifs financiers régis par d'autres lois. Ainsi, les actions accréditatives et autres déductions fiscales fonctionnent dans le cadre des régimes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Permis négociables :

Description

Dans un système de permis négociables, l'organisme de réglementation établit un plafond concernant les rejets de contaminants ou la production, l'importation ou l'utilisation d'un produit polluant. Il peut s'agir d'un plafond national ou propre à une région géographique précise. Par la suite, l'organisme de réglementation répartit les permis, jusqu'à concurrence du plafond fixé, entre les sources de polluant, importateurs ou utilisateurs du produit polluant. Ces permis, échangeables, permettent à l'utilisateur d'utiliser ou d'émettre une quantité précise du polluant sur une période déterminée.

L'effet incitatif est que les sources, importateurs et utilisateurs capables de réduire leur utilisation d'un produit polluant ou de diminuer leurs émissions en deçà du niveau autorisé par leur permis et d'y parvenir à un coût moins élevé que les autres, pourront vendre leurs permis inutilisés ou excédentaires. Les sources, importateurs et utilisateurs dont les coûts de réduction ou de substitution sont élevés sont motivés à acheter des permis *si* le prix du permis est inférieur à leur coût de réduction de la pollution.

Pour que les participants au programme aient le temps d'apporter les modifications nécessaires sur les plans de l'utilisation, du procédé ou du matériel de contrôle et de réagir aux objectifs environnementaux, à l'information scientifique, à la technologie et(ou) aux engagements internationaux nouveaux, le programme peut fixer un plafond et la répartition des permis qui en découle peut être réduite au fil du temps.

L'établissement du plafond, le système de répartition initiale des permis, les règles de surveillance, de rapport et d'exécution et le droit d'accumuler des permis à utiliser dans les périodes comptables ultérieures - ce qu'on appelle accumulation de permis - sont des aspects que devra régler l'organisme de réglementation. Le volume des échanges de permis sera fixé par les titulaires de permis, lorsqu'ils auront pu comparer leurs coûts d'atténuation et de substitution et le prix du permis, ce dernier étant fonction des forces du marché, savoir l'offre et la demande.

Par des systèmes de permis commercialisables, il est possible d'atteindre les objectifs environnementaux avec une certitude assez forte. Les titulaires de permis peuvent ainsi atteindre cet objectif de la façon la plus efficace possible par rapport au coût.

Questions de conception et d'application

Il est possible de concevoir un système élémentaire de permis négociables pour répondre à une vaste gamme de problèmes environnementaux et d'application. Nous exposons ci-après un certain nombre d'éléments propres à ces programmes d'échanges.

- Les règles des programmes d'échanges doivent être aussi simples et fixes que possible dans les circonstances et le coût des échanges doit être faible, afin qu'il soit possible d'atteindre le plein potentiel du programme en matière d'incitation et d'efficacité par rapport au coût. L'organisme de réglementation doit également analyser chaque exigence du programme afin de savoir si elle enlève de la souplesse aux titulaires de permis ou augmente leur fardeau administratif et celui de l'organisme de réglementation. Il faut pondérer le coût de toute diminution de souplesse ou augmentation des exigences administratives en fonction des progrès qui seront réalisés vers l'objectif environnemental.
- De façon générale, plus le marché est vaste, plus il sera possible de trouver des solutions rentables aux problèmes environnementaux. Dans certains cas, les organismes de réglementation peuvent élargir le marché, pour un domaine récepteur partagé, par exemple un bassin atmosphérique, en autorisant l'échange de permis, notamment entre polluants ou entre sources ponctuelles et non ponctuelles.
- Dans la conception des programmes, l'organisme de réglementation doit aussi tenir compte de la possibilité que les échanges aient des répercussions locales appréciables. De plus, il peut falloir, par exemple pour l'ozone de la biosphère, mettre au point des programmes limitant les rejets pendant certaines saisons.
- L'existence de données historiques précises sur les utilisations, les émissions ou les effluents influera sur la conception des premiers permis attribués.
- De façon que les niveaux des permis ne soient pas dépassés, il est important que les programmes d'échanges d'émissions ou d'effluents soient assortis d'un système de surveillance continue des émissions ou d'un bilan massique.
- Revenu Canada doit préciser si les permis seront traités en actif des titulaires de permis. S'il s'agit d'éléments d'actif, l'organisme de réglementation devra tenir compte des aspects comptables touchant les gains en capital et l'amortissement.

Expérience

Depuis huit ou dix ans, on utilise assez couramment aux États-Unis diverses formes de régimes de permis négociables. Les programmes d'échanges relatifs aux émissions atmosphériques ont été les plus utilisés et la reconduction en 1990 de la *Clean Air Act* des É.-U. a fait qu'il est devenu prioritaire d'adopter des pouvoirs législatifs facilitant la création de ces programmes. Il est important d'évaluer constamment l'expérience américaine, afin de préciser les situations et les éléments conceptuels nécessaires à un système d'échange efficace.

