

LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

**Étude réalisée pour le
Regroupement National des Conseils Régionaux
de l'Environnement du Québec**

Mai 1998

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tous les organismes et individus qui ont collaborer de près ou de loin à cette recherche notamment:

L'Atelier d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement

Le Comité national sur l'environnement et le développement durable

Le Conseil régional de l'environnement de Québec

Le Groupe de Recherche Appliquée en Macro Écologie

L'Union pour le Développement Durable

L'Union Québécoise pour la Conservation de la Nature

Vivre en ville, Regroupement pour le développement urbain rural et villageois viable

Mario Denis, ministère de l'Environnement et de la Faune

Claude Sauvé, ministère de l'Environnement et de la Faune

Ainsi que le comité fiscalité du Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec:

Conseil régional de l'environnement de l'Estrie

Conseil régional de l'environnement de Montréal

Conseil régional de l'environnement de Québec

Jean-Guy Dépôt

Jacques Lacroix et Sidney Ribaux

Alexandre Turgeon

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Chapitre 1	
LES OUTILS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	3
1.1 Mécanismes de marché et protection de l'environnement	3
1.2 L'approche commande-contrôle	5
1.3 L'utilisation de la fiscalité et des instruments économiques à des fins de protection de l'environnement	6
Chapitre 2	
LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES	9
2.1 Définition des instruments économiques	9
2.2 Avantages des instruments économiques	10
2.3 Problèmes posés par les instruments économiques.....	11
2.4 Les objectifs des instruments économiques	12
2.5 Les types d'instruments économiques	13
2.5.1 Les taxes et redevances sur les nuisances	13
2.5.2 Les incitations financières à la mise en conformité	17
2.5.3 Les garanties financières.....	17
2.5.4 Les encouragements fiscaux ou incitatifs financiers	18
2.5.5 Les systèmes de permis échangeables	19
2.5.6 Responsabilité à l'égard de l'environnement	20
2.5.7 Les systèmes de consigne.....	21
Chapitre 3	
LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	22
3.1 Énergie et Transport.....	22
3.1.1 Taxation des carburants.....	24
3.1.2 Taxes sur le carbone et l'énergie	28
3.1.3 Taxes sur les véhicules à moteur neufs	33
3.1.4 Taxes périodiques sur la circulation ou l'utilisation des véhicules	35
3.1.5 Tarification des routes	36
3.1.6 Gestion des espaces de stationnement	41
3.2 Production d'énergie	43
3.2.1 Taxe sur le SO ₂ (Suède)	43
3.2.2 Taxe sur les NO _x (Suède).....	44
3.2.3 Les droits d'émissions négociables de soufre (États-Unis).....	45
3.3 Protection de l'eau.....	47
3.3.1 Taxes et redevances sur l'eau	47
3.4 Agriculture	49
3.4.1 Redevances sur les pesticides et les engrais	49
3.4.2 Taxe sur les lisiers.....	50

Chapitre 4

LES RÉFORMES FISCALES VERTES	51
4.1 Intégration des considérations environnementales.....	51
4.1.1. La suppression des subventions et dispositions fiscales.....	52
4.1.2. Refonte des taxes existantes	53
4.1.3. Instauration de nouvelles taxes	54
4.2 Quelques réformes fiscales vertes	54
4.2.1 Pays-Bas,.....	54
4.2.2 Suède.....	54
4.2.3 Danemark	55

Chapitre 5

L'UTILISATION D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES AU CANADA	56
5.1 Transport	59
5.2 Protection de l'eau.....	59
5.3 Matières résiduelles	60
5.3.1 Les taxes et redevances.....	60
5.3.2 Les systèmes de consigne.....	62
5.4 Mesures fiscales favorisant la protection de l'environnement	63

Chapitre 6

UTILISATION DES RECETTES ET FONDS DÉDIÉS	64
6.1 Les fonds dédiés.....	64
6.1.1 Colombie-Britannique (Sustainable Environment Fund)	65
6.1.2 Nouveau-Brunswick.....	65
6.1.3 New-York (Superfunds).....	66
6.2 Pour ou contre les fonds dédiés.....	66
6.3 Importance d'un fonds en environnement.....	68

Chapitre 7

L'UTILISATION D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES AU QUÉBEC	69
7.1 Les coûts associés à la protection de l'environnement	69
7.2 Les outils de protection de l'environnement au Québec.....	70
7.3.1 Approche traditionnelle de réglementation.....	70
7.3.2 Tendances vers la déréglementation et instauration de mesures	71
volontaires (responsabilisation)	71
7.4 L'utilisation de la fiscalité à des fins environnementales au Québec	72
7.4.1 Encouragement fiscaux.....	73
7.4.2 Droits, taxes et redevances.....	74
7.5 Possibilités pour le Québec d'instaurer certains instruments économiques relatifs à la protection de l'environnement.....	75
7.5.1 Transport.....	75
7.5.2 Efficacité d'énergie.....	78
7.5.3 Eau	79
7.5.4 Agriculture.....	80
7.5.5 Services du ministère de l'environnement et de la faune.....	81
7.5.6 Amendes.....	81

CONCLUSION	83
-------------------------	----

BILIOGRAPHIE 86

LISTE DES TABLEAUX

1.	Prix et taxes par litre d'essence sans plomb vendu aux ménages (TVA incluse) \$ É.U.	26
2.	Prix et taxes par litre de diesel vendu à l'industrie (hors TVA) \$ É.-U.....	27
3	Taux appliqués aux combustibles, aux carburants et à l'électricité: Finlande.....	29
4	Taux appliqués aux combustibles et aux carburants: Pays-Bas.....	30
5	Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Suède.....	31
6	Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Norvège.....	32
7	Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Danemark.....	33
8	Exemples de dispositions fiscales préjudiciables à l'environnement dans le secteur des transports.....	53
9	Utilisation actuelle des instruments économiques au Canada.....	58
10	Systèmes de consigne au Canada.....	62
11	Débats sur les fonds dédiés.....	67

LISTE DES ANNEXES

I.	Taux de change en vigueur au 31 mars 1998.....	i
II.	Obstacles et solutions face aux instruments économiques.....	ii
III.	Instruments économiques utilisés dans les pays de l'OCDE.....	vi
IV.	Taxes sur les véhicules dans les pays de l'OCDE.....	ix
V.	Étude du Grame.....	xix

LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Contexte

La complexité et les coûts des problèmes environnementaux ne cessent d'augmenter et conduisent les gouvernements et la population à remettre en question les modèles de développement et les stratégies de protection élaborés par le passé.

Jusqu'à maintenant la législation a été l'outil majeur utilisé en matière de protection de l'environnement. Cependant de nombreuses interrogations concernant la pertinence économique et environnementale de l'approche législative ont été soulevés au cours des dernières années. De plus, nous croyons que c'est la fiscalité, davantage que les lois, qui dicte les règles de nos sociétés. Même si elle se veut neutre, c'est-à-dire sans influence sur les décisions de consommation ou de production et d'investissement, la fiscalité est un instrument qui oriente les économies nationales et les décisions des consommateurs et des entreprises. Elle est probablement l'outil le plus puissant pour diriger le développement vers la viabilité.

Depuis la fin des années 80, plusieurs économistes prônent l'utilisation de la fiscalité et des instruments économiques, en complément des réglementations pour assurer la protection de l'environnement et le développement durable. Les instruments économiques, en modifiant les prix et les signaux du marché, permettent de décourager certains modes de production et de consommation et d'en encourager d'autres entraînant une moindre dégradation de l'environnement. En Europe, de plus en plus de pays intègrent les considérations environnementales à leur politique de développement et plusieurs ont entrepris de véritables réformes fiscales vertes pour assurer la protection de l'environnement et un développement durable. L'utilité de recourir à la fiscalité et aux instruments économiques à des fins environnementales est de plus en plus évidente et les expériences étrangères en la matière devraient inspirer le Québec à faire de même.

Objectifs

Ce document s'adresse d'abord aux intervenants des organismes environnementaux. Il a été conçu de façon à enrichir et approfondir les connaissances des intervenants concernant les instruments économiques relatifs à la protection de l'environnement et au développement durable.

Le document a été élaboré à partir des objectifs suivants:

- Démontrer l'utilité de recourir à la fiscalité et aux instruments économiques pour changer les comportements et les habitudes des individus et des entreprises en vue d'atteindre un développement durable en faisant un survol des expériences étrangères.
- Proposer quelques possibilités d'application de ces instruments au Québec.

Ce rapport se veut également un point de départ à l'approfondissement de certains aspects concernant l'utilisation des instruments économiques. Il permettra également aux intervenants environnementaux de promouvoir l'utilisation des instruments économiques et de l'écofiscalité auprès de la population et des décideurs publics.

Contenu

Le document est structuré en sept chapitres. Le chapitre 1 présente l'évolution des outils de protection de l'environnement (l'approche réglementaire et l'approche économique ou l'écofiscalité). Le chapitre 2 s'attarde plus particulièrement à la définition et à la description des instruments économiques utilisés à des fins de protection de l'environnement. On y voit les principaux avantages de recourir à ces instruments de mêmes que les principaux problèmes qui s'y rattachent. Le chapitre 3 présente les expériences étrangères d'utilisation des instruments économiques. Les expériences choisies touchent principalement les domaines des transports, de l'eau et de l'agriculture. Au chapitre 4 on présente les pays d'Europe qui ont intégré des considérations environnementales à leur fiscalité et qui ont entrepris de véritables réformes fiscales vertes. Le chapitre 5 fait état de la situation concernant l'utilisation des instruments économiques au Canada. Au chapitre 6 il est question de l'affectation des recettes et des fonds dédiés. On y présente quelques exemples de fonds à vocation environnementale. Et enfin le dernier chapitre

porte sur une brève présentation de l'évolution des outils de protection de l'environnement et de la situation des instruments économiques au Québec. À la lumière des expériences étrangères présentées au chapitre 3, des pistes, impliquant une plus grande utilisation des instruments économiques au Québec sont proposées.

Chapitre 1

LES OUTILS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les politiques de l'environnement occupent une place de plus en plus importante dans les préoccupations économiques et politiques de plusieurs pays. Outre les problèmes de pollution existant depuis de nombreuses années (déversements toxiques dans les cours d'eau), de nouvelles formes de détérioration de l'environnement apparaissent. Des problèmes qui ne sont pas seulement locaux, mais qui dépassent les frontières. Les changements climatiques, la destruction de la couche d'ozone et les pluies acides sont au premier plan de la scène internationale. Des problématiques qui conduisent les gouvernements et la population à remettre en question les modèles de développement et les stratégies de protection élaborés par le passé. Le concept de développement durable, mis de l'avant par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, nous indique qu'on ne peut plus dissocier les politiques économiques et les politiques de l'environnement. Il est nécessaire de réaliser une intégration efficace de l'économie et de l'environnement et de développer des outils et des stratégies qui satisfont aux impératifs d'un développement durable, c'est-à-dire un "développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs"¹,

Jusqu'à maintenant la législation a été l'outil majeur utilisé en matière de protection de l'environnement. Cependant de nombreuses interrogations concernant la pertinence, économique et environnementale de cette approche ont été soulevées au cours des dernières années. Depuis la fin des années 80, plusieurs économistes prônent l'utilisation des instruments économiques, le plus souvent en complément et dans certains cas, en remplacement des réglementations pour assurer la protection et la restauration de la qualité de l'environnement.

¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988. p.51

1.1 Mécanismes de marché et la protection de l'environnement

Selon une étude réalisée pour le gouvernement du Québec², à l'origine du problème de pollution, il y a défaillance des mécanismes de marché. Par marché on entend l'institution qui met en présence fournisseurs et utilisateurs de biens et services. Cette institution fonctionne bien, lorsque les agents économiques s'efforcent d'obtenir les prix les plus bas et que l'obtention de ces prix n'a pas de répercussions sur des tiers (ex. l'environnement). Cette défaillance du marché provient de l'absence de droits de propriété sur des ressources environnementales comme l'eau et l'air. Parce que de telles ressources appartiennent à tous et donc à personne en particulier, les entreprises et les individus n'ont pas à inclure le coût de la pollution qu'ils génèrent dans le calcul du coût de leurs activités. Même si l'utilisation de l'air et de l'eau est gratuite pour ces agents, elle génère un coût bien réel pour l'ensemble de la société (par exemple le coût de filtration de l'eau, de l'épuration des eaux usées déversées, coûts de santé, etc.). Il y a donc ici divergence entre la somme des coûts privés et le coût social, divergence que les économistes appellent coût externe ou externalité négative. À l'inverse, si le marché fonctionnait parfaitement, si une valeur était attribuée à chaque ressource, celles-ci seraient utilisées de la meilleure façon possible.

² Gouvernement du Québec, Ministère des Finances et Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a

Les externalités

On appelle externalités les coûts ou les bénéfices liées à l'action des agents économiques (investissement, consommation, utilisation) qui ne sont pas répercutés directement sur ces agents. Internaliser les externalités consiste à prendre en compte ces coûts ou ces bénéfices selon différentes modalités (intégration dans le prix au marché, normalisation ou réglementation, intégration dans les choix d'options, par exemple).

Les externalités peuvent être aussi bien positives que négatives. Par exemple, dans le secteur énergétique, la construction d'un barrage peut entraîner à la fois des externalités négatives (inondation de territoires) et des externalités positives (retombées économiques)³.

Pour que le marché soit efficace, il est nécessaire que les prix des biens incluent l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux. À défaut de quoi les gouvernements se doivent d'intervenir pour assurer que la quantité produite soit socialement optimale. Les autorités peuvent corriger la situation lorsqu'il y a des externalités négatives en utilisant divers outils⁴.

1.2 L'approche commande-contrôle

Lorsque le marché connaît des ratés, il est légitime que les gouvernements interviennent pour les corriger. Traditionnellement, la plupart des gouvernements ont utilisé la réglementation ou l'approche dite commande et contrôle dans les politiques de protection de l'environnement et des ressources. Cette approche s'appuie sur des réglementations faisant appel essentiellement au système légal et à des activités de contrôle et de surveillance pour atteindre les résultats recherchés. Les réglementations imposent des normes de performances ou de moyens, que les entreprises doivent respecter et établissent des mécanismes de surveillance pour s'assurer qu'elles le font. La norme de performance consiste à fixer le niveau maximal de pollution acceptable et laisser les firmes choisir les moyens de l'atteindre. Cependant, comme il est souvent difficile de déterminer le niveau maximal de pollution acceptable en fonction des milieux, on a plutôt recours aux normes de

³ Rapport de la Table ronde sur le débat public sur l'énergie p. 35

⁴ LEFEBVRE, J.-F., GUÉRARD Y. et J.-P. DRAPEAU, 1995. p. 118

moyens. Celles-ci stipulent plutôt le type de moyen de contrôle de la pollution qui doit être installé. L'utilisation de ces normes fait en sorte que les résultats en terme de rejets varient d'une industrie à l'autre.