Au Canada, à l'échelon fédéral, l'expérience d'Environnement Canada dans les programmes d'échanges se limite à un programme autorisant les transferts d'autorisations de production, d'importation et d'utilisation de certaines substances appauvrissant la couche d'ozone et réglementées en vertu des Règlements sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone promulgués en vertu de la LCPE. À l'échelon provincial, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, par exemple; certaines sociétés d'électricité ont l'autorisation de procéder à des échanges intercentrales d'émissions, tant que leur **plafond** autorisé n'est pas dépassé. Toutefois, l'intérêt pour la mise au point de systèmes de permis négociables au Canada a suscité la réalisation d'études de faisabilité touchant les oxydes de soufre (SO_x) en Alberta, les oxydes d'azote (NO_x) en Ontario, les NO_x et les composés organiques volatils (COV) dans la partie inférieure de la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique; les émissions d'anhydride sulfureux (SO₂) dans les provinces à l'est de la frontière Manitoba-Saskatchewan, et les substances appauvrissant la couche d'ozone, savoir le bromure de méthyle et les hydrocarbures partiellement halogénés ou hydrochlorofluocarbures.

Applications possibles dans le contexte de la LCPE

Les programmes d'échanges peuvent être utiles pour répondre à nombre d'aspects couverts par la LCPE. Le contrôle ou l'élimination progressive de la fabrication, de l'importation ou de l'utilisation de produits dangereux et l'élimination virtuelle de toute substance réputée toxique aux termes de la LCPE seraient réalisables au moyen d'un programme d'échanges visant à réduire progressivement les charges totales admissibles. De la même façon, ces programmes peuvent être conçus pour limiter les rejets totaux directs de polluants dans les plans d'eau, et les quantités totales de matières déversées dans les océans. Il est aussi possible de concevoir des programmes de permis négociables pour gérer les gaz à effet de serre, par exemple l'anhydride carbonique, le méthane et certains oxydes d'azote et d'autres polluants nocifs émis dans l'air, notamment le mercure, le chlorure de vinyle, le benzène, le plomb et l'arsenic, les SO_x, les NO_x et les COV. De plus, les fabricants pourraient échanger leurs affectations de certaines matières nutritives, par exemple dans les agents nettoyants et les conditionneurs d'eau.

Statut à la LCPE

Le seul «programme d'échanges» qui existe actuellement en vertu de la LCPE est celui autorisant les quotas transférables de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Toutefois, le transfert ne peut avoir lieu qu'après une demande de transfert remise au Ministre et après production de la preuve de l'existence de quotas non utilisés; le transfert doit ensuite être autorisé par le Ministre. Par conséquent, ces programmes ne se déroulent pas sous la «libre» interaction des forces du marché.

3. OPTIONS DE MISE EN OEUVRE DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

Introduction

Nous explorons ici les méthodes possibles pour répondre à l'engagement du gouvernement d'utiliser les instruments économiques à titre de suppléments aux règlements habituels, lorsque les premiers s'avèrent être les moyens les plus rentables d'atteindre ses objectifs environnementaux.

Au présent document, nous décrivons les options d'utilisation des instruments économiques pour la protection de l'environnement à l'échelon fédéral en fonction de deux cadres de référence : (1) mesures à court terme; (2) mesures à long terme. À court terme, en plus de recourir à la LCPE dans sa version actuelle, il semble que la façon la plus pratique d'instaurer à l'échelon fédéral des instruments économiques pour protéger l'environnement serait de recourir aux autres lois fédérales actuelles dans les domaines de la fiscalité et de la protection de l'environnement. Pour mettre à profit les instruments économiques et faire de la protection de l'environnement une réalité à l'échelon fédéral, les solutions pour le long terme comprennent la modification des lois fédérales actuelles et l'adoption de nouvelles mesures législatives.

Il existe toutefois un autre facteur à considérer : dans la Constitution canadienne, il n'est fait aucunement mention de l'environnement ou de la gestion de l'environnement comme d'une responsabilité de quelque palier de gouvernement. La gestion de l'environnement couvre plusieurs domaines de pouvoirs constitutionnels, certains relevant de l'administration fédérale et d'autres, des provinces. Cela signifie que les divers paliers de gouvernement ne peuvent peut-être pas, en vertu de la loi, utiliser à loisir les instruments économiques décrits aux présentes et qu'ils chercheraient probablement des moyens de coordonner leurs efforts dans ce domaine.

Nous présentons ici chaque option en initiative distincte.

Mesures à court terme

Option n° 1 *Le gouvernement du Canada pourrait appliquer des instruments économiques aux questions de protection de l'environnement qui relèvent de sa compétence, en vertu de l'actuelle Loi canadienne sur la protection de l'environnement.*

Sous sa forme actuelle, la LCPE ne comporte aucune disposition donnant expressément le pouvoir de mettre en oeuvre des instruments économiques relativement à quelque partie de la Loi.

L'article 7(e) de la LCPE autorise le Ministre à «élaborer des plans et des programmes de lutte contre la pollution de l'environnement et de réduction de celle-ci». Ces plans et programmes peuvent comprendre les instruments économiques, mais rien à la LCPE n'autorise le Ministre à imposer aux parties régies la mise en application de ces plans et programmes.

Actuellement le recours aux instruments économiques dans le cadre de la LCPE semble être limité à un seul cas. L'article 34(1) de la Loi autorise le Gouverneur général à édicter des règlements stipulant de quelle façon et à quelle condition une substance toxique peut être importée, fabriquée, transformée, utilisée ou exportée. L'article a été utilisé, dans le cadre des Règlements de la LCPE sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, pour conférer aux parties régies le pouvoir de se transférer entre elles les quotas de consommation et de production inutilisés relatifs aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Même si le transfert doit faire l'objet d'une demande au ministre de l'Environnement et qu'il est assorti de certaines conditions, l'aspect financier du transfert n'est pas contrôlé.

Option n° 2 Le gouvernement du Canada peut appliquer des instruments économiques aux questions de protection de l'environnement qui relèvent de sa compétence, en vertu de mesures législatives comme la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'efficacité énergétique, la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, de même que la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, lorsque ces lois l'y autorisent.

Les modifications à la LCPE et les nouveaux pouvoirs créés en vertu de celle-ci n'entreront pas en vigueur avant décembre 1995, voire plus tard. Par contre, un certain nombre d'initiatives actuelles laissent croire qu'il est probablement souhaitable de prendre d'autres mesures à court terme. Le groupe de travail du gouvernement du Canada sur les instruments économiques et les mesures de dissuasion pour des pratiques économiques saines devrait probablement préconiser des options réalisables de mise en oeuvre d'instruments économiques, par exemple dans son rapport de novembre 1994.

Les «remèdes les plus faciles», à titre d'approches à court terme, seraient d'utiliser les autres lois fédérales en vigueur dans les domaines de la fiscalité et de la protection de l'environnement. Si ces lois comportent des articles habilitants, cela fournirait (1) un fondement législatif, (2) des pouvoirs de surveillance pour l'organisme de réglementation, (3) des pouvoirs d'inspecter afin de vérifier l'observation, (4) le pouvoir, pour le ministre responsable de la loi, de désigner des agents d'exécution et (5) les peines en cas d'infraction.

La nature des lois fiscales et d'autres lois fédérales actuelles dont certaines parties touchent l'environnement, par exemple la *Loi sur l'efficacité énergétique* et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* peut, toutefois, compliquer le cadre des instruments économiques, si l'objectif visé est de favoriser un comportement responsable sur le plan de l'environnement. La *Loi sur la taxe d'accise* (LTA), par exemple, a été conçue pour procurer des recettes de taxes au gouvernement du Canada et la Loi précise les marchandises et les produits sur lesquels des taxes peuvent être perçues. Même si les substances sur lesquelles le ministre de l'Environnement peut souhaiter imposer des redevances écologiques étaient les mêmes que celles mentionnées à la LTA, il faudrait apporter des amendements afin de mettre en application les redevances écologiques sous le régime de cette Loi. De la même façon, même si la formulation d'autres lois fédérales n'axe peut-être pas expressément les instruments économiques sur les questions de protection de l'environnement, le gouvernement pourrait assez facilement leur apporter des modifications.

En principe du moins, le recours aux instruments économiques pour lutter contre la pollution de l'eau a été sanctionné par la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (LREC). La partie II de la LREC porte sur la création d'organismes de gestion de la qualité de l'eau (OGQE) dans des régions comme les Grands Lacs et les bassins des principaux cours d'eau, où la qualité de l'eau est devenue une question de priorité nationale et où les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent s'entendre sur des modalités d'intervention. Cette partie de la loi mentionne de plus expressément le recours, par l'OGQE, à des frais sur les rejets d'effluents, comme incitatif à réduire les charges polluantes, en même temps que mécanisme de génération de recettes. Toutefois, la partie II de la LREC n'a jamais été utilisée, surtout pour des raisons de politique et de sphère de compétence. Les provinces sembleraient avoir vu dans la création des OGQE une intrusion possible du fédéral dans des domaines relevant avant tout de leur compétence. En l'absence de jurisprudence en la matière, il n'est pas certain qu'il serait efficace de créer des organismes de ce genre et, plus précisément, d'établir et d'imposer des redevances sur les rejets dans les effluents. Un autre facteur dont tenir compte est que ces organismes de gestion de la qualité des eaux pourraient devoir être «régionalisés», tandis que la production et l'utilisation des substances toxiques ne l'est pas. Ce facteur pourrait réduire l'efficacité de la partie II de la LREC.

Les déductions d'impôt sous forme de déduction pour amortissement accéléré (DAA) à l'égard de l'achat et de l'installation de matériels d'économie d'énergie et de lutte contre la pollution sont actuellement autorisées en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Même si le gouvernement a fait connaître son intention d'éliminer la DAA à ces fins, peut-être envisagera-t-il de la conserver jusqu'à ce que d'autres lois fédérales soient modifiées et autorisent le recours à des instruments économiques plus efficaces ou qu'on adopte une nouvelle loi à cette fin.

Le recours aux lois fiscales pourrait donner l'impression que les gouvernements comptent «harponner» encore les contribuables. À l'extérieur des gouvernements, en outre, on continue à faire pression pour que les recettes provenant de l'imposition de redevances écologiques soient réservées en vertu de la loi à des fins environnementales. Il sera nécessaire de concevoir et de présenter correctement les redevances écologiques (1) à titre de paiements pour services fournis et(ou) (2) comme étant le moyen le moins coûteux et le plus efficace d'atteindre les objectifs de la LCPE. Autre possibilité : on pourrait envisager de limiter à cinq ans la durée des instruments économiques en vertu des lois fiscales, c'est-à-dire jusqu'à ce que la LCPE et les autres instruments législatifs fédéraux sur l'environnement puissent être modifiés et autorisent expressément l'application de ces instruments.