L'approche réglementaire a fait ses preuves dans certains secteurs malgré un coût élevé en termes d'interventions bureaucratiques, de litiges et de charges pour l'industrie. Elle présente cependant quelques lacunes et a aussi entraîné des problèmes découlant des facteurs suivants:

- l'application de la réglementation manque souvent d'uniformité et repose sur la négociation plutôt que sur le contrôle effectif;
- certains ministères de l'environnement n'ont pas la capacité d'enquête ou une expertise scientifique suffisantes pour imposer la réglementation.

Au fil des ans, ces facteurs sont devenus de plus en plus problématiques et les coupures budgétaires qu'ont subies de nombreux ministères de l'environnement ont réduit de plus en plus la capacité d'application de la réglementation directe. Force nous est d'admettre que si l'on veut avancer dans la préservation de l'environnement, le cadre réglementaire devrait être complété par d'autres approches dont l'utilisation des instruments économiques.

1.3 L'utilisation de la fiscalité et des instruments économiques à des fins de protection de l'environnement

Les instruments économiques reposent sur les principes et les forces du marché. Il s'agit d'utiliser les prix, c'est-à-dire de modifier les coûts et les avantages des options offertes aux agents économiques, en fonction d'objectifs environnementaux. Le fondement théorique des instruments économiques ne date pas d'hier, il remonte à 1920 où l'économiste britannique Arthur Pigou recommandait que le prix des biens et services devrait dans l'idéal refléter l'intégralité des coûts sociaux, y compris les coûts du point de vue de l'environnement liés à la pollution, à l'exploitation des ressources et à d'autres formes de dégradation de l'environnement. L'absence de prise en compte de ces coûts dans la formation des prix sur le marché conduirait à une surexploitation des ressources et à une pollution supérieure au niveau optimal du point de vue social.⁵

⁵ OCDE 1994a, p.46. Dans cette étude, The economics of welfare, Pigou préconisait une tarification de l'usage des routes afin d'en faire payer les coûts aux utilisateurs

De nombreux économistes dont Beaumol et Oates dans les années 70, ont préconisé également le recours à des incitations économiques telles que les redevances, les subventions à des fins de protection de l'environnement. Un demi-siècle après les recommandations de Pigou, le principe de pollueur-payeur a été officiellement adopté par les pays membres de l'Organisation du Commerce et de Développement Économique (OCDE) en tant que fondement économique des politiques environnementales. C'est un principe de plus en plus reconnu qui bénéficie d'une audience encore plus large aujourd'hui et qui devrait s'étendre encore dans le futur. On y fait explicitement référence dans la Déclaration de Rio: le principe 16 de la Déclaration de Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement proclame que:

“les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution...”

(Agenda 21 Déclaration de Rio - Principes relatifs aux forêts. Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement. Editions des Nations Unies, New York).

Les pays membres de l'OCDE reconnaissent ce principe depuis 1972 qu'ils énoncent dans les termes suivants:

Principe pollueur-payeur

“Le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux, est le principe dit “pollueur-payeur”. Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production ou de leur consommation.”

Source: OCDE 1975, Le principe pollueur-payeur: définition, analyse et mise en oeuvre, Paris

Ce principe fait certes de plus en plus d'adeptes, cependant certains points restent imprécis tel qu'énoncé précédemment. D'abord, on ne définit pas explicitement quel agent doit être considéré

comme le pollueur, le producteur ou le consommateur. Ensuite il ne fournit pas d'indications sur le montant que le pollueur devrait payer.

Même si le principe pollueur-payeur remonte aux années 70, il est demeuré longtemps très théorique et les instruments économiques n'ont été utilisés qu'en de rares cas, les plus importants étant les redevances de rejet des eaux usées en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. L'objectif d'influencer les comportements des agents économiques en faveur de la protection de l'environnement n'étant pas encore priorisé, ces redevances étaient instaurées principalement pour générer des recettes afin de financer certains services relatifs à la gestion des eaux.

Comme on l'a vu précédemment, les activités anthropiques génèrent non seulement des problèmes de pollution mais également des problèmes d'épuisement des ressources. Différents systèmes de tarification ont donc été mis en place dans le but de réduire l'utilisation des ressources dans les années 80, le principe utilisateur-payeur faisait ainsi son apparition. L'OCDE formulait ce principe dont l'élément essentiel est, qu'il incite l'utilisateur à se montrer économe dans l'utilisation des ressources. Ce principe s'applique également à l'utilisation des services publics. Dans le contexte de rationnement budgétaire, les autorités locales se doivent de trouver d'autres sources de financement et la tarification de certains services aux usagers semble une voie de plus en plus étudiée et empruntée. La tarification vise à faire supporter les coûts de ces services par ceux qui en bénéficient directement plutôt que par l'ensemble des contribuables.

Ce n'est que depuis le début des années 90 que certains pays ont vraiment recours à l'écofiscalité et aux instruments économiques comme les taxes, redevances, permis échangeables et systèmes de consigne dans le cadre de leur politique d'environnement. L'emploi de taxes vertes dans le contexte d'une réforme fiscale verte, bénéficie d'un soutien récent mais de plus en plus large.⁶. Cette utilisation accrue des instruments économiques et des écotaxes résulte de plusieurs facteurs dont les suivants⁷:

- la recherche de moyens d'action plus efficaces en matière d'environnement;
- la réforme des réglementations
- la réforme de la fiscalité
- la recherche de recettes publiques

⁶ OCDE 1997b, p 17.

⁷ OCDE, 1997a

L'OCDE, l'Organisation du Commerce et du Développement Économique, défend depuis longtemps le principe d'un recours plus intensif et cohérent aux instruments économiques et ses nombreux travaux ont fourni un fondement analytique et des stratégies de mises en oeuvre. En 1991, les ministres de l'environnement des pays membres de l'OCDE ont adopté une recommandation relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement.

Chapitre 2

LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

2.1 Définition des instruments économiques

Selon l'OCDE, un instrument économique est une mesure qui utilise le système des prix et les forces du marché pour atteindre un objectif donné. Les instruments peuvent être qualifiés d'économiques lorsqu'ils ont un effet sur l'estimation des coûts et des avantages des différentes possibilités d'action qui s'ouvrent aux agents économiques. L'utilisation des instruments économiques dans un objectif de protection de l'environnement et de développement durable consiste donc à accroître les coûts des activités ayant des incidences négatives sur l'environnement, ou à réduire les coûts des activités bénéfiques à l'environnement. Les prises de décisions des individus et des entreprises sont ainsi axées sur des objectifs environnementaux par l'entremise des prix des activités.

Les instruments économiques *prônent donc l'utilisation des prix avant tout pour amener les individus et entreprises à modifier leur comportement*⁸, la souplesse des instruments économiques, laisse aux entreprises et aux particuliers le soin de choisir leurs modes d'intervention, mais les incite économiquement à prendre des mesures qui favorisent la protection de l'environnement. *Les prix du marché doivent refléter les véritables coûts sociaux des activités économiques. Les externalités sont ainsi internalisées (incluses dans les coûts), et les intérêts des entreprises et des consommateurs particuliers deviennent compatibles avec les intérêts collectifs de la société.*⁹ Contrairement aux réglementations et à l'approche commande-contrôle, les instruments économiques se limitent à fournir des incitations en modifiant les bénéfices ou les coûts de l'activité concernée. Les instruments économiques engendreront, du moins en théorie, un comportement efficace par rapport aux coûts.

Parmi toutes les définitions que l'on retrouve dans la littérature concernant les instruments économiques, on retient deux caractéristiques majeures :

⁸ Gouvernement du Québec, Ministère des finances et Ministère de l'environnement et de la faune, 1996a, p.4

⁹ idem

- les instruments économiques fonctionnent par le biais des prix;
- les instruments économiques laissent aux entreprises et aux particuliers le soin de choisir leur moyen d'action.

2.2 Les objectifs des instruments économiques

Les instruments économiques de protection de l'environnement sont appliqués dans un but précis, à savoir l'amélioration de l'environnement en assignant un prix à ses différentes utilisations. Dans le cas de la pollution, les instruments visent à réduire les émissions nocives liées aux processus de production ou de consommation. Ils constituent un moyen d'intervention des pouvoirs publics modifiant les prix relatifs et les signaux du marché afin de décourager certains modes de production et de consommation et d'en encourager d'autres entraînant une moindre dégradation de l'environnement. L'utilisation des instruments économiques poursuit généralement trois types d'objectifs:

1. Objectif de financement

Recueillir des fonds qui permettront de couvrir les coûts des impacts sur l'environnement ou qui seront redistribués pour favoriser des activités de prévention ou de restauration de la qualité de l'environnement ou de recherche et développement.

2. Objectif d'incitation

Influencer le comportement des consommateurs afin de réduire ou d'optimiser l'utilisation des ressources, en exerçant une pression à la hausse sur le prix des produits ou des activités nuisibles pour l'environnement.

3. Objectif de prévention

Poursuivre une approche de plus en plus préventive en matière de pollution de l'environnement. (Redevances pour restauration des sites miniers ou des lieux d'enfouissements sanitaires, ou garanties financières par exemple).

Double-gain

En plus d'atteindre des objectifs environnementaux plus rigoureux, plusieurs auteurs pensent que les nouvelles taxes environnementales pourraient également servir à réduire les taxes à la consommation ou sur la masse salariale actuelles, permettant ainsi de relancer l'économie et l'emploi. Cette notion de double gain suscite actuellement beaucoup d'intérêt. En Europe certains

instruments fiscaux introduits à l'origine pour générer des recettes, sont renforcés dans le but maintenant de réduire les charges fiscales qui pèsent sur l'emploi, aux Pays-Bas notamment.

2.3 Avantages des instruments économiques

La documentation abonde sur les avantages des instruments économiques, parmi les nombreux avantages cités, on retient principalement les suivants:

a/ Réduction de la pollution à moindre coût

Le grand avantage des instruments économiques sur l'approche commande-contrôle, est qu'ils peuvent réduire la pollution à moindre coût. Le coût de dépollution est en général différent d'une source de pollution à l'autre. Les instruments économiques tiennent compte de ces différences permettant ainsi de faire réduire le prix de la pollution par ceux pour qui la dépollution est la moins coûteuse. C'est ce que l'approche commande et contrôle ne réussit pas à faire lorsqu'elle traite uniformément tous les pollueurs. Les taxes et les permis échangeables peuvent le faire parce que les pollueurs qui ont les coûts de dépollution les plus faibles auront intérêt à dépolluer plutôt qu'à payer la taxe ou le permis. À l'inverse, ceux qui ont les coûts de dépollution les plus élevés préféreront payer la taxe ou acheter un permis d'émissions plutôt que de dépolluer.¹⁰ Le régime de prix et la souplesse de réaction à ces prix permettent aux entreprises et aux particuliers de choisir l'option la plus avantageuse.

b/ Encouragement à l'innovation

Le second avantage des instruments économiques est qu'ils fournissent aux entreprises une incitation continue à améliorer leur performance environnementale. Avec l'approche commande-contrôle, une fois que l'entreprise s'est conformée aux normes imposées, elle n'a pas nécessairement intérêt à faire davantage. Avec la redevance ou le permis qui n'imposent pas de stratégie antipollution, le pollueur est toujours incité à innover et à trouver de nouveaux moyens pour réduire ses émissions afin de maximiser ses profits.¹¹

c/ Recettes

Un autre avantage susceptible de découler de la mise en oeuvre de politiques environnementales fondées sur le marché peut se présenter lorsque ces politiques engendrent des recettes. Les recettes générées par des taxes ou des redevances environnementales peuvent être consacrées à réduire

¹⁰ Gouvernement du Québec, Ministère des finances et Ministère de l'environnement et de la faune, 1996a

¹¹ Gouvernement du Québec, Ministère des finances et Ministère de l'environnement et de la faune, 1996a

d'autres taxes ou encore être affectées à des programmes particuliers de protection de l'environnement ou au financement des organismes oeuvrant pour la protection de l'environnement.

De nombreuses études attribuent d'autres avantages aux instruments économiques, notamment : une efficacité accrue sur le plan environnemental, une action rapide et une grande souplesse. Ces avantages vont toutefois dépendre de l'instrument utilisé.¹²

2.4 Problèmes posés par les instruments économiques

Les instruments économiques démontrent de nombreux avantages mais ils présentent également certains problèmes qu'il ne faut pas sous-estimer. Parmi ceux cités dans diverses études, nous avons retenus les suivants. (L'annexe II présente les principaux obstacles à l'application des instruments économiques et des éléments de solution à ces obstacles.)

a/ Difficulté de mesurer les émissions

Une taxe est efficace lorsqu'elle touche directement l'activité de pollution concernée. Pour cela il faut pouvoir mesurer précisément les émissions, et ce n'est pas toujours réalisable. C'est pourquoi on impose plus souvent des normes de moyens plutôt que des normes de performance ou l'instauration d'écotaxes.

b/ Incertitude quant aux résultats

L'utilisation d'instruments économiques crée de l'incertitude quant aux résultats obtenus. La réduction de la pollution résultant d'une taxe sur un produit polluant dépendra du taux de la taxe et de la sensibilité des acheteurs à la hausse du prix. S'ils sont peu sensibles, la taxe aura peu d'effet. Si nous sommes en présence de produits très toxiques qu'il faut faire disparaître totalement, la taxe n'est probablement pas le meilleur instrument à utiliser. Cependant, l'instauration d'un programme de permis d'émissions échangeables donnent des résultats différents des taxes puisqu'il faut au départ déterminer un taux d'émissions admissibles selon la capacité de support du milieu.

c/ Capacités d'assimilation des écosystèmes

¹² L'efficacité et la rentabilité des instruments économiques ne sont pas que théoriques. Dans le document "Un nouveau regard sur les instruments économiques" préparé pour le conseil canadien des ministres de l'environnement, on y fait état d'études portant sur 23 i.e. actuellement en application aux É.-U. où l'utilisation de la réglementation directe serait 1,07 à 22 fois plus coûteuse pour l'atteinte des mêmes objectifs environnementaux.

L'utilisation des instruments économiques suppose implicitement que l'impact de la pollution est le même peu importe la source d'émission. Étant donné les capacités d'assimilation de certains écosystèmes, la situation dans laquelle une firme continue de polluer à 100% pendant qu'une autre arrête totalement peut avoir un impact différent sur l'environnement que si les deux firmes réduisent leur pollution de moitié.¹³

2.5 Les types d'instruments économiques

Selon les critères de l'OCDE, les outils de politique le plus souvent appelés instruments économiques sont les taxes et redevances, les programmes d'échange, les systèmes de consigne, les incitations financiers. En plus des quatre instruments économiques mentionnés, un large éventail d'outils utilisent le marché et les prix à des fins de protection de l'environnement.

2.5.1 Les taxes et redevances sur les nuisances

Les redevances sur les nuisances peuvent dans une certaine mesure être considérées comme le prix de la pollution. Les pollueurs sont tenus de payer pour leur utilisation implicite de services d'environnement, qui entrent par conséquent, du moins en partie, dans les calculs coûts-avantages du secteur privé. Les redevances peuvent avoir un effet incitatif sur les comportements et un effet générateur de recettes (ou de fonds). L'effet incitatif des redevances est fonction des modifications des coûts et des prix qu'elles entraînent. Dans bien des cas, les redevances ont principalement un effet générateur de recettes: elles sont trop faibles pour avoir un effet incitatif et les recettes sont utilisées pour financer le traitement collectif et la recherche de nouvelles techniques de lutte contre la pollution ou pour subventionner de nouveaux investissements.¹⁴

En théorie les redevances doivent être distinguées des taxes: les redevances sont des paiements en contrepartie d'un bien ou d'un service rendu, associées à des flux de biens et de services en sens inverse, alors que ce n'est pas le cas des taxes. Les taxes sont des paiements, sur la base par exemple du degré de pollution. Il est dans la pratique difficile de distinguer les deux. Les taxes au sens strict ont pour objectifs d'engendrer des recettes, normalement destinées au budget général des

¹³ Gouvernement du Québec, Ministère des finances et Ministère de l'environnement et de la faune, 1996a. Dans ce document en page 7, on illustre la différence entre les résultats des coûts de dépollution obtenus par l'approche commande-contrôle et par l'utilisation d'instruments économiques.

¹⁴ OCDE 1994, p.19

pouvoirs publics, alors qu'en tant qu'instruments économiques les redevances ou les impôts peuvent essentiellement viser à avoir une incidence sur l'affectation des ressources.¹⁵

Certains auteurs parlent de charges fiscales en faisant référence aux taxes, redevances ou aux droits. Pour les besoins de l'étude nous parlerons indifféremment de taxes ou de redevances ou de droits. Les taxes et redevances peuvent prendre plusieurs formes selon les objectifs poursuivis:

Types de taxes et redevances en matière de protection de l'environnement

Les taxes et redevances sur les émissions

Ces taxes donnent lieu à un prélèvement fiscal d'un montant directement lié au volume de pollution rejeté (ou estimé) dans l'air, dans l'eau ou dans les sols, ou au bruit produit. Les taxes sur les émissions portent généralement sur un seul type d'émissions à la fois. Elles frappent le dernier maillon de la chaîne, c'est-à-dire ceux qui rejettent effectivement une certaine substance dans l'environnement, et leur application est d'ordinaire envisagée dans le cas de sources fixes en raison de leurs coûts administratifs et de contrôle élevés. Les taxes sur les émissions sont particulièrement adaptées aux pollutions locales et sont efficaces davantage au niveau du producteur.

Les redevances d'utilisation

Ce sont des paiements en contrepartie desquels celui qui s'en acquitte bénéficie d'un service directement proportionnel à la somme payée. Seuls sont assujettis ceux qui bénéficient du service public considéré. Ces redevances ont pour objet d'engendrer des recettes et leur produit est utilisé pour le financement du service, tel que la collecte et l'épuration publiques des eaux. On les considère comme des instruments fiscaux de protection de l'environnement parce que le service qu'elles contribuent à financer vise à améliorer la qualité de l'environnement et à réduire l'utilisation de ressources naturelles telles que l'eau ou les sols. Dans la mesure où elles ont par nature une fonction de recouvrement des coûts, les redevances d'utilisation constituent une application directe du principe pollueur-payeur.

¹⁵ OCDE 1994, pp. 20 et 51

Types de taxes et redevances en matière de protection de l'environnement

Les taxes ou les redevances sur les produits

Ces taxes peuvent constituer un substitut aux taxes sur les émissions lorsque celles-ci ne peuvent être soumises à une taxation directe. Généralement, les taxes sur les produits peuvent être imposées afin de valoriser l'environnement, et pour corriger des externalités autres que la pollution. Une taxe sur les produits peut être fonction de la teneur des produits en substances toxiques. Une taxe sur le carbone est ainsi appliquée sur les combustibles fossiles en fonction de la teneur en carbone de chacun d'eux. La taxe sur les produits peut également être perçue par unité de produit, l'objectif alors est de réduire l'utilisation du produit en général. Les redevances sur les produits peuvent frapper les matières premières, les biens intermédiaires, ou les produits finis (de consommation). Lorsqu'elles frappent les produits de consommation, elles sont souvent appelées taxes sur la consommation ou taxes sur les produits finis.

Les taxes sur la consommation peuvent être utilisées lorsque la pollution est étroitement liée à la demande des consommateurs, comme dans le cas des produits jetables en concurrence avec des substituts réutilisables, ou dans celui des véhicules peu économes en carburant. La taxe peut alors être liée au produit lui-même ou à ses composantes nuisibles pour l'environnement. Lorsqu'elles frappent des matières premières (telle que le charbon pour la production d'électricité) ou des biens intermédiaires (tels que le chlorure de polyvinyle pour la production de plastique), les taxes sur les produits sont appelées taxes sur les intrants. Tout comme les taxes sur les émissions qui frappent les activités de production, les taxes sur les intrants constituent des taxes à la production. Cependant les taxes sur les autres produits sont davantage reliées à la consommation

La taxation à des taux différents

Elle consiste à moduler les taxes indirectes, les taxes spécifiques, les taxes sur les ventes ou les taxes sur la valeur ajoutée en vue de protéger l'environnement. Les biens et services dont la production ou la consommation entraîne des atteintes à l'environnement peuvent être plus lourdement taxés (comme c'est le cas par exemple de l'essence au plomb qui est soumise à des taxes spécifiques plus élevées que l'essence sans plomb dans plusieurs pays européens).

Tiré de OCDE 1996 p. 11

En haussant le prix des activités qui compromettent l'atteinte des objectifs environnementaux, les droits et les taxes ont pour but de modifier les comportements ou de générer des recettes pour financer des programmes environnementaux. Bien sûr il existe certaines contraintes à l'utilisation des "écotaxes", comme par exemple l'accroissement possible de la charge fiscale de ménages à faibles revenus (incidence régressive) ou la réduction de la compétitivité des entreprises sur la scène internationale.

a/ Incidence régressive

Les taxes et redevances peuvent avoir des effets incitatifs sur les comportements si les taux de taxation sont suffisamment élevés. Elles permettent également de générer des recettes servant à la protection de l'environnement et respectent le principe pollueur-payeur, cependant elles peuvent donner lieu à certaines incidences que l'on veut éviter. *Par exemple, l'introduction de taxes environnementales sur l'énergie risque notamment d'avoir des effets régressifs importants, du fait de la part des dépenses pour l'énergie dans les budgets des ménages les plus défavorisés. Ce qui importe dans l'évaluation des incidences redistributives de la charge d'une taxe environnementale, c'est davantage l'incidence finale, c'est-à-dire qui supporte en fin de compte la charge de la taxe plutôt que l'incidence formelle, c'est-à-dire qui paie la taxe.*¹⁶ Une taxe peut avoir des effets directs sur les achats des ménages mais également des effets indirects puisque la charge de la taxe qui est acquittée par les entreprises peut toujours être répercutée sur les ménages ou les clients. Il est donc important avant d'instaurer une nouvelle taxe, d'en évaluer les effets.

Dans une étude de Pearson et Smith¹⁷, on montre qu'une taxe sur le carbone frappant les achats de produits énergétiques par les consommateurs aurait un effet redistributif neutre dans l'ensemble, dans beaucoup de pays de la Communauté Européenne, mais cette taxe aurait un impact beaucoup plus régressif au Royaume-Uni et en Irlande. Pour les 20 % les plus pauvres de la population britannique, le paiement d'une taxe additionnelle sur les achats de produits énergétiques et de carburant par les ménages équivaldrait à plus de 2% de leur budget total, contre moins de 1% pour les 20 % les plus riches de la population. Lorsque les effets d'une taxe seraient trop régressifs, il serait essentiel de prévoir des mesures de compensation pour les ménages plus pauvres. Les recettes peuvent être utilisées d'une manière qui profite au moins autant, en moyenne aux ménages les plus défavorisés qui paient la taxe, en ristournant un montant forfaitaire ou en prévoyant des dégrèvements fiscaux.¹⁸ Au Québec, des mesures semblables ont été mises en place lors de l'instauration de la TVQ afin de rétablir l'équité et d'éviter des conséquences sociales néfastes.

¹⁶ OCDE, 1993, p.71

¹⁷ PEARSON M. et S. SMITH 1991, The european Carbon Tax: An Assesment of the European Commission's Proposals, rapport de la SFI, Londres : Institute for Fiscal Studies. Étude citée dans OCDE, 1993

¹⁸ OCDE, 1993a.

b/ Compétitivité internationale

L'instauration de taxes environnementales peut également avoir des effets sur la compétitivité internationale des entreprises. Ainsi, les entreprises à forte intensité de pollution peuvent constater une détérioration de leur position concurrentielle dû aux frais encourus par le paiement de taxes ou redevances environnementales par rapport à des entreprises d'un autre pays qui n'ont pas à payer de telles redevances. Cependant, les taxes environnementales ne diffèrent pas des autres taxes quant à leurs effets sur la compétitivité, et le problème de la compétitivité dans le cas des taxes environnementales est facilement surestimé. Il est en effet possible de compenser, au moins en partie, l'impact des taxes environnementales sur la compétitivité par un allègement d'autres taxes pesant sur les entreprises, grâce aux recettes produites par les taxes environnementales¹⁹. L'objectif incitatif est ainsi maintenu.

2.5.2 Les incitations financières à la mise en conformité

Ces incitations sont des sortes de taxes punitives en cas de non respect de normes réglementaires. Elles peuvent être imposées sous forme de cautions remboursables après mise en conformité, ou sous forme de pénalités suivant la non conformité (les amendes imposées en cours sont exclues de cette catégorie d'instruments économiques). Ces incitations sont fondées sur les bénéfices retirées par le pollueur de ne pas se conformer aux normes réglementaires. On les retrouve surtout dans les pays scandinaves, en Grande-Bretagne et aux États-Unis²⁰.

2.5.3 Les garanties financières

Dans un système de garanties financières, l'entreprise est tenue de fournir une garantie au gouvernement (sous forme d'obligation ou de dépôt en espèces) qui ne sera remboursée que si l'entreprise peut prouver qu'elle a atteint un objectif environnemental déterminé. Si l'entreprise n'atteint pas l'objectif environnemental, le gouvernement peut se servir de la garantie pour financer les mesures correctrices requises ou pour indemniser les victimes des dommages causés par l'entreprise. Il convient de recourir aux garanties financières lorsqu'une entreprise risque de ne pas

¹⁹ idem, p. 87

²⁰ Gouvernement du Québec, Ministère des Finances et Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a. pp. 5 et 15

atteindre les objectifs environnementaux fixés. Les garanties financières sont une variante des incitatifs à la mise en conformité décrits précédemment.

Voici quelques exemples d'application des garanties financières:

- protéger les terres humides contre l'impact des activités d'aménagement commerciales ou résidentielles avoisinantes;
- assurer une régénération minière convenable;
- assurer la sécurité des pratiques dans les installations de gestion des déchets, en particulier dans les lieux d'enfouissement sanitaires.

Ce système pourrait également s'appliquer aux entreprises dont les activités présentent des risques élevés pour l'environnement et qui pourraient se défilier (faillites) advenant des problèmes. Ainsi on pourrait éviter de faire payer tous les contribuables pour des problèmes créés par des entreprises irresponsables. Prenons l'exemple de la compagnie Balmet, une entreprise de récupération de batteries au plomb, qui a laissé ses installations contaminées dans la municipalité de St-Jean-sur-Richelieu où une grande partie des coûts de décontamination proviendront des fonds publics ²¹.

2.5.4 Les encouragements fiscaux ou incitatifs financiers

Ces instruments, contrairement à ceux présentés précédemment qui augmentent le coût de la pollution, réduisent le coût des activités "écologiques". Ces outils englobent les diverses dispositions généralement prévues dans le système de fiscalité directe ou d'impôts sur les revenus pour encourager un certain type de comportement de la part des entreprises ou des particuliers. Outre les subventions directes, l'amortissement accéléré constitue la forme la plus fréquente d'allègement fiscal, mais de nombreux pays accordent également des crédits d'impôt pour certains types d'investissement, par exemple dans les équipements de lutte contre la pollution ou dans la recherche et le développement. Ce type d'instrument permet d'atteindre les objectifs d'incitation et de prévention mais ne permet pas de générer des recettes et ne respecte pas le principe pollueur-payeur. L'OCDE ne recense plus ce type d'instruments parmi ces études sur les instruments économiques et la protection de l'environnement.

2.5.5 Les systèmes de permis échangeables

²¹ Francoeur, L.-G., 1998

Les programmes d'échange de permis d'émissions répondent à deux types d'objectifs, d'abord, l'atteinte d'objectifs environnementaux précis puis, la réduction des coûts économiques d'atteinte de ces objectifs environnementaux en encourageant l'implantation des mesures les moins coûteuses²². Ces programmes de permis échangeables pour la protection de l'environnement ressemblent, à plusieurs égards au système de quotas échangeables utilisés dans le domaine des pêches. En général, les programmes établissent un plafond de rejet total et délivrent des permis de rejet à des pollueurs individuels. Si les rejets d'une entreprise sont inférieurs à la norme autorisée, celle-ci peut vendre ou échanger le montant de la différence entre ses rejets réels et les rejets autorisés à une autre entreprise qui aura alors la possibilité d'émettre plus de rejets que ne l'autorise sa norme initiale. Puisque les permis sont alloués pour chaque source d'émissions, les échanges peuvent se réaliser à l'intérieur d'une même entreprise dont les émissions ont plusieurs sources. Les pollueurs peuvent alors parvenir à respecter le plafond global de rejets ou d'émissions à un coût global moindre²³.

Les droits d'émissions doivent contribuer à satisfaire à des normes fixées pour l'environnement ambiant. Ce système est largement utilisé dans le contrôle de la pollution atmosphérique et dans la gestion de la qualité de l'eau. Le système de négociation de permis de polluer, comme d'autres instruments économiques, ne remplace pas les mesures de réglementation et les directives techniques relatives aux installations industrielles mais vient plutôt les compléter.

Les systèmes de permis négociables existent aux États-Unis depuis 1976. Ils permettent aux industries de réaliser des économies dans l'atteinte des objectifs environnementaux fixés. Ils offrent aux industriels une grande souplesse par rapport à une réglementation basée sur des normes de moyens puisqu'ils ne les obligent pas à utiliser une technique précise de dépollution ou à mettre au rancart des équipements tout de même polluant avant la fin de leur vie normale. Le maintien de ces équipements en service est possible tout en respectant les obligations environnementales via le programme de permis échangeables d'émissions. Économie dans les coûts d'atteinte des objectifs environnementaux, souplesse, les systèmes de permis échangeables d'émissions présentent certes, des avantages sur l'approche réglementaire contraignante néanmoins, nous notons certains inconvénients et quelques accroc à ce système.