Mesures à long terme

Option n° 1. Le gouvernement du Canada pourrait décider de conserver le statu quo.

Les instruments économiques n'atteindraient probablement pas leurs pleines possibilités, à l'échelon fédéral, si le gouvernement du Canada décidait de maintenir le statu quo.

Cette option signifierait que, même si la LCPE était refondue, on n'y intégrerait pas de pouvoirs habilitants concernant l'utilisation des instruments économiques pour la protection de l'environnement. Cela signifierait également le recours à des lois fédérales comme la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur l'efficacité énergétique* sous leur forme actuelle.

Dans cette option, Environnement Canada pourrait souhaiter conclure des protocoles d'entente avec les autres ministères fédéraux afin de créer des instruments économiques dérivés des lois que ceux-ci appliquent, en ce qui a trait au partage (1) de l'information (afin qu'Environnement Canada puisse évaluer si les objectifs environnementaux sont atteints et s'il peut s'acquitter de son obligation de faire rapport à la population canadienne sur l'état de l'environnement) et (2) du coût des études socio-économiques sur les répercussions des instruments économiques appliqués aux questions environnementales, de la recherche scientifique, de la surveillance des effets sur l'environnement et d'autres programmes analogues.

Option n° 2 *Le gouvernement du Canada pourrait modifier les lois environnementales actuelles, notamment la LCPE et la Loi sur les pêches, ainsi que d'autres instruments législatifs fédéraux comportant des volets relatifs à l'environnement, par exemple la Loi sur l'efficacité énergétique en ce qui a trait à la consommation d'énergie des appareils, de même que les aspects de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles qui touchent les exigences d'économie d'énergie et de contrôle des émissions, afin qu'il soit possible d'utiliser des instruments économiques, dans la sphère des compétences fédérales en matière de protection de l'environnement.*

Les progrès du développement durable au Canada et l'intégration efficace des facteurs économiques au processus décisionnel lié à la protection de l'environnement deviennent plus probables sous cette option.

Nous précisons à l'annexe A les domaines de la LCPE actuelle qui pourraient offrir les meilleures possibilités de recours aux instruments économiques, de même que des exemples d'instruments qui pourraient être appliqués dans chaque cas. Il est évident que la liste ne contient aucun élément nouveau qui pourrait faire l'objet d'une recommandation, non plus que quelque amendement aux éléments actuels préconisés par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dans le contexte de son examen de la LCPE.

Tout comme dans la première option à long terme, la signature de protocoles d'entente entre Environnement Canada et les autres ministères fédéraux qui ont recours à des instruments économiques dans des domaines environnementaux pourrait s'avérer utile.

Option n° 3 *Le gouvernement du Canada pourrait modifier les lois fédérales et les mesures législatives fédérales actuelles sur l'environnement, notamment la LCPE et la Loi sur les pêches, ainsi que d'autres lois fédérales ayant des composantes environnementales, afin qu'il soit possible de recourir aux instruments économiques dans les questions de protection de l'environnement du ressort du fédéral.*

Le texte descriptif de l'option à long terme n° 2 et l'information contenue à l'annexe A s'appliqueraient également à cette option, où on ajoute la possibilité de recourir aux lois fiscales fédérales, par exemple la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise* en tant que véhicules supplémentaires pour créer des instruments économiques. Encore là, par contre, le gouvernement du Canada doit établir des plans efficaces de communication afin d'éviter qu'on voie dans les instruments économiques mis en place en vertu des lois fiscales fédérales une autre façon d'aller chercher des impôts.

Option n° 4 *Le gouvernement du Canada pourrait modifier la LCPE uniquement pour y intégrer de vastes pouvoirs habilitants concernant le recours aux instruments économiques en vertu de la Loi.*

Dans cette option, il deviendrait possible de créer des instruments économiques à l'égard des questions environnementales relevant de la compétence fédérale; ces instruments seraient regroupés sous le régime de la LCPE, qui doit être l'instrument législatif fédéral complet en matière de protection de l'Environnement. Les domaines de la LCPE qui pourraient offrir des possibilités de recourir aux instruments économiques sont mentionnés à l'annexe A. Encore une fois, ces possibilités pourraient changer selon les modifications ou les ajouts à la LCPE.

Le gouvernement du Canada pourrait vouloir étudier les résultats obtenus par la LCPE dans l'utilisation des instruments économiques, avant de passer à un examen des autres lois fédérales à composantes environnementales.

4. CONCLUSIONS

La LCPE, dans sa formulation actuelle, ne prévoit ni ne permet le recours à des instruments économiques dans la mesure envisagée ici.

Même si certains instruments économiques existent au Canada, leur utilisation n'est pas aussi répandue qu'aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE, en ce qui a trait à la poursuite d'objectifs environnementaux. Par contre, Environnement Canada, en partenariat avec les autres intervenants clés, continue à s'attaquer aux nombreuses préoccupations pratiques et questions de conception qui doivent être réglées.

Comme nous l'avons vu aux présentes, le recours aux instruments économiques peut offrir des avantages importants, comparativement aux règlements de type prescription et contrôle, en fonction des éléments de leur conception et des problèmes à régler. Par contre, ces deux approches à la

gestion de l'environnement, de même que les approches volontaires, doivent être conçues de façon à oeuvrer conjointement pour atteindre le plus efficacement possible les objectifs de la LCPE.