²² Gagnon, Haites 1997, p. 62

²³ Une entreprise peut choisir de vendre certains permis ou allocations d'émissions si ses coûts marginaux de dépollution sont inférieurs à la valeur du prix de vente des allocations.

Contrairement aux taxes et redevances, ces systèmes ne permettent pas de générer des recettes, du moins tels qu'ils fonctionnent aux États-Unis, puisque les permis ou allocations sont distribués gratuitement et ils sont lourds à administrer. Nous verrons dans le chapitre sur les expériences étrangères, une application de ce système.

2.5.6 Responsabilité à l'égard de l'environnement

Dans certaines études, on classe également parmi les instruments économiques, la responsabilité à l'égard de l'environnement. Cet instrument établit la responsabilité du pollueur pour ses dommages à l'environnement et aux victimes. Le pollueur paie seulement s'il est jugé coupable par les tribunaux. Cet instrument qui incite à réduire les risques d'atteintes à l'environnement et qui envoie des signaux sur le marché dépendamment si les risques sont élevés ou non, en voici quelques exemples tirés du document "Un nouveau regard sur les instruments économiques."

Primes d'assurances

Les primes d'assurances couvrant une éventuelle responsabilité varient en fonction de l'évaluation des risques environnementaux par l'assureur. Le montant de la prime est fixé en fonction de l'importance des risques, ce qui incite à réduire les risques environnementaux.

Valeurs foncières

Un système de responsabilité à l'égard de l'environnement fait chuter la valeur des propriétés à risques élevés. Les propriétaires sont donc incités à limiter les risques de contamination du sol.

Taux d'intérêt

Si un prêteur craint d'être tenu responsable de coûts environnementaux, il refusera d'accorder un crédit aux activités à risque élevé ou imposera un taux d'intérêt supérieur de façon à se protéger du risque. Dans le même ordre d'idée, les particuliers qui cherchent à obtenir du crédit en offrant leur propriété en garantie pourraient avoir de la difficulté à trouver du crédit à un taux concurrentiel, si les prêteurs craignent que les risques environnementaux réduisent la valeur de la garantie.

Valeurs des actions

Les investisseurs percevront les responsabilités à l'égard de l'environnement comme tout autre coût éventuel susceptible de réduire la rentabilité et la valeur nette d'une entreprise. Les entreprises comportant de plus grands risques environnementaux pourraient donc voir chuter la valeur de leurs actions.

2.5.7 Les systèmes de consigne

Les systèmes de consigne sont bien connus au Québec, on les utilise depuis bon nombre d'années, ils consistent à faire payer, en sus du prix de certaines catégories de biens, un montant d'argent qui sera remis à l'acheteur lorsque celui-ci retournera le résidu du produit, soit au vendeur ou à un endroit de récupération. Ils permettent, à l'achat d'un produit, de prélever un dépôt qui est remboursé lorsque ce qui reste du bien est retourné pour réemploi, recyclage ou élimination selon les normes. Par le passé, les systèmes de consignation ont été instaurés par l'industrie elle-même, appliqués aux contenants de boissons de verre à remplissage multiple, probablement pour des raisons économiques.

Plus récemment, leur mise en place a été imposée ou encouragée par les pouvoirs publics pour des raisons de protection de l'environnement dans le but de réduire les déchets sauvages et de récupérer les matériaux réutilisables ou recyclables, ainsi, d'autres produits sont maintenant touchés par la consigne, les carcasses de voitures en Norvège et en Suède, les batteries de véhicules dans certains états américains, etc.). Les systèmes de consigne contribuent toutefois à augmenter les coûts de distribution et d'entreposage.

On voit donc que les instruments économiques pouvant compléter la réglementation directe sont nombreux et diversifiés. Il est important de bien définir les objectifs environnementaux à atteindre avant de déterminer quel instrument ou combinaison d'instruments économiques et réglementaires il faut utiliser.

Chapitre 3

LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Ce chapitre présente des exemples choisis pour illustrer la diversité des applications des instruments économiques utilisés en matière de protection de l'environnement, à l'étranger. On retrouvera dans les exemples, des taxes et des redevances ainsi que des systèmes de permis échangeables. Ces exemples proviennent des pays européens et des États-Unis principalement. Un chapitre ultérieur présente l'état de la situation concernant l'utilisation des instruments économiques au Canada. Des expériences appliquées au secteur de l'énergie ont été priorisées car la production et la consommation d'énergie, principalement dans le domaine des transports, ont des impacts significatifs sur la qualité de l'environnement. Ils comportent des coûts qui ne sont que très rarement pris en compte et nous apparaissent comme des enjeux majeurs en matière de développement durable vers le troisième millénaire qui s'amorce. On trouvera également dans cette section des expériences concernant l'utilisation des instruments économiques appliqués à la protection de l'eau et au secteur agricole. Différents types d'instruments économiques en application dans les pays de l'OCDE dans des domaines variés sont présentés à l'Annexe III.

3.1 Énergie et Transport

Le secteur de l'énergie pose deux types de problèmes majeurs en ce qui a trait à l'économie et à l'environnement. D'une part, avec une consommation d'énergie mondiale toujours grandissante, on observe un épuisement et un gaspillage des ressources non renouvelables. D'autre part, on observe également une dégradation de l'environnement résultant de la production et de la consommation d'énergie: gaz à effet de serre, destruction de la couche d'ozone, etc. L'épuisement constitue un problème particulièrement lorsqu'il s'agit de ressources non renouvelables. Or, à l'heure actuelle, 90 % de la production mondiale d'énergie commerciale reposent sur des carburants fossiles non renouvelables (pétrole, gaz naturel, charbon). Même si en admettant que les réserves existantes soient suffisantes pour répondre à la demande mondiale, il n'en demeure pas

moins comme le mentionne un économiste du World Wide Fund for Nature, Fulai Sheng²⁴, que l'utilisation de telles ressources constitue en soi la réduction d'une réserve limitée et va à l'encontre du développement durable.

Quoique l'épuisement des ressources soient un enjeu majeur, les débats publics portent davantage sur les effets environnementaux de la production et de la consommation d'énergie (carburants fossiles), aussi bien à une échelle locale que nationale ou internationale. Ces effets posent problèmes car ils ne sont pas inclus dans le calcul des coûts de ceux qui en sont responsables. Comme les consommateurs sont lents à modifier leur comportement, de simples pressions morales ou "sensibilisation" ne donneront que peu de résultats à court terme. Par contre en fixant un juste prix, c'est-à-dire un prix qui reflète les coûts directs et indirects de la production et de la consommation d'énergie²⁵, on peut arriver à rejoindre les consommateurs plus rapidement. Les instruments économiques permettent de fixer ce juste prix; en internalisant les coûts sociaux liés à la production et à la consommation d'énergie notamment dans le domaine des transports et en permettant ainsi aux offreurs et aux consommateurs de fonder leurs décisions sur le coût réel de leur activité, ils peuvent corriger certaines distorsions qui perturbent le marché. Les lignes qui suivent présentent des mesures mises en place dans le but de réduire la consommation d'énergie dans le domaine des transports et d'autres mesures s'attaquant principalement aux effets nuisibles de la production et de la consommation d'énergie, soit l'émission de certains polluants atmosphériques.

Même si l'efficacité énergétique des véhicules s'est accrue au cours des dernières années, les transports occupent toujours une part importante de la consommation d'énergie. Au Québec, le transport représente plus du quart de la consommation énergétique totale²⁶. Dans la plupart des pays, la plus grande partie du transport s'effectue par route. En 1990, le transport routier représentait 82 pour cent de la consommation d'énergie finale du secteur des transports dans les pays de l'OCDE (87 % au Japon, 83 % en Europe, 81 % en Amérique du Nord).²⁷ Les systèmes de transport du monde sont presque entièrement alimentés par le pétrole, qui représentait plus de 99% de la consommation d'énergie par les transports en 1990. Le transport inversement, consomme environ 50 % des produits pétroliers (60% dans les pays de l'OCDE) et constitue partout le type de consommation de pétrole dont l'augmentation est la plus rapide²⁸.

²⁴ Sheng, F. 1997. "Un regard froid sur le sujet brûlant de l'énergie."

²⁵ Les impacts de la pollution atmosphérique sur la santé humaine en sont un exemple.

²⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1995. *L'utilisation de l'énergie*.

²⁷ tiré de OCDE 1997c, p.15

²⁸ idem, p.19

L'évolution actuelle des transports, leur croissance et les nombreux coûts sociaux engendrés, constituent une menace pour le développement durable et nous amène à nous préoccuper plus attentivement de ce secteur. Différents outils et stratégies ont été mis en oeuvre dans certains pays pour tenter de freiner cette croissance, principalement concernant l'utilisation de la voiture, et pour internaliser les coûts sociaux associés aux transports routiers. La plupart des outils développés, dans les exemples qui suivent, pour réduire l'attrait de l'automobile, consiste à accroître les coûts variables (coût de l'essence, utilisation des routes et des stationnements) de l'utilisation de la voiture par rapport aux coûts fixes (coût d'acquisition, d'immatriculation). On observe donc une tendance à augmenter les coûts d'utilisation de la voiture, taxes sur l'essence, tarification des routes, tarification des stationnements. Les exemples qui suivent vont à peu près tous dans ce sens.

3.1.1 Taxation des carburants

Même si la fiscalité est un outil peu prisé à l'heure actuelle sur le plan politique, il n'en demeure pas moins qu'une augmentation du prix des combustibles fossiles peut avoir un effet direct sur la consommation d'énergie en réduisant le nombre de kilomètres parcourus, en accélérant le renouvellement du parc automobile et en incitant les automobilistes à acheter des véhicules moins énergivores et à mieux les entretenir. Les carburants sont soumis à des taxes très diverses depuis très longtemps dans plusieurs pays. On retrouve les taxes générales à la consommation, les droits d'accises qui visent des produits en particuliers et fixés en fonction de la quantité et non *ad valorem* (en fonction du prix) et des taxes spécifiques.

Cependant, la taxation systématique des combustibles en fonction de leurs effets sur l'environnement est une idée relativement récente. La question qu'il faut alors se poser pour déterminer dans quelle proportion on doit taxer les carburants, est : dans quelle mesure le prix des carburants influence-t-il l'utilisation des transports routiers particuliers et donc la consommation d'énergie? Les prix des carburants peuvent d'une part inciter les fabricants de véhicules à adopter des solutions plus efficaces sur le plan de la consommation, ou influencer le choix du consommateur lors de l'achat d'une nouvelle voiture vers des modèles plus économes énergétiquement. Il n'y a cependant aucune garantie assurée et des études provenant des États-Unis semblent démontrer que l'amélioration des performances de consommation serait davantage attribuée à la fixation de normes obligatoires plutôt qu'au coût élevé des produits pétroliers²⁹. Il faut aussi prendre en compte que l'amélioration du rendement énergétique des véhicules peut encourager les gens à utiliser davantage la voiture.

²⁹ OCDE 1995b, p.76

Enfin le relèvement des prix des carburants pourrait toutefois diriger le consommateur vers des modes de transport collectif. Selon les auteurs de "L'autre écologie", hausser le prix de l'essence, en augmentant progressivement les taxes sur le carburant, représente la solution la plus efficace pour en réduire la consommation. Certains constats nous démontrent cependant que l'usage de l'automobile reste peu élastique par rapport au prix du carburant à court terme, c'est-à-dire que l'usage de l'automobile varie peu, mais qu'à long terme, l'élasticité est plus grande³⁰. Quelques études recensées dans le document "L'autre écologie"³¹ abondent dans le même sens: les effets se font vraiment sentir à long terme. Quoiqu'il en soit, nous croyons qu'à moins d'être fixées à un taux très élevé, les taxes sur les carburants seules, n'auraient qu'un impact limité sur l'évolution de l'utilisation des véhicules automobiles³². Aussi, recommande-t-on régulièrement dans la littérature, de recourir à d'autres instruments économiques en plus de la taxation et à des normes réglementaires contraignantes pour assurer une progression vers l'efficacité énergétique dans le domaine des transports³³. Nous présentons dans les tableaux 1 et 2 un aperçu de la part des taxes dans le prix de l'essence et du diesel (gazole) pour différents pays de l'OCDE.

L'industrie automobile et les taxes vertes

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'association des manufacturiers de véhicules moteurs (qui représentent les trois grands de l'industrie américaine: Ford, Chrysler et Général Motors) ne s'oppose pas catégoriquement à l'introduction de taxes sur les carburants. Les fabricants craignent plutôt que des normes de rendement énergétique induisent une série d'effets pervers qui les rendent peu effectives. Ils croient que les taxes sur le carburant auraient plus d'impacts sur les comportements des consommateurs³⁴.

³⁰ idem

³¹ GRAME 1996, p. 301-302

³² Dans son étude "Propositions de mesures d'efficacité énergétique dans le secteur des transports", Luc Gagnon compare l'évolution du taux de possession d'automobile et la longueur moyenne des déplacements compte tenu du taux de taxe sur l'essence en vigueur en Ontario et au Québec. Il constate que l'élasticité de la demande d'automobile est faible à court terme et très grande à long terme. Tiré de LEFEBVRE, Jean-François, GUÉRARD Yves et Jean-Pierre DRAPEAU, 1995. p.301

³³ OCDE 1995b

³⁴ LEFEBVRE, Jean-François, GUÉRARD Yves et Jean-Pierre DRAPEAU, 1995. p.141 et GRAME et UQCN 1993

TABLEAU 1
Prix et taxes par litre d'essence sans plomb
vendu aux ménages (TVA incluse) \$ É.U.

Source: OCDE 1995, Les écotaxes dans les pays de l'OCDE. Paris OCDE

TABLEAU 2
Prix et taxes par litre de diesel
vendu à l'industrie (hors TVA) \$ É.-U.

Source: OCDE 1995, Les écotaxes dans les pays de l'OCDE. Paris OCDE

3.1.2 Taxes sur le carbone et l'énergie

Comme nous l'avons vu précédemment, une approche directe et économiquement attirante consisterait à augmenter suffisamment les taxes sur les produits pétroliers jusqu'à ce qu'ils reflètent au mieux des estimations, l'ampleur des dommages provoqués par la pollution automobile. Ces taxes pourraient être proportionnelles aux émissions de polluants et de gaz à effets de serre associés aux carburants. C'est dans cette optique que sont apparues les premières taxes sur le carbone. Jusqu'à ce jour, un petit nombre de pays seulement ont mis en place une structure systématique de taxation des carburants à des fins de protection de l'environnement. Cinq pays européens ont mis en oeuvre des taxes sur le carbone: le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. Cette taxe tente de refléter le potentiel de pollution par le CO₂ des combustibles fossiles.

Finlande

En 1990, la Finlande a introduit la première taxe sur le carbone en Europe appliquée sur les combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone. Cette taxe a été initialement fixée à un taux relativement faible soit de 24,50 markkaa³⁵ / tonne de carbone et intégrée au droit d'accises³⁶ sur les combustibles fossiles. En 1993, on a doublé le taux de la taxe et on a introduit une forme de fiscalité différentielle pour le diesel et pour l'essence. La taxe d'accises a de nouveau été restructurée en 1994 et les taux de taxation relevés. La taxe se divise désormais en une composante fiscale avec des taux modulés selon le type diesel et d'essence, et une composante carbone-énergie. On a de nouveau relevé la taxe en 1995 pour passer à 141 markkaa (\$Can 35,25)³⁷ par tonne de carbone (ou 38,3 markkaa /tonne de CO₂) et celle applicable à l'énergie à 3,5 markkaa par MWh (\$ Can 0,875). Les entreprises ne sont pas exonérées ni soumises à des taux réduits. Cependant, les produits utilisés comme matières premières dans la production industrielle, ou comme carburants pour les aéronefs et certains navires sont exonérés. En 1995, on a estimé les recettes à 10 200 millions de markkaa pour la taxe de base et 2 400 millions de markkaa pour la taxe supplémentaire énergie-carbone (respectivement 2 milliard 550 millions \$canadien et 600 millions \$canadien).

³⁵ 24,5 markkaa (monnaie nationale de la Finlande) correspond à 6.8 dollars canadiens. En 1992, un écu de la communauté européenne équivalait à 6,307 markkaa , (1,763 dollars canadiens). Le 31 mars 1998, 1 markkaa équivalait à 0,25 dollar canadien.

³⁶ Droit d'accises : taxe sur la fabrication et la distribution d'un bien. L'occupation effective des champs de taxation au Québec , GVT Québec

³⁷ Taux de change de 1998

Tableau 3
Taux appliqués aux combustibles, aux carburants et à l'électricité: Finlande

Source: OCDE 1996, Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE, p.102

Pays-Bas

En 1988, les Pays-Bas ont instauré une taxe d'environnement sur les combustibles qui remplaçait un système de taxes spécifiques destinées à générer des recettes pour financer des programmes de protection de l'environnement. Cette taxe d'environnement sur les combustibles a été mise en place parce que le besoin d'un système intégré pour le financement des dépenses de protection de l'environnement se faisait sentir. On a alors décidé de baser la taxation sur les combustibles car cela pourrait permettre d'établir un lien avec le principe pollueur-payeur. Bien des problèmes de pollution et de réduction des ressources étant directement liés à l'utilisation de combustibles, à des fins de transport entre autres, le lien était facile à faire.

La taxe d'environnement a été modifiée en 1990 pour faire place à une composante basée sur le CO₂, fournissant ainsi des recettes supplémentaires. En 1991, on a ajouté les gaz de raffineries à la liste des combustibles assujettis à la taxe. Enfin, les recettes, qu'on voulait au départ spécifiques

pour le financement des programmes environnementaux, sont versées depuis 1992 au budget général. Cette même année, la taxe a été refondue pour y inclure une composante basée à 50 % sur la teneur en énergie du combustible et à 50 % sur la teneur en carbone. Le tableau suivant présente les taux de taxe pour les années 1993, 1994 et 1995. On a estimé à 1.3 % de l'ensemble des recettes fiscales, le produit de l'écotaxe en 1995, pourcentage qui n'est pas à négliger.

Tableau 4
Taux appliqués aux combustibles et aux carburants: Pays-Bas

Source: OCDE 1996, Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE, p.103

Suède³⁸

En 1990, une taxe sur le carbone a été instaurée dans le cadre d'une réforme systématique de la fiscalité appliquée à l'énergie visant à prendre en compte diverses formes d'émissions polluantes. Une taxe sur le carbone de 0.25 couronne suédoise par kilo de dioxyde de carbone a été instaurée en 1991 et s'appliquait au pétrole, au charbon, au gaz naturel, au gaz de pétrole liquéfié et à

³⁸ Pour plus d'informations concernant la politique globale d'internalisation des coûts du transport en Suède consultez l'article de Lars Hansson "L'internalisation des coûts du transport: l'expérience suédoise". Écodécision 1996, no.21, p. 55 à 58.

l'essence. Cette taxe frappe également le trafic aérien intérieur. C'est en 1993 que la Suède a introduit un nouveau système de taxe sur l'énergie et le carbone. Ce système comprend toute une série de mesures visant à compenser les effets trop régressifs pour certains secteurs de l'économie suédoise, réduction de la taxe sur l'énergie ou limitation de la taxe à un certain plafond, etc. La taxe demeure entière toutefois sur les carburants utilisés à des fins de mobilité³⁹.

Tableau 5
Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Suède

Source: OCDE 1996, Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE, p.106

Norvège

³⁹ OCDE 1996

Une taxe sur le CO₂ a été introduite en 1991, d'un montant initiale de 0,60 couronnes norvégienne par litre d'essence. Elle a ensuite subit une augmentation en 1992, en 1994 et en 1995 pour se situer à 0,83 couronne. La taxe sur le CO₂, en plus de son importance du point de vue de l'environnement représente une part non négligeable du budget national. En plus de l'écotaxe, on applique à l'essence une taxe de base qui diffère selon la qualité de l'essence.

Tableau 6
Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Norvège

Source: OCDE 1996, Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE, p.104

Danemark

Depuis 1992, une taxe sur le CO₂ s'applique à tous les types de source d'émissions de CO₂ à l'exception de l'essence, du gaz naturel et des biocarburants. Elle est fonction de la quantité de CO₂ libérée par chaque combustible lors de la combustion. La réforme fiscale de 1994 a accru le taux des taxes spécifiques sur l'électricité, sur les carburants et sur le charbon, mais les taux de la taxe sur le CO₂ n'ont pas été modifiés et l'essence n'est toujours pas assujetti à cette taxe..

Tableau 7
Taux appliqués aux combustibles et à l'électricité: Danemark

Source: OCDE 1996, Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE, p.101

3.1.3 Taxes sur les véhicules à moteur neufs

Jusqu'à très récemment, les taxes frappant les véhicules à moteur et les carburants visaient principalement à produire des recettes. Mais depuis quelques années, on se rend compte que ces taxes peuvent néanmoins contribuer à protéger l'environnement, en modifiant les comportements. Quelques pays ont entrepris de coordonner la politique fiscale et la politique environnementale afin de réduire la pollution engendrée par les véhicules à moteur. Les taxes instaurées ou révisées sont maintenant fonction des caractéristiques techniques des véhicules, du carburant qu'ils utilisent ou de la fonction qu'ils occupent et diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Voici quelques exemples de taxes appliquées aux véhicules à moteur:

États-Unis

Il existe un droit d'accises sur les voitures gloutonnes applicables à la vente d'automobiles dont le rendement énergétique est inférieur à 22.5 milles/gallon. Le montant de ce droit va de 1000 à 7000\$ en fonction du rendement énergétique. Il existe également une taxe sur les voitures de luxe qui frappe la vente au détail des voitures neuves, à un taux de 10% du prix de vente au delà d'une tranche de 30 000\$.

Grèce

On prélève un montant forfaitaire sur les voitures particulières, à titre de taxe d'immatriculation et d'utilisation des véhicules à moteur. Ce montant est fonction de la cylindrée des voitures.

Allemagne

Tous les véhicules à moteur routiers, y compris les véhicules à deux roues sont soumis, en sus de la TVA, à une taxe variable en fonction de la cylindrée (volume de cylindres en cc, une cylindrée plus grosse permettra de tirer un poids plus important ou une accélération plus rapide), ou du poids.

Des réductions de tarifs sont octroyés pour certains types de véhicules utilitaires, dont ceux de plus de 7 tonnes. Les taux de la taxe sur les véhicules automobiles sont censés refléter le pouvoir polluant du véhicule. On songe cependant à les remplacer par une taxe frappant directement les émissions polluantes.

Suède

Une taxe de vente est calculée en fonction du poids du véhicule. Depuis 1992, il y a une taxe de vente qui est prélevée en fonction des qualités écologiques, sur les véhicules fabriqués à partir de l'année 1993.

Turquie

Une taxe à l'achat applicable aux véhicules à moteur est prélevée en fonction du poids et du type de véhicules, en plus de la TVA. Une taxe supplémentaire à l'achat de véhicules à moteur est appliquée aux voitures neuves. Vingt-cinq pour cent de cette taxe supplémentaire est affecté au fonds pour l'environnement.

Une taxe sur les véhicules neufs qui voudrait refléter les impacts de l'utilisation de l'automobile sur l'environnement devrait à notre avis être basée sur la cylindrée et sur le poids du véhicule. La cylindrée représentant le volume des cylindres elle donne une indication de la consommation énergétique potentielle du véhicule alors que le poids nous renseigne sur l'effort à fournir donc sur la consommation énergétique pour déplacer le véhicule d'un endroit à l'autre.

3.1.4 Taxes périodiques sur la circulation ou l'utilisation des véhicules

En plus des taxes sur l'achat de véhicules, certains pays imposent des redevances de circulation. Le montant des redevances est fixé pour l'année de façon forfaitaire ou lié à certaines caractéristiques du véhicule, telle la puissance du moteur, le poids ou le type de véhicule. Le plus souvent, les véhicules à usage commercial ne sont pas soumis aux mêmes redevances que les véhicules particuliers. Au Royaume-Uni, cette taxe frappe plus lourdement les véhicules de transport de marchandises que les voitures particulières et est calculée en fonction du poids du véhicule.

Parfois les taxes sur l'achat de véhicules ou les redevances annuelles sont modulées selon la qualité écologique des véhicules. Certains pays ont instauré des incitations fiscales en faveur des voitures propres (conformes à certaines normes d'émissions ou équipées de convertisseur catalytiques) et, pour des raisons environnementales, un certain nombre de pays ont entrepris de différencier les taux appliqués en fonction de la puissance du moteur ou d'autres facteurs influant sur la consommation de carburant. (Voir l'Annexe 4 pour une liste plus complète des différentes taxes et redevances appliquées aux véhicules à moteur).

3.1.5 Tarification des routes

La tarification des routes aux usagers apparaît pour plusieurs économistes comme une solution très pertinente aux problèmes de pollution et de congestion urbaine. Malgré cela, face à la chaude opposition des automobilistes, bon nombre de projets de péages routiers n'ont jamais vu le jour ou ont été abolis (Hong Kong). Pourtant, l'implantation de péages routiers peut répondre à divers objectifs et être bénéfique à toute la société économiquement et environnementalement. Les coûts d'entretien et de développement d'infrastructures routières sont devenus assez faramineux et les problèmes environnementaux créés par l'utilisation massive des transports routiers sont aujourd'hui très préoccupants. Afin de contrer ces problèmes, plusieurs villes songent donc à introduire ce genre de système ou l'ont déjà fait.

Les systèmes de péage urbain en Norvège ont été aménagés avec succès dans le but de financer les infrastructures de transport. Les péages routiers peuvent également être mis en place pour réduire la congestion. Ce genre de projet est à l'étude au Royaume-Uni. Les frais devraient alors varier dans le temps pour refléter les niveaux de congestion avec un taux élevé à l'heure de pointe et un taux nul quand il y a peu de trafic. Les péages routiers peuvent également être envisagés pour atteindre des objectifs environnementaux comme la réduction de la consommation d'énergie ou la réduction des émissions polluantes. Des projets en ce sens sont à l'étude en Suède.

Les péages routiers offrent beaucoup de souplesse et sont de plus en plus envisagés afin de répondre simultanément à ces trois objectifs. La mise en place de ces mécanismes de péages n'entraîne pas nécessairement des frais de personnel élevés grâce aux énormes progrès qu'a fait la technologie ces dernières années. Il est possible aujourd'hui d'automatiser la perception des péages grâce à l'interface entre une étiquette électronique installée sur la voiture et les capteurs implantés à l'entrée et à la sortie des gares de péage. La somme à payer est fixée en fonction de divers paramètres comme le moment auquel le déplacement est effectué, la catégorie du véhicule, le kilométrage parcouru et l'itinéraire. La somme est enregistrée automatiquement dans la mémoire de l'étiquette électronique du véhicule et le paiement s'effectue au moyen d'une carte à puce de type carte de crédit. Des systèmes de ce type ont déjà été expérimentés à Hong Kong à Singapour et aux États-Unis, où ils se sont révélés extrêmement fiables, durables et économiques.⁴⁰ Nous présentons dans les lignes qui suivent, quelques exemples de villes où des systèmes de péages urbains ont été réalisés et d'autres où des projets de tarification sont à l'étude⁴¹.

Bergen (Norvège)

⁴⁰ OCDE 1995b, p.86

⁴¹ Ces expériences sont tirées de "Péages urbains" du CENTRE D'ÉTUDES DES TRANSPORTS URBAINS, 1994

Buts

Apports de financement en vue de la construction de nouvelles routes

Améliorer les conditions de desserte de la ville et d'accès au centre.

Dispositif

Système installé sur les 6 routes principales d'accès au centre-ville.

Il s'agit de péages manuels où le contrôle est effectué par des agents. Les utilisateurs qui ont des tickets doivent s'arrêter aux postes de péage alors que ceux qui ont une carte d'abonnement peuvent utiliser une voie qui leur sont réservées et franchir le poste sans s'arrêter.

Principe tarifaire

L'obligation de payer est imposée à tout véhicule à l'exception des bus réguliers de transport collectif.

Le système privilégie les abonnements annuels.

Les tarifs pour les poids lourds sont doublés.

Effets et résultats

En termes financiers, l'opération a été un succès, l'objectif de recettes a été atteint dès la première année. Cependant, une étude réalisée en 1988, ne montre qu'une réduction de 5 à 7 % du trafic journalier consécutive à la mise en place du système de péage. On ne peut tirer une conclusion significative quant à une réelle influence en termes de régulation de trafic. La modicité des tarifs a permis l'acceptation du système par le public mais ne semble pas avoir entraîné une diminution significative du trafic interne à la zone réglementée.

Trondheim (Norvège)

But

Financement du réseau routier urbain.

Financement d'infrastructures de transports publics et de commodités accrues pour les piétons et les cyclistes.

Dispositif

Le paiement est imposé à chaque passage vers le centre-ville, de 6 heures à 17 heures en semaine. Il s'effectue manuellement pour les non abonnés. Pour les abonnés, le paiement s'effectue électroniquement par débit d'une carte prépayée ou par facturation ultérieure. Une plaque électronique est installée à l'intérieur des véhicules et est détectée au passage des zones de péages, sans que le véhicule n'ait à s'arrêter.

Principe tarifaire

Le tarif était de 10 NOK⁴² pour les véhicules légers non abonnés et double pour les véhicules lourds. Le tarif pour les abonnés sont plus élevés aux heures de pointe du matin, qu'après. Ils bénéficient d'une réduction selon le nombre de couronnes prépayées. Les plaques électroniques sont distribuées gratuitement.