Le gouvernement fédéral doit tenir compte de toutes les options, dont les instruments économiques, pour arrêter sa stratégie d'intervention à l'égard de tel ou tel problème environnemental. Il est donc essentiel que le cadre législatif fédéral soit élargi et intègre des dispositions permettant le recours aux instruments économiques.

À l'appui de l'harmonisation des mesures fédérales et provinciales, Environnement Canada doit participer à l'élaboration d'un cadre national conçu pour l'application des instruments économiques et autres stratégies réglementaires et non réglementaires de prévention et de contrôle.

Si le gouvernement fédéral doit répondre à ses engagements en matière de développement durable, tels qu'énoncés dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, les mécanismes habilitants doivent être intégrés aux mesures législatives, y compris celles sur l'environnement, de façon à permettre l'utilisation des instruments économiques pour protéger l'environnement.

Notes

1. *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, page 66.
2. La pollution de l'environnement est un excellent exemple d'effets sur des tiers ou externes, c'est-à-dire effets sur des personnes autres que l'acheteur ou le vendeur. Pour une analyse de ces effets, voir Baumol et Oates (1988).
3. Voir Solow (1957) et Schultz (1977).
4. Voir Bower (1966).
5. Le concept résumant la nature des intrants d'une usine ou d'une industrie s'appelle **fonction de production**, et la meilleure façon de l'illustrer et d'y voir une recette où sont inscrits les divers intrants servant à produire l'extrait de l'usine ou de l'industrie.
6. La distinction entre redevances et taxes a été source de beaucoup de confusion. Il est évident qu'à mesure que les gouvernements se tournent davantage vers des frais statutaires comme moyen de gérer l'environnement ou d'augmenter leurs recettes, cette distinction est appelée à faire l'objet d'un examen de plus en plus attentif. Voir *The Distinction between Taxation and Other Statutory Charges*, Services juridiques, ministère de l'Industrie, Ottawa, avril 1994.
7. Cela demeure vrai même si les frais sont perçus en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*. La *Loi sur la taxe d'accise* n'est qu'un exemple du type d'instruments législatifs qui seraient utilisés dans le contexte de la protection de l'environnement en vertu de la LCPE.
8. Précisons qu'il n'est établi aucune distinction entre les redevances écologiques et les taxes environnementales. Voir précédemment au même document notre analyse des redevances et des taxes.

OUVRAGES CITÉS

- Baumol, W.J. et W.E. Oates (1988), *The Theory of Environmental Policy*, New York, Cambridge University Press, 1988.
- Bower, B.T. (1966), «The economics of industrial water utilization», dans *Water Research*, sous la direction de Kneese, A.V. et S.C. Smith, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966, pages 175 à 215.
- Canada, ministère de l'Industrie, Services juridiques, *The Distinction between Taxation and Other Statutory Charges*, Ottawa, avril 1994.
- Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993.
- Schultze, C.W. (1977), «The Public Use of Private Interest», *The Godkin Lectures*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977.
- Solow, R. (1957), «Technical Change and the Aggregate Production Function», *Review of Economics and Statistics*, 39, (1957) : 312 à 320.

ANNEXE A

Secteurs se prêtant à l'utilisation des instruments économiques (si la LCPE comporte des pouvoirs habilitants en ce sens)

Nous présentons aux tableaux qui suivent des cibles éventuelles d'application élargie des instruments économiques, si les pouvoirs habilitants sont ajoutés à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les articles mentionnés dans ce qui suit ne contiennent aucun élément nouveau qui pourrait faire l'objet d'une recommandation, et aucun des amendements préconisés par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dans le cadre de son examen de la LCPE.

(Les articles de la LCPE mentionnés sont ceux qui autorisent actuellement l'adoption d'un règlement.)

Partie II (substances toxiques)

Article	Cible	Instruments économiques
34(1)a)	quantité ou concentration de la substance rejetée seule ou combinée à d'autres	permis échangeable; frais sur les émissions/ effluents
34(1)d)	modalités et conditions de rejet	permis échangeable
34(1)e)	quantité de la substance qui peut être fabriquée, transformée, utilisée, mise en vente ou vendue	frais sur les intrants/produits; quota/ permis échangeable
34(1)f)	fins pour lesquelles la substance peut être importée, fabriquée, transformée, utilisée, mise en vente ou vendue (p. ex.) <ul style="list-style-type: none">• importation - exportation• importation - fabrication - recyclage• importation à des fins spécifiques	consignation; incitatif financier
34(1)g)	modalités et conditions dans lesquelles la substance ou le produit qui la contient peut être importé, fabriqué, transformé ou utilisé (p. ex.) <ul style="list-style-type: none">• importation - exportation• conditionnement	consignation; incitatif financier
34(1)h)	quantités ou concentrations dans lesquelles la substance peut être utilisée	frais sur les intrants/produits
34(1)k)	manière, conditions et objet de l'importation ou de l'exportation	consignation
34(1)m)	quantité ou concentration de la substance dans tout produit fabriqué, importé, exporté ou mis en vente (p. ex.) <ul style="list-style-type: none">• importation-exportation• fabrication	consignation; frais sur les intrants/produits