Effets et résultats

En mai 1993 deux ans après la mise en place du système, 65 500 véhicules, soit 85 % des véhicules de l'agglomération, étaient équipés de plaques électroniques. Les recettes produites ont été de 70,7 millions de NOK (\$ can 13,3 millions), un peu moins que ce qui avait été prévu. De cette somme, une partie a été utilisée en 1993 pour des améliorations relatives aux cyclistes et aux piétons et une petite partie pour des améliorations concernant l'environnement au centre-ville. Comme les recettes ont été moins importantes que prévues, les groupes environnementaux ont souhaité un moratoire pour la construction de nouvelles infrastructures routières ce qui a été accepté par les autorités locales pour 1993. Une enquête réalisée par l'Institut Norvégien des Technologies, auprès de 4000 ménages, avant et après la mise en place du système de péage a fait ressortir des éléments importants:

- Le système est bien accepté et fonctionne à la satisfaction de tous (la distribution gratuite des plaques et la réduction consenties pour les abonnés semblent des facteurs de succès).
- L'impact global sur les comportements et en particulier sur le transfert modal, semble assez faible, les différences apparaissent cependant pour les motifs de déplacements.

Déplacements domicile-travail:

- on utilise moins la voiture
- le covoiturage a légèrement augmenté de même que la marche et l'utilisation de la bicyclette.
- il n'y a pas eu de modification significative en faveur du transport en commun.

Déplacements pour motif achat

⁴² 10 (NOK) couronne norvégienne équivaut en 1998 à 1,80 \$ canadien

- on note un accroissement de l'utilisation de la voiture particulière.
 - un accroissement de l'utilisation des transports collectifs
- une diminution du covoiturage de la marche et de la bicyclette.
- L'instauration du péage à un prix différent selon les heures de la journée, a eu des effets non négligeables sur la répartition des déplacements au cours de la journée:
 - on a noté une légère modification de la répartition des déplacements domicile
 - travail au cours de la journée.
 - les déplacements pour motifs d'achats se sont retrouvés principalement en soirée, après les heures d'opération du système de péage.

L'impact du péage a eu des effets sur les comportements selon le lieu d'habitation également. Les principaux changements concernant les déplacements domicile-travail, sont différents selon que les gens habitent à l'intérieur de la zone de péage ou à l'extérieur. Alors que les changements concernant les déplacements pour achats sont sensiblement les mêmes et se situent au niveau de la période de la journée. Ces changements de comportements ont été rendus possibles du fait des possibilités de mise en place d'horaire de travail flexible et de modifications dans les heures d'ouverture des commerces.

New York, site de Manhattan (États-Unis)

But

L'objectif de la tarification imposée sur les infrastructures est le financement du réseau routier.

Dispositif

Le système de péage s'applique aux entrées de Manhattan sur chaque infrastructure d'accès. La plupart des péages sont manuels, un agent de péage collecte la monnaie ou le ticket acheté préalablement, ce qui nécessite l'arrêt des voitures. Quelques rares systèmes automatiques ont été mis en place.

Principe tarifaire

Les tarifs sont variables d'un ouvrage à l'autre. Ils se situent autour de \$ 3 américain pour un aller. L'achat de tickets par carnet est plus avantageux qu'à l'unité. Les systèmes de péages sont gérés par des autorités de péages qui sont des institutions publiques indépendantes du gouvernement.

Effets et résultats

Ces systèmes de péages ont permis de créer de nouvelles liaisons vers Manhattan. Cependant, ces extensions du réseau ont toujours conduit à un développement des aires ainsi désenclavées. Les objectifs ont cependant été atteints, soit de financer l'extension du réseau routier. On ne peut cependant pas dire si le système de péage a conduit à des améliorations environnementales comme la réduction du trafic, la modification du choix modal, c'est-à-dire, l'accroissement de l'usage des transports collectifs. Mais ce n'était pas le but poursuivi.

Stockolm (Suède)

But: (projet)

L'objectif principal est l'amélioration des conditions environnementales mais plus particulièrement, la réduction des émissions d'oxyde d'azote de 50 % en l'an 2000.

Les objectifs secondaires sont la réduction du trafic au centre-ville et la réduction du nombre d'accidents de même que le financement de l'ensemble des mesures définies précédemment.

Les problèmes soulevés par la croissance du trafic en ville, concerne:

- les effets néfastes des gaz d'échappement sur la santé et la nature,
- l'augmentation du nombre d'accidents en ville impliquant également des piétons et des cyclistes,
- les retards pour les individus (qu'ils se déplacent en voiture ou en transport public) créés par les embouteillages

Dispositif

Construction de 2 ceintures de contournement financée par les usagers.

Réglementation du trafic par une tarification au centre-ville et par un système de péage de zone.

Les recettes générées financeront la construction des nouvelles infrastructures et seront affectées également aux transports publics.

Randstad (Pays-Bas)

But (projet)

Renforcer la position concurrentielle économique du Randstad

Améliorer l'environnement en réduisant la croissance du trafic aux heures de pointe.

Accessoirement, l'obtention de fonds permettant d'améliorer les conditions d'accessibilité des Pays-Bas.

Dispositif⁴³

⁴³ À l'Etat de projet en 1994.

Le Ministère des transports et des Travaux publics, a choisi un système de postes de contrôles disposés le long de la route, déclenchant le paiement électronique par débit d'un compte. Le système comporterait une série d'éléments qui permettrait le paiement et le contrôle du péage.

Principe tarifaire

Une formule très souple a été retenue concernant la gestion des tarifs. L'idée est de faire payer plus cher aux heures de pointe de façon à favoriser l'étalement des déplacements. Les sommes recueillies devraient être versées dans un fonds ne servant uniquement qu'au financement des infrastructures de transport et des transports publics.

Effets et résultats escomptés

La mise en place du système de péage devrait permettre de diminuer la croissance de l'utilisation de l'automobile. Le nombre de kilomètres/voyageur par les transports en commun devrait augmenter. On voulait faire passer le taux d'utilisation des transports en commun des 20% de 1991 à 40 %. Le projet a cependant été ajourné. On a préféré s'orienter vers des taxes sur le carbone pour réduire l'utilisation de l'automobile.

3.1.6 Gestion des espaces de stationnement

Le contrôle des espaces de stationnement combiné à des mesures favorables au transport en commun est une autre façon d'inciter les individus à utiliser des modes de transport moins énergivores que la voiture particulière. La disponibilité et la gratuité des espaces de stationnement encourage de façon significative l'utilisation de la voiture. Des études ont montré que le stationnement à tarif élevé encourage l'utilisation du transport en commun et que lorsque les magasiniers doivent payer pour leur stationnement, ils sont davantage incités à magasiner dans des lieux où les commerces sont à distance de marche que de prendre leur voiture pour aller d'un lieu à l'autre.⁴⁴

Il est donc possible d'utiliser le prix du stationnement pour réduire l'utilisation de l'automobile:

- tarification selon les heures de pointe;
- tarification selon le taux d'occupation du véhicule (plus élevé pour une voiture avec un occupant seulement);
- tarification selon la durée.

⁴⁴ Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal 1996, p. 30

Certaines villes ont mis en place des systèmes de contrôle du stationnement pour réduire les déplacements automobiles dont Portland en Oregon aux États-Unis et Singapour, ville-État au sud de la Malaisie.

Portland (Oregon, États-Unis)

Il y a 15 ans, la ville de Portland en Oregon était aux prises avec de sérieux problèmes de pollution de l'air et de congestion urbaine. Depuis que les autorités de la ville ont décidé de "civiliser" l'automobile, Portland respire l'air pur. Les solutions mises de l'avant pour résoudre les problèmes que subissait la ville, sont intégrées dans une politique globale de gestion du transport. Cette politique repose principalement sur la mise en service d'un métro de surface gratuit au centre-ville. La ville a également intégré la gestion du stationnement à l'intérieur de sa politique globale de transport. La tarification des 66 stationnements municipaux, sert à financer les coûts du transport en commun.⁴⁵

Singapour⁴⁶

Singapour est parvenue à éviter jusqu'à présent les problèmes de congestion routière grâce à une vigoureuse politique de dissuasion de l'usage individuel de la voiture au centre-ville et de limitation du stationnement. Cette politique a conduit à la mise en place d'un système de péage urbain. Ce système comprend des permis d'accès au centre-ville, des droits d'importation, une taxe d'immatriculation et une taxe d'usage annuelle en fonction de la cylindrée du véhicule, et des mesures relatives au stationnement. Tous ont pour but de répercuter, auprès des automobilistes les coûts sociaux qui résultent du choix qu'ils font en utilisant leur voiture plutôt que les transports publics. Le prix des voitures à Singapour, est parmi les plus élevés au monde.

En ce qui concerne le stationnement, le principe est simple: faire payer pour la consommation de l'espace urbain. L'autorité chargée du développement urbain (Urban Redevelopment Authority, URA) exploite des places de stationnements pour voitures légères, pour camions et pour motos. Les niveaux tarifaires de ces stationnements publics dans le centre vise à dissuader le stationnement de longue durée à la journée. Une taxe supplémentaire est imposée sur les exploitants de parking privé pour les contraindre à s'aligner sur la tarification publique. De plus, tout promoteur privé doit

⁴⁵ FRANCOEUR, L.-G., 1995.

⁴⁶ CENTRE D'ÉTUDES DES TRANSPORTS URBAINS, 1994. p.112. Voir aussi LEFEBVRE, J.-F., GUÉRARD Y. et J.-P. DRAPEAU, 1995.

satisfaire aux exigences de l'URA, en capacité de stationnement, ou payer à celle-ci une pénalité permettant de suppléer ailleurs à la défaillance. La pénalité par emplacement varie selon la localisation du projet. Le stationnement payant est même généralisé en zone résidentielle. Le stationnement est gratuit les dimanches et jours de fête.

3.2 Production d'énergie

3.2.1 Taxe sur le SO₂ (Suède)⁴⁷

En Suède, les dépôts de soufre dépassaient les charges critiques sur une grande partie du territoire. Les émissions de soufre sont principalement liées à la combustion de combustibles fossiles et à certains procédés industriels. Bien que la Suède possède des industries à haute intensité d'énergie, la production d'électricité fait presque exclusivement appel à l'énergie hydraulique et à l'énergie nucléaire, à l'exception d'un petit nombre de centrales électriques fonctionnant avec des combustibles fossiles qui servent occasionnellement à répondre à la demande de pointe. C'est la pollution atmosphérique transfrontalière, pouvant atteindre 90 % des dépôts totaux de soufre en Suède, qui est la principale responsable. Cependant, la Suède a décidé d'agir pour réduire sa contribution aux pluies acides. Traditionnellement, la Suède faisait appel à des mesures administratives pour réglementer ces émissions. Une taxe sur le soufre a été conçue non pour remplacer mais plutôt pour compléter les mesures réglementaires qui ont été renforcées simultanément en 1993. Cette taxe sur les émissions vise à réduire de façon plus rapide et plus efficace par rapport à son coût les émissions suédoises de soufre en encourageant l'utilisation de combustibles à faible teneur en soufre, en vue de les mettre en conformité avec les ambitieux objectifs nationaux (réduction des émissions de 80 % entre 1980 et 2000).

La taxe est basée sur la teneur en soufre des combustibles utilisés pour la production d'énergie, soit le charbon, les hydrocarbures (diesel et fioul domestiques) et la tourbe. Il s'agit donc d'une taxe qui frappe la combustion de combustibles qui sont à l'origine de la plus grande partie des émissions de soufre. Le taux de la taxe varie d'un combustible à l'autre et les fiouls contenant moins de 0.1 % de soufre ne sont pas taxés. La taxe est remboursable sur présentation de la preuve que les émissions atmosphériques de SO₂ ont été diminuées au moyen d'équipements de désulfuration ou d'autres techniques. L'existence de réglementations parallèles renforcées, rend difficile l'évaluation globale des effets de la taxe. Cependant, il semble que la taxe ait eu une forte influence sur les marchés: les teneurs moyennes en soufre de divers combustibles ont été réduites

⁴⁷ Tiré de OCDE 1997b. p. 51-54

dans un mesure importante suite à la proposition de la taxe. De plus, les produits pétroliers à faible teneur en soufre sont devenus plus disponibles de telle sorte que l'on trouve désormais, sur le marché, des huiles légères et lourdes à faible teneur en soufre, à des prix raisonnables. Enfin le choix de l'ensemble des moyens d'action ont connu du succès si l'on en croit les estimations officielles, une réduction des émissions de 6000 tonnes de soufre annuellement. Les recettes générées ont été moindre que prévues ce qui laisse croire à l'efficacité de l'effet incitatif de la taxe. Les recettes de la taxe sur le soufre ne sont pas affectées à des fonds de protection de l'environnement, elles sont versées au budget général.

3.2.2 Taxe sur les NOx (Suède)⁴⁸

La redevance sur les émissions mesurées de NOx provenant de sources importantes, constitue un des exemples les plus clairs des mesures fiscales pour la protection de l'environnement introduite à des fins incitatives.

En 1985, le Parlement suédois s'est fixé un objectif de réduction des émissions d'oxydes d'azote. Une grande partie des émissions actuelles d'oxyde d'azote provient des transports routiers (41 %), 27 % est attribuable aux machines et procédés industriels et 11 % seulement à la production d'électricité. Comme on l'a vu précédemment, l'électricité en Suède provient principalement de l'énergie hydraulique et de l'énergie nucléaire. La redevance sur les oxydes d'azotes a été conçues pour réduire les émissions en provenance du secteur de la production d'électricité et en provenance des grandes installations de combustion industrielles. Elles ne visent donc qu'une faible proportion des émissions totales. En 1991 le gouvernement a constaté que le pays ne parviendrait pas à atteindre ses objectifs de réduction des oxydes d'azote au moyen des seules réglementations en vigueur. Tout comme pour la taxe sur le soufre, la mise en place d'une redevance sur les NOx avait pour but d'accélérer la réduction des émissions en provenance des grandes installations de combustion et de compléter les réglementations en place.

La redevance sur les NOx est appliquée directement sur les émissions effectivement mesurées. Le choix d'une redevance basée sur les émissions effectives plutôt que sur les caractéristiques des combustibles est due à la nature du processus par lequel la combustion donne lieu à des émissions de NOx. Les émissions sont produites lors d'une première réaction de combustion impliquant l'oxygène présent dans l'atmosphère et l'azote contenu dans le combustible et lors d'une deuxième réaction entre l'azote et l'oxygène présents dans l'atmosphère. La présence de cette deuxième

⁴⁸ Voir OCDE 1994a, p. 65, OCDE 1996, p. 26 et OCDE 1997b, p. 47

source d'azote dépend des conditions dans lesquelles ont lieu la combustion. Il était donc plus facile et plus précis d'appliquer la redevance aux émissions effectives plutôt qu'au contenu d'azote dans le combustible. Les méthodes de mesure sont toutefois très coûteuses, la redevance n'a donc été appliquée qu'à un groupe restreint de sources d'émissions. Les grandes centrales électrocalogènes ayant une capacité de plus de 10 MW et une production annuelle de 50 GW/h. Depuis 1996, la redevance s'applique aux installations ayant une production d'énergie de plus de 40 GW/h. En 1997, on a appliqué la redevance aux installations de plus de 25 GW/h. Cette redevance couvre environ 5 % des émissions de NOx totales en Suède. Si les émissions ne sont pas effectivement mesurées, un taux d'émissions forfaitaire est appliqué. Ces taux sont supérieurs aux émissions moyennes émises, afin d'encourager la mise en place d'appareils de mesure. La redevance équivaut à 40 couronnes suédoises par kg de dioxyde d'azote. Ce taux découle d'estimations du coût marginal de réduction des émissions et d'estimations approximatives de redevances nécessaires pour atteindre le niveau de réduction requis. Les recettes provenant de la redevance sont reversées aux installations taxées l'année de perception de la redevance.

En 1993, soit 20 mois après la mise en place de la redevance, on a examiné les résultats obtenus. Il ressort de cette étude que les émissions NOx ont diminuées passant de 21 000 tonnes à 13 500 tonnes de NOx.

3.2.3 Les droits d'émissions négociables de soufre (États-Unis)

Les systèmes de permis négociables sont appliqués aux États-Unis depuis 1976. Les expériences largement étudiées par l'EPA, l'Agence de Protection de l'Environnement, ont portées principalement sur la réduction de la pollution de l'air et quelques unes sur la réduction de la pollution de l'eau. Le programme de droits négociables de l'EPA est un programme d'échange de permis attribués dans le cadre d'une limite des émissions au niveau national. Il s'applique à l'ensemble du territoire des États-Unis et à toutes les sources fixes appréciables de pollution, pour cinq principaux polluants atmosphériques: les hydrocarbures, les oxydes d'azote, les particules, les oxydes de soufre et le monoxyde de carbone. L'attrait principal des systèmes d'échange de permis d'émissions, réside dans le fait qu'ils sont susceptibles de réduire substantiellement les coûts encourus par l'industrie pour se conformer à des normes de pollution atmosphérique. Certaines études ont estimé jusqu'à 50 % les économies réalisables par rapport aux coûts des mesures réglementaires classiques. Cependant, les incidences sur l'amélioration de la qualité de l'environnement imputées directement au programme de permis d'émissions sont difficiles à

évaluer et demeurent pour l'instant insignifiantes si on en croit Hahn et Hester⁴⁹. De plus, les amendements fréquemment apportés aux réglementations régissant les échanges, ont affectés le nombre et les performances économiques des échanges, ce qui réduit l'attrait pour cet instrument.

Toutefois, les Américains semblent privilégier ce système si on en juge par les derniers développements en ce domaine et les représentations à cet effet en décembre 1997 lors de la rencontre de Kyoto. Depuis 1995, un système d'allocation a été mis en place pour la gestion du SO₂ dans le cadre du programme de lutte contre les pluies acides. Chaque année l'Agence américaine de Protection de l'Environnement (EPA) distribue gratuitement des allocations aux propriétaires de centrales thermiques en fonction de la consommation historique de carburant et d'un taux fixe d'émissions. L'implantation du système a été prévue en 2 phases:

- **De 1995 à 1999**, 263 grandes centrales au charbon doivent participer au système. Elles recevront des allocations selon un taux de 2,5 lbs de SO₂ par million Btu⁵⁰ de carburant consommée lors des années de base (1985-1987). Ce taux peut être obtenu en brûlant du charbon avec un contenu de soufre de 1,5 % , sans épurateur (70 % des réserves de charbon des USA ont un contenu inférieur à 1,5 %).

- **En l'an 2000**, toutes les centrales de plus de 25 MW utilisant du charbon ou du mazout (environ 2050 centrales) devront participer au programme. Elles recevront des allocations équivalentes à 1,2 lbs de SO₂ par million de Btu multiplié par la consommation historique.

Chaque source doit mesurer ses émissions horaires et en soumettre un rapport trimestriel; les réglementations locales et régionales concernant le SO₂ doivent cependant être respectées peu importe la quantité d'allocations disponible; les allocations excédentaires peuvent être mises en banque et utilisées les années suivantes. Si le système est bien conçu et bien géré, les objectifs environnementaux devraient être atteints, à moins que le prix des allocations (permis) ne soit plus élevé que les pénalités de non-respect.

“Dans le cas du système de gestion du SO₂, la baisse des émissions dans les premières années a largement dépassée les attentes. En 1995, l'EPA a distribué des allocations pour 8,55 millions de tonnes US, alors que les émissions effectives n'ont été que de 5,3 millions de tonnes. Ainsi, des allocations totalisant 3,25 millions de tonnes d'émission de SO₂ ont été mises en banque, en prévision de la phase II, lorsque les coûts de réduction seront vraisemblablement plus élevés.

⁴⁹ cités dans OCDE 1997b, p.67

⁵⁰ Btu : “British Thermal Unit”, unité d'énergie, 1 KWh = 3412.13 Btu

Les émissions après l'an 2000 excéderont probablement les limites annuelles anticipées, car les participants utiliseront alors leurs allocations en réserve. Toutefois sur la période visée de 15 ans, les émissions totales ne dépasseront pas l'objectif."⁵¹

3.3 Protection de l'eau

3.3.1 Taxes et redevances sur l'eau

Les taxes et redevances sur les prélèvements ou sur la pollution de l'eau ne datent pas d'hier, la plupart des redevances recensées remontent aux années 60-70. Notre tendance, au Canada et au Québec, à considérer l'eau comme une ressource gratuite et inépuisable nous a conduit à gaspiller cette ressource, renouvelable il est vrai, mais pas inaltérable et à négliger le développement d'outils de gestion efficace.

Pays-Bas

Depuis 1983, une redevance sur les eaux souterraines est perçue par les provinces des Pays-Bas. Son taux est d'environ 0.01 florins par mètre cube d'eau prélevée. Les recettes ainsi obtenues financent la recherche sur les eaux souterraines et leurs dommages. Depuis 1995, une taxe sur les eaux souterraines est prélevée par le gouvernement central. Les taux sont de 0.34 florins par mètre cube pour les sociétés des eaux et de 0.17 florins par mètre cube pour les autres industries. Les recettes sont estimées à 310 millions de florins pour 1995. En 1991, les tarifs suivants s'appliquaient à l'eau potable:⁵²

- en provenance d'eau souterraine: 1.60 fl / m³
- en provenance d'eau d'infiltration : 2.35 fl / m³
- en provenance d'eau de ruissellement : 2.69 fl / m³

Une taxe de pollution des eaux de surface a été par ailleurs instaurée en 1969. Elle vise, premièrement, la pollution des eaux relevant du domaine public (taxe nationale), deuxièmement, la pollution des eaux n'appartenant pas à cette catégorie (taxe locale) et, troisièmement, les problèmes plus ou moins liés aux stations d'épuration administrées par des organismes publics qui ne mènent

⁵¹ GAGNON, 1997

⁵² OCDE, 1995a. p.43

pas de politique de gestion de la qualité de l'eau. Le taux de la taxe dépend de la nature des déchets, polluants ou des matières toxiques et de la manière dont ils sont rejetés.

France

Le programme de lutte contre la pollution des eaux est administré par six Agences de l'Eau, responsables de la qualité et des problèmes de ressource en eau. Une redevance sur les ressources en eau correspondant à un taux forfaitaire par mètre cube, est perçue depuis 1966 par les agences de bassin pour les prélèvements d'eau et les quantités consommées. Le montant de la redevance dépend de l'origine de l'eau prélevée (eau superficielle ou souterraine) et des risques particuliers à chaque zone géographique.

Une redevance de pollution des eaux est également appliquée depuis 1968 aux déversements des eaux usées, domestiques ou non. La redevance, qui varie en fonction de la situation dans les bassins régionaux, est calculée différemment selon que la pollution provient des ménages ou d'autres secteurs. Les recettes pour 1993 se sont élevées à 5.5 milliards de francs et à 8 milliards de francs en 1994.

Allemagne⁵³

Les redevances sur la pollution de l'eau ont été instaurées à partir de 1981 dans le cadre de la Loi fédérale de 1976 portant sur la création de redevances sur la pollution de l'eau. Les redevances sont prélevées sur les rejets directs des secteurs industriel et municipal dans les cours d'eau, les lacs et les eaux souterraines. Les rejets d'effluents dans le réseau d'épuration des municipalités ne sont pas soumis à la redevance. La redevance est appliquée sur des limites de rejet autorisées par entreprise, plutôt que sur les rejets réels. La redevance peut être réduite dans certains cas, lorsque des technologies antipollution sont utilisées par exemple. Cette disposition réduit par contre les recettes globales des redevances. La plus grande part des recettes ont été consacrées à des mesures de protection de l'eau et environ 1/6 des recettes a permis de supporter les frais d'administration et de perception de cette redevance.

Australie

Dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud, les consommateurs ont été assujettit à une taxe d'environnement de 1989 à 1994. Cette taxe s'appliquait à la distribution de l'eau, à l'évacuation

⁵³ Consultez OCDE 1997a

des eaux usées. Les recettes provenant de cette taxe étaient pré-affectées à un programme de mesures de protection de l'environnement.

L'Office de gestion des ressources en eau de Sydney et la compagnie des eaux du fleuve Hunter perçoivent une redevance sur la consommation d'eau. Les effets de la redevance se sont fait sentir sur les grosses entreprises consommatrices du secteur industriel et on a remarqué une réduction de la consommation d'eau.

En Finlande, il existe des redevances municipales sur l'eau et des redevances sur les eaux usées. L'État applique également une redevance pour la protection de l'eau et la gestion des poissons aux responsables d'une forte pollution. Les recettes sont pré-affectées à des activités de protection de l'eau et de préservation des stocks de poissons.

3.4 Agriculture

L'agriculture est un secteur qui comporte un certain nombre de problématiques environnementales, auxquels les pays ont tenté de remédier de différentes façon. Réglementation sévère, programme de mesures volontaires, éducation et sensibilisation, on compte également l'utilisation d'instruments économiques. Des pays européens ont instaurés différentes taxes et redevances sur les pesticides, les engrais et les lisiers. Les exemples qui suivent sont tirés du document de l'OCDE, "Les écotaxes dans les pays de l'OCDE".⁵⁴

3.4.1 Redevances sur les pesticides et les engrais

Danemark

Un programme dont l'objectif était une réduction de 50% de l'utilisation des pesticides a été adopté en 1997. Le programme était financé par l'instauration d'une taxe sur les pesticides. Le taux de la taxe correspond à un sixième du prix du gros pour des quantités inférieures à 1 litre ou 1 kilogramme. Les pesticides vendus en quantités supérieures font l'objet d'une taxe égale à 3% du prix de gros. Le fruit de cette taxe finance la recherche et le développement de méthodes alternatives, de même que leur promotion auprès des agriculteurs.

⁵⁴ OCDE, 1995a, pp. 39-40

Norvège

Une taxe frappe les pesticides et les engrais depuis 1988. Dans le premier cas, la taxe est acquittée par l'importateur. Elle est fixée à un taux de 13 pour cent du prix de gros. Elle s'ajoute à une redevance de 6% visant à financer la vérification et l'homologation des pesticides. Dans le cas des engrais, la taxe est acquittée par les grossistes. Les taux sont fixés selon les quantités d'azote et de phosphore du produit. Elles correspondent à environ 20 % du prix du produit. Les recettes sont versées au budget général.

Suède

Une redevance s'applique aux pesticides. Le taux de la redevance est basée sur la quantité de substances actives et équivaut à environ 5% du prix. Une taxe est également perçue sur les engrais depuis 1984. Le taux de la taxe est fixé selon la teneur en azote et en cadmium du produit. Les recettes sont affectées à des subventions et des dépenses de protection de l'environnement.

Autriche

Une faible taxe sur les engrais a été instaurée en 1986. Malgré un taux très bas, cette taxe a fortement influé sur les quantités d'engrais utilisés. Les recettes sont affectées à des subventions et des dépenses de protection de l'environnement.

Finlande

La redevance finlandaise sur les engrais est basée sur les teneurs en azote et en phosphore de l'engrais. Cette redevance n'a pas pour but de répondre à des considérations environnementales. Elle sert plutôt à financer des programmes agricoles et au budget général.

3.4.2 Taxe sur les lisiers

Pays-Bas

Une taxe sur les excédents de fumier frappe les déchets d'élevage. Elle est calculée en fonction du poids des phosphates produits chaque année par hectare exploité. Les exploitations agricoles dont la production annuelle est inférieure à 125 kg/ha de phosphate, échappent à ce prélèvement.

Belgique

Une taxe sur les excédents de lisier est perçue depuis 1991 dans la région flamande, pour financer les activités du "Metsbank", un organisme de gestion des lisiers. La taxe comporte deux éléments, à savoir une redevance de base sur la teneur en azote et en phosphate des excédents de lisier et une redevance de déversement calculée en fonction des quantités éliminés par l'organisme de gestion chaque année.

Les pays européens ont une longueur d'avance sur l'ensemble des pays membre de l'OCDE en ce qui concerne l'utilisation des instruments économiques. C'est le secteur de l'énergie et plus particulièrement celui des transports qui a principalement mobilisé l'intérêt des autorités pour l'utilisation des instruments économiques ces dernières années. Les résultats obtenus sont, dans l'ensemble, assez satisfaisants. Cependant, comme la plupart de ces instruments (taxes, redevances ou systèmes d'échange) sont utilisés en combinaison des réglementations directes, il est difficile d'attribuer tous les mérites aux seuls instruments économiques. La combinaison des approches réglementaires et économiques semble souhaitable. Plutôt que de procéder au cas par cas, quelques pays ont choisi une approche plus globale en intégrant des considérations environnementales à l'ensemble du système fiscal. Le chapitre suivant décrit quelques unes des réformes fiscales ayant cours en Europe.

Chapitre 4

LES RÉFORMES FISCALES VERTES

Depuis quelques années, on a observé une certaine forme d'intégration des considérations d'environnement dans les systèmes fiscaux de plusieurs pays de l'OCDE. Cette évolution va de la simple instauration d'écotaxes dans certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France et la Suisse), à des réformes de la fiscalité plus globales et plus complexes, comportant une refonte des taxes et leur redistribution, (la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Finlande). Ces pays ont procédé à une véritable restructuration de leur système fiscale, en y intégrant des considérations environnementales. De nouvelles taxes ont été introduites, mais ils ont aussi adapté leurs structures fiscales existantes à des objectifs environnementaux (par exemple, en changeant la structure des taxes sur l'énergie). Les charges fiscales pesant sur le travail ont ainsi pu être abaissées dans quelques cas, au profit de taxes sur les nuisances.