34(1)p)	conditionnement et étiquetage d'une substance ou d'un produit contenant une substance	consignation; frais-remboursement sur les produits/déchets
35	pouvoir d'émettre des ordonnances provisoires	voir plus haut alinéas 34(1)a), d), e), f), g), k), m), p)
36(1)	rejets au-delà des limites réglementaires ou des quantités permises	permis échangeable; frais sur les émissions/ effluents
47a)	concentration ou quantité spécifiée d'un élément, composant ou additif dans un combustible	frais sur les intrants/produits

Partie III (substances nutritives)

Article	Cible	Instruments économiques
50b)	concentrations autorisées de toute matière nutritive dans un agent nettoyant ou conditionneur d'eau	permis échangeable; frais sur les émissions/ effluents; frais sur les produits/ déchets

Partie IV (ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, entreprises fédérales et territoire domanial)

Article	Cible	Instruments économiques
54(1)	protection de l'environnement en ce qui a trait aux entreprises et travaux fédéraux ou aux terres domaniales, si aucune autre loi du Parlement ne comporte de disposition précise régissant ces aspects	frais sur les émissions/effluents frais sur les produits (déchets) permis échangeable
54(2)a)	limites d'émissions et d'effluents pour les ministères, organismes et sociétés d'État	frais sur les émissions/ effluents, permis échangeable fédéraux
54(2)b)	établissement de pratiques admissibles de traitement et d'élimination des déchets	frais sur les produits (déchets) consignation; incitatifs financiers
57	rejets d'une substance à l'encontre d'un règlement promulgué en vertu de l'alinéa 54(1) ou 54(2)	frais sur les émissions/ effluents; permis échangeable

Partie V (Pollution atmosphérique internationale)

Article	Cible	Instruments économiques
63(1)a)	contrôle d'un contaminant de l'air isolément ou combiné à d'autres contaminants de l'air provenant d'une source ponctuelle ou de sources multiples	frais sur les émissions; permis échangeable; frais sur les intrants/ produits

ANNEXE B

Quelques études canadiennes et de l'OCDE sur les instruments économiques

Air : pluies acides

Working Paper for Proposed SO₂ Emission Trading Zones in Canada,
Concorde Environmental, mai 1993.

An Emission Trading Program for Sulphur Dioxide Sources in Canada,
National Economic Research Associates (NERA), mai 1993.

Dans ces deux études, on définit les secteurs/zones de gestion des émissions, tout en dressant un concept et une évaluation préliminaires des programmes d'échange d'émissions qu'il serait possible d'implanter afin d'atteindre les plafonds nationaux d'émissions d'anhydride sulfureux fixés en vertu de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air. Ces études ne comportent pas d'évaluation détaillée des coûts.

Market-based Approaches to Managing Air Emissions in Alberta,
National Economic Research Associates Inc., février 1991.

L'étude a été préparée à titre de document d'information dont il a été tenu compte dans la préparation de la Clean Air Strategy for Alberta. Elle porte sur des permis d'émission échangeables et des redevances de pollution atmosphérique. L'étude des dépôts acides contient une analyse et une évaluation d'approches fondées sur le marché pour contrôler les émissions de SO₂ (et éventuellement de NO_x) et qu'il serait possible d'adopter et de mettre en oeuvre en Alberta. Dans l'analyse des approches fondées sur le marché en matière de réduction des émissions de CO₂, on donne des renseignements de base, au lieu d'établir les paramètres réels d'un instrument politique.

A Clean Air Strategy for Alberta : Report to the Ministers,
ministères de l'Énergie et de l'Environnement de l'Alberta, novembre 1991.

Dans cette étude, on dégage les questions qui touchent les émissions liées à la production d'énergie, ainsi que les mesures que les consommateurs et les producteurs peuvent prendre. Certains chapitres portent sur les instruments économiques et sur la mise au point d'une approche de «bassin atmosphérique» à la gestion de la qualité de l'air en Alberta.

Air : ozone de la biosphère

The Impact on Ontario Hydro of Emission Trading for Nitrogen Oxides: A Preliminary Analysis,

préparé pour l'Ontario Hydro, National Economic Research Associates, 1990.

Les auteurs évaluent dans ce rapport les coûts, pour l'Ontario Hydro, du respect des diverses normes éventuelles d'émissions. Ils examinent ensuite de quelle façon les échanges internes à l'Ontario Hydro pourraient réduire ces coûts, et établissent une évaluation des économies correspondantes. Enfin, les auteurs examinent de plus près les résultats environnementaux de ces échanges en s'attardant à la répartition spatiale des émissions, à leur moment et à leur variabilité d'une année à l'autre.

Emissions Trading Program for Stationary Sources of NOx in Ontario, NERA, octobre 1992.

Cette étude repose sur les données de coût détaillées qui ont servi à examiner la possibilité d'utiliser un programme d'échange d'émissions pour les sources stationnaires de NOx en Ontario. On y dégage les éléments fondamentaux d'un programme d'échange, en évaluant les émissions et le coût des contrôles, et on compare le coût des diverses stratégies possibles (prescription et contrôle contre échange).

Air : changement climatique

Emissions Permit Trading: A Policy Tool to Reduce the Atmospheric Concentration of Greenhouse Gases,

Merete Heggelund, Canadian Energy Research Institute, janvier 1991

L'auteur analyse la théorie et les résultats des échanges de permis et évalue la faisabilité de permis d'échange de rejets de CO₂ au Canada. Même si l'auteur tire la conclusion que les échanges seraient faisables, il dresse une évaluation qualitative en traitant de questions de conception générale du programme, par exemple les sources à inclure et la méthode initiale de répartition des permis. L'auteur recommande également des travaux supplémentaires.

Canadian Competitiveness and the Control of Greenhouse Gas Emissions, DRI Canada et Marabek Resource Consultants, juin 1993.

Le rapport porte sur les conséquences, en matière de compétitivité, d'un ensemble d'instruments de politique qui permettrait de parvenir une stabilisation globale.

Canadian Competitiveness and the Control of Greenhouse Gas Emissions Through Imposition of a Carbon Tax, DRI Canada et Marabek

Resource Consultants, juin 1993.

Ce rapport est une étude sur l'utilisation d'une taxe sur le carbone conçue pour parvenir à une stabilisation globale des émissions de gaz à effet de serre d'ici l'an 2000.

Air : ozone stratosphérique

A Study to Assess Alternative Economic Options Available for the Control of Production and Consumption of Methyl Bromide,

rapports des phases I et II préparés pour Environnement Canada par Apogee Research, en mars 1994.

Dans la phase I, les auteurs ont analysé une gamme d'options en fonction de critères établis, afin de réduire le nombre d'options à étudier plus en profondeur. Au cours de cette phase, les auteurs ont défini un système d'allocations transférables, qui serait l'option politique à privilégier.

Dans la phase II, les auteurs ont analysé plus à fond cette option; ils ont évalué et recommandé des moyens possibles de mettre au point un programme d'allocations transférables, dressé une estimation des coûts probables, des avantages et des effets de la répartition des allocations transférables, et cerné des politiques complétant ces allocations.

Management Options for HCFC Control,

rapports des phases I et II préparés pour Environnement Canada par Barakat & Chamberlin, avril 1994.

Dans la phase I, les auteurs ont analysé une gamme d'options en fonction de critères établis dans le but de choisir celles à étudier plus en profondeur. Les deux options retenues pour étude approfondie étaient : permis échangeables et interdictions de substances. Dans la phase II, ils ont étudié et évalué plus à fond ces deux options, pour parvenir à la conclusion que la solution des permis échangeables est la plus réalisable pour veiller à respecter les engagements pris dans le cadre du Protocole de Montréal.

Déchets

Assessment for Economic Instruments for Waste Management,

Apogee, décembre 1992.

Dans cette étude, on évalue les possibilités d'adopter des instruments économiques pour stimuler les activités 3R en ce qui a trait à la gestion des déchets solides au Canada et préciser les rôles et attributions des intervenants.

A Comparison of Tax Incentives for Extraction and Recycling of Basic Materials in Canada - Phase I,

J. Mintz et K. Scharf, Université de Toronto, préparé pour le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, février 1994.

Dans ce rapport, on analyse les taux marginaux réels de l'impôt fédéral et provincial, en laissant entendre l'éventuelle existence d'un gauchissement global en faveur du secteur primaire, c.-à-d. que la production secondaire est plus fortement taxée que la production primaire. Les auteurs

dégagent deux domaines clés en matière de questions fiscales : les taxes de vente provinciales, qui sont souvent réduites en faveur des industries fondées sur les ressources, de même que les incitatifs spéciaux en matière de revenu minier et revenu des sociétés, qui sont avant tout à l'avantage des producteurs de produits vierges.

Government Procurement,

présenté à Environnement Canada par Energy Pathways, janvier 1994.

Dans cette étude, on examine les politiques et pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral. On y laisse entendre que, de façon générale, les pratiques d'achat du gouvernement fédéral ne favorisent pas les produits contenant des matières secondaires ou recyclées. Les auteurs de l'étude présentent une série de recommandations offrant à l'administration fédérale la possibilité de faire montre de leadership par des initiatives d'approvisionnement soucieuses de l'environnement.

Eauleaux usées

Manual on Municipal Water and Wastewater Water Rate Setting,

Direction générale des sciences et de l'évaluation des écosystèmes, en collaboration avec l'Association canadienne des eaux potables et usées et la Rawson Academy of Aquatic Sciences, février 1993.

Les auteurs font ressortir des méthodes pratiques et théoriquement avisées par lesquelles les municipalités peuvent parvenir à fixer des prix réalistes des services d'adduction d'eau.

Virtual Elimination of PCBs, Mercury and Persistent Toxics from the Pulp and Paper Industry in the Great Lakes Basin: A Role for Economic Instruments?

VHB Consultants, juin 1991.

Rapport commandé par le Groupe de travail sur l'élimination virtuelle de la Commission mixte internationale; on y dresse une évaluation générale du rôle éventuel des instruments économiques pour l'élimination virtuelle du mercure et des BPC, de même que des substances organochlorées dans l'industrie des pâtes et papiers.

Economic Instruments for the Virtual Elimination of Persistent Toxic Substances in the Great Lakes Basin,

Hickling Corporation, février 1994.

En tirant parti du rapport susmentionné (VHB 1991), les auteurs ont étudié plus à fond les instruments économiques utilisables en ce qui a trait au mercure et aux substances organochlorées. Plus précisément, ils ont analysé les taxes (ou permis) sur le chlore utilisé comme intrant dans la production du PVC, ainsi que les redevances sur les émissions ou taxes sur les rejets imposées aux incinérateurs.

Canadian Capital Expenditures on Water and Sewage Treatment Facilities for the Next Five Years,

Direction générale des sciences et de l'évaluation des écosystèmes et
Direction de la coordination des stratégies, août 1993.

Les auteurs ont mené une enquête sur un échantillon de municipalités canadiennes afin d'évaluer les dépenses d'immobilisations prévues pour les installations d'épuration des eaux et des eaux usées au cours des cinq prochaines années.

Conservation

You Can't Give It Away: Tax Aspects of Ecologically Sensitive Areas,

TRNEE et Groupe de travail canadien de conservation des terres humides,
été 1992.

Ce document porte sur la question des présumés gains en capital prélevés sur les dons de terres, à titre d'aide dans les questions environnementales.

Généralités

Instruments économiques pour assurer la protection de l'environnement : document de discussion,

gouvernement du Canada, 1992.

On présente dans ce rapport, fruit d'une collaboration entre le ministère de l'Environnement et celui des Finances, une distinction entre instruments économiques (instruments fiscaux et non fiscaux), on analyse certaines questions de conception, de même que les applications potentielles à divers enjeux environnementaux, notamment les pluies acides, l'ozone de la biosphère, les changements climatiques, l'ozone stratosphérique, la qualité de l'eau, les déchets solides municipaux et les huiles usées.

Emission Trading: A Discussion Paper,

Groupe de travail sur les échanges d'émissions, Conseil canadien des ministres de l'Environnement, mai 1992.

L'objectif était d'examiner et d'évaluer les programmes fédéraux et étatiques d'échanges, concernant les émissions atmosphériques aux États-Unis, d'effectuer une évaluation préliminaire pour savoir s'il était possible de mettre en oeuvre, dans la région inférieure de la vallée du Fraser, un programme d'échange d'émissions de NOx et de COV et de dégager les problèmes associés à la mise en oeuvre de programmes d'échange d'émissions. La conclusion générale est celle-ci : les programmes d'échange d'émissions sont réalisables, mais il faut se pencher davantage sur la conception des programmes afin d'en préciser la faisabilité réelle.

Environment and Taxation,

rapport final du Groupe de travail sur l'environnement et l'impôt de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, décembre 1992.

Le Groupe de travail a formulé des recommandations sur certains instruments fiscaux et a préconisé un mécanisme de mise en oeuvre ultérieure de ces instruments. Parmi les domaines analysés, mentionnons : taxe sur la pollution, options dans le domaine de l'énergie, agriculture «écologique», système de consignation, mise en réserve des fonds provenant de la taxe sur les pneus et droits sur les certificats d'approbation.

Economic Instruments in Action,

Dermot Foley, Moira Knott et Robert Seeliger, Society Promoting Environmental Conservation, mars 1993.

Document de discussion s'adressant aux intervenants et dans lequel on examine certains programmes en place en Europe et en Amérique du Nord, pour analyser leur applicabilité en Colombie-Britannique, notamment dans le bassin du Fraser.

Economic Instruments and the Environment: Selected Legal Issues,

Christopher Rolfe, Linda Nowlan, sous la direction d'Ann Hillyer, West Coast Environmental Law Research Foundation, 1993.

Les auteurs du rapport analysent trois instruments économiques (redevances de déversement, régimes de consignation et systèmes de permis échangeables), et se penchent sur les questions juridiques à régler avant d'instaurer des instruments économiques de protection de l'environnement. Parmi les questions juridiques analysées, mentionnons : palier de gouvernement constitutionnellement habilité à adopter ces instruments et dispositions à inclure dans les lois établissant ces instruments.

Achieving Atmospheric Quality Objectives Through the Use of Economic Instruments,

Rapport final, Economic Instruments Collaborative, octobre 1993.

Le rapport se concentre sur les échanges d'émissions, en ce qui touche le contrôle des dépôts acides et de l'ozone de la biosphère, ainsi que sur un instrument hybride comportant des redevances sur les émissions de CO₂ et la teneur en carbone des combustibles fossiles, de même qu'un mécanisme de compensation relatif au réchauffement global. L'un des points forts de ce rapport réside dans l'élaboration d'une série (dans le cas du SO₂ et des NO_x) de recommandations concernant la conception d'un programme d'échange d'émissions.

A Review of the Use of Economic Instruments in OECD Countries,
groupe de travail sur les instruments économiques et les mesures de
dissuasion pour des pratiques économiques saines, août 1994.

Enquête sur les instruments économiques utilisés ou envisagés dans les
pays de l'OCDE, en janvier 1993. On essaie de dresser le bilan de leur
utilisation au cours des cinq années précédentes.

Liste abrégée de documents de l'OCDE

*Politique de l'environnement : Comment appliquer les instruments
économiques,*
OCDE, 1991

*Effets distributifs des instruments économiques dans la politique de
l'environnement : résumé et conclusions,*
Groupe de l'intégration de la politique économique et environnementale,
OCDE, 9 octobre 1992

*Integrating Environment and Economics: The Role of Economic
Instruments,*
Groupe de l'intégration de la politique économique et environnementale,
OCDE, mai 1993