La fiscalité verte où on intègre des considérations environnementales dans les systèmes fiscaux, est conçue comme quelque chose de plus ambitieux que les taxes proposées par PIGOU pour corriger les externalités. Selon une étude d'Agnar Sandmo, "les taxes optimales sur la pollution devraient être plus élevées que le niveau compensatoire suggéré par PIGOU parce que la taxation de la pollution constitue un excellent moyen de contribuer au financement de la consommation collective, moyennant un coût en termes d'allocation des ressources plus faible que celui des autres formes d'imposition."⁵⁵.

4.1 Intégration des considérations environnementales

L'intégration des considérations environnementales dans les systèmes fiscaux devrait passer par trois stratégies complémentaires qui sont

1. La suppression des subventions et dispositions fiscales existantes qui entraînent des distorsions dans le marché et des externalités négatives,
2. La refonte des taxes existantes et
3. L'instauration de nouvelles écotaxes.

⁵⁵ OCDE 1995a, p. 63 Cela est particulièrement vrai pour les pays où il est peu probable que les gens remplissent une déclaration de revenus

4.1.1. La suppression des subventions et dispositions fiscales

Avant d'instaurer de nouvelles écotaxes, il importe de s'assurer que les dispositions fiscales et subventions (directes et indirectes) existantes n'induisent pas des effets environnementaux imprévus et pervers. Les subventions directes ayant des effets préjudiciables sur l'environnement (dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'agriculture, de l'industrie manufacturière, par exemple), représentent le problème le plus urgent à régler. Selon une étude de l'OCDE réalisée en 1995 sur les incidences sur l'environnement des subventions aux secteurs de l'énergie et des transports pour les pays du G7:

“la suppression des subventions directes et indirectes et des avantages fiscaux dont bénéficient les consommateurs sur certains types de services énergétiques et de modes de transport pourrait entraîner une modification importante de leur comportement et, partant, de ses effets sur l'environnement. À titre d'exemple, on estime que les taxes routières et les péages acquittés en 1991 par les usagers des transports routiers aux États-Unis ne représentaient que 79 % du coût total des infrastructures et services routiers (sans prendre en compte les effets externes sur l'environnement). Selon les estimations, cette subvention serait même multipliée par deux du fait des déductions fiscales accordées aux employeurs pour les places de stationnement qu'ils mettent gratuitement à la disposition de leur personnel.”⁵⁶.

Plusieurs secteurs économiques ayant des impacts importants sur l'environnement bénéficient de subventions directes, dont l'agriculture, l'industrie, les transports routiers et ont des incidences négatives sur l'environnement.

La réduction voir la suppression de ces subventions est une tâche somme toute assez compliquée, car l'impact sur l'environnement n'est pas toujours certain et il arrive que ces subventions en question servent à des objectifs économiques et à des objectifs de répartition des revenus dont il faut tenir compte. Toutefois certaines incidences négatives sont assez évidentes, notamment dans le domaine des transports, pour accorder une attention particulière à ces subvention.

Tableau 8

⁵⁶ OCDE 1997b, p. 11

Exemples de dispositions fiscales préjudiciables à l'environnement dans le secteur des transports

Places de stationnement	Les places de stationnement gratuites (ou à coût réduit) fournies par les employeurs ne sont souvent pas intégrées dans le revenu imposable (avantages en nature)
Voitures de fonction	L'utilisation des voitures de fonctions pour les déplacements domicile-travail n'est pas considérée comme un avantage imposable.
Déductibilité des frais de déplacement domicile-travail	Les frais de déplacement entre le domicile et le travail peuvent être déductible du revenu imposable et, dans de nombreux pays, il n'est fait aucune distinction entre l'utilisation des transports publics et celle de voitures particulières.
Remboursement des frais de déplacement domicile-travail	Remboursement exonéré d'impôts des frais de déplacement entre le domicile et le travail (transports publics ou voitures particulières); un certain nombre de pays autorise l'employeur à les rembourser aux salariés utilisant leur voiture particulière (et en fonction de la distance entre le domicile et le travail) sans que ce remboursement soit soumis à l'impôt.

Source: Adapté de OCDE 1997b, p. 14

4.1.2. Refonte des taxes existantes

Une véritable réforme fiscale verte requiert également de modifier certaines taxes existantes de façon à les rendre plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit alors de modifier les prix relatifs en taxant davantage les produits et les activités qui polluent ou qui épuisent les ressources plus que les autres. Au lieu d'appliquer un taux uniforme, on peut lier la taxe, du moins en partie, à la teneur en composants polluants. La fiscalité différenciée pour l'essence au plomb et sans plomb en est un exemple. L'évolution des comportements des consommateurs sera déterminée par la structure globale de la fiscalité et par l'existence de produits de substitution. L'énergie étant l'une des principales sources de pollution et de recettes fiscales, une réforme de la fiscalité par une refonte des prix et des taxes dans ce domaine constitue une des voies les plus prometteuse.

4.1.3. Instauration de nouvelles taxes

Les nouvelles écotaxes peuvent s'appliquer aux produits qui polluent à l'occasion de leur fabrication, de leur consommation ou de leur élimination. Ainsi, plusieurs pays ont recours à des taxes sur les pesticides et les engrais, sur les produits d'emballage, les piles, etc. (voir annexe). Ces taxes constituent la plupart du temps des outils pour lutter contre des problèmes environnementaux spécifiques. Voyons quelques exemples des pays qui ont entrepris une véritable réforme fiscale verte.

4.2 Quelques réformes fiscales vertes

4.2.1 Pays-Bas

La protection de l'environnement et l'instauration de nouveaux instruments économiques ont été des enjeux politiques importants en Suède en 1989. En effet, l'adoption du Plan national de politique environnementale a été au coeur d'un débat politique important mais fut finalement adopté suite à la démission du gouvernement en place et à l'élection d'un nouveau.

L'adoption du Plan national de politique environnementale s'inscrit donc dans la démarche de la réforme fiscale et constitue une véritable approche intégrée des considérations environnementales à l'économie. Le système néerlandais de taxes et redevances a progressivement perdu son statut de dispositif de redistribution pour s'orienter vers un système davantage orienté vers la protection de l'environnement dans lequel le produit des écotaxes est versé au budget général de l'État. Les recettes des taxes sur l'énergie sont reversées aux ménages sous forme de réductions d'impôt sur le revenu, et aux employeurs sous forme d'une diminution des charges sociales.

4.2.2 Suède

En janvier 1991, la Suède procédait à une importante réforme de son système fiscale en implantant une série de taxes à visée environnementale. Les principaux objectifs de la réforme fiscale étaient de créer un système fiscal plus simple et plus neutre, et de réduire les taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu imposés en Suède par rapport à d'autres pays. Dans l'ensemble de la réforme, la charge des taxes indirectes se trouva alourdie, pour permettre en contrepartie une

diminution des taxes directes⁵⁷. L'État a donc établi par ces mesures, une taxe sur les combustibles fossiles proportionnelle à leur contribution à l'effet de serre (la taxe sur le carbone), une taxe sur les émissions de dioxyde de soufre, une taxe sur les émissions d'oxyde d'azote ainsi qu'un système de taxation différentiel sur les véhicules automobiles selon leur catégorie environnementale.⁵⁸ De plus, afin d'éviter d'introduire des distorsions dans les choix des consommateurs, l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée fut élargie de sorte que la taxe devienne plus uniforme et le taux de l'impôt sur le revenu fut abaissé.

L'évolution graduelle vers une large combinaison d'ajustements des dispositions fiscales et de la politique d'environnement a permis de neutraliser les pressions des groupes d'intérêts particuliers désireux de faire obstacle à la réforme et peut constituer un modèle utile pour d'autres pays.

4.2.3 Danemark

En 1993 le Danemark a mis en route une importante réforme fiscale. Les propositions soumises au Parlement danois soulignaient la nécessité de diminuer la part relative des impôts sur les revenus du travail au profit de taxes sur la consommation et sur la production ayant un effet négatif sur l'environnement. Cette réforme s'est traduite par l'instauration de plusieurs nouvelles redevances relatives à la protection de l'environnement et par l'augmentation des redevances existantes. Une taxe frappe désormais la consommation d'eau par les ménages lorsqu'il s'agit d'eau de surface et depuis 1997, on applique une taxe sur les eaux usées domestiques et industrielles⁵⁹.

⁵⁷ OCDE 1993d, p. 96

⁵⁸ OCDE 1997 b, p.27

⁵⁹ OCDE 1995a, p.13

Chapitre 5

L'UTILISATION D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES AU CANADA

Un survol des instruments économiques en utilisation au Canada nous permet de constater que les instruments économiques existent déjà en nombre considérable au Canada, certains étant même en usage depuis 20 ans. Toutefois l'analyse fait également ressortir de nombreux domaines d'application que le Canada n'a pas encore explorés. De plus, plusieurs instruments économiques employés au Canada font l'objet d'une application très restreinte. Les instruments utilisés visent généralement à générer des fonds pour les programmes, les infrastructures et les services environnementaux des municipalités ou des provinces. Peu d'entre eux visent à modifier les comportements. La gestion des déchets et les services environnementaux constituent les principaux domaines d'application des instruments économiques. Les systèmes de consigne, les droits et les incitatifs financiers sont les instruments économiques utilisés principalement pour répondre aux préoccupations environnementales. Si les droits et les taxes se comptent par centaine, en revanche les programmes d'échange de permis ont connu une application très limitée. Voici quelques exemples d'instruments économiques tirés du document *Un nouveau regard sur les instruments économiques* rédigé pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

Droits et taxes

- Redevances par tonne de DBO ou SO₂ émis
- Taxes sur les combustibles fossiles
- Droits d'aménagement des terres humides
- Droits anticipés d'élimination ou de recyclage
- Droits de déversements dans les lieux d'enfouissement
- Droits anticipés d'élimination des accumulateurs, des pneus, etc.
- Frais de permis et de licence
- Tarification des services d'eau
- Tarification des services d'égoûts pluviaux
- Taxes sur les couches jetables
- Tarification des services d'enlèvement des ordures

Programmes d'échange

Les programmes d'échange sont ceux avec lesquels le Canada a le moins d'expérience. Quelques programmes seulement ont été mis en oeuvre en ce qui concerne la gestion de la qualité de l'air mais demeurent de portée plutôt limitée.

- De 1986 à 1994, l'Ontario a imposé à Ontario-Hydro des plafonds décroissants pour ses émissions de SO₂ et NO_x. Les échanges étaient permis entre les six centrales à combustibles fossiles du service public, mais non avec les sources externes.
- En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, des règles d'échanges similaires ont été établies pour les émissions de SO₂ des services provinciaux de production d'électricité. Aucun échange n'a eu lieu en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick.
- En 1995, afin de respecter les engagements internationaux en matière d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone, le Canada a instauré un programme national d'échange d'allocations de consommation de bromométhane. La consommation nationale de bromométhane a été plafonnée en dispensant des allocations de consommation à l'ensemble des utilisateurs. Les entreprises peuvent échanger leurs allocations en présentant une demande à Environnement Canada. Beaucoup d'échanges ont eu lieu depuis le début du programme.
- Mises en réserve pour atténuer les pertes en terres humides (par lesquelles un promoteur qui assèche une terre humide est tenu de compenser en garantissant la protection d'autres terres humides).
- Des études de faisabilité d'instauration de programmes d'échange ont été réalisées relativement aux émissions suivantes:
 - les émissions de SO_x en Alberta;
 - les émissions de NO_x en Ontario;
 - les émissions de NO_x et de COV (composés organiques volatiles) dans la vallée Fraser;
 - l'ozone troposphérique au CanadaAucun de ces programmes n'a encore été mis en oeuvre.

Système de consigne

- carcasses de voitures
- contenants de boisson
- huiles usées
- contenants de pesticides

Le tableau suivant dresse le bilan de l'expérience canadienne relativement à l'utilisation des instruments économiques à des fins environnementales.

Tableau 9
Utilisation actuelle des instruments économiques au Canada

Source: Tiré de PEMBINA INSTITUTE FOR APPROPRIATE DEVELOPMENT ET APOGEE RESEARCH INTERNATIONAL LTD, 1996.

Au Canada, on a tenté d'intégrer les coûts des impacts environnementaux, des secteurs des transports, de la gestion de l'eau et des matières résiduelles, dans la prise de décision des particuliers et des entreprises en instaurant différents instruments économiques, en voici un bref survol⁶⁰:

5.1 Transport

5.1.1 Les taxes et redevances

- en 1972, le Canada a instauré une taxe de 0,15\$ par tonne de pétrole expédiée au pays, dont les recettes ont été versées à la Caisse des réclamations de la pollution marine, établie en vertu de la Loi sur la marine marchande.
- en 1974, en réponse à la crise pétrolière mondiale, le gouvernement fédéral a imposé une taxe d'accises spéciale sur les véhicules à haute consommation d'énergie, les automobiles, les motocyclettes, les avions et les bateaux à moteur. Cette taxe a été rajustée à plusieurs reprises et étendue aux climatiseurs d'automobile.
- taxe progressive s'appliquant aux véhicules neufs consommant plus de 6 litres d'essence au 100 kilomètres en Ontario. Cette taxe varie de 75\$ à 4 400\$. Une réduction pouvant atteindre 100 \$ est accordée lors de l'achat d'un véhicule neuf consommant moins de 6 litres.

5.2 Protection de l'eau

5.2.1 Les taxes et redevances

- Dans 30 % des municipalités canadiennes, on procède à la tarification de l'eau en fonction du volume consommé⁶¹.

⁶⁰ Tiré de PEMBINA INSTITUTE FOR APPROPRIATE DEVELOPMENT ET APOGEE RESEARCH INTERNATIONAL LTD, 1996.

⁶¹ Tate, D. et D. Lacelle, 1995.

- Tarification des services de drainage des égouts pluviaux à Regina
- Droits de rejets à l'égout pour les rejets exceptionnels dans au moins 33 municipalités canadiennes.

La gestion de la qualité de l'eau par des programmes de permis échangeables a suscité beaucoup moins d'intérêt que pour la gestion de la qualité de l'air. À la lumière des résultats obtenus aux États-Unis par les programmes de permis échangeables pour les rejets dans l'eau, quelques études ont été effectuées à ce sujet au Canada, dont une sur la gestion de la qualité de l'eau du bassin hydrographique de la baie de Quinte en Ontario. Dans d'autres provinces on regarde surtout du côté de la tarification des services d'eau.

5.3 Matières résiduelles

5.3.1 Les taxes et redevances

- La Colombie-Britannique impose une taxe de vente sur les couches jetables, des frais de permis pour les activités productrices de déchets.
- Taxe sur les pneus en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba et à l'Ile-du-Prince-Edouard.
- Les frais relatifs aux systèmes de consigne où le dépôt est supérieur au remboursement, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.
- Taxes provinciales sur les contenants de boisson qui ne font pas partie d'un système de consigne ou de recyclage.
- Plusieurs provinces appliquent des droits anticipés d'élimination ou de recyclage de certains produits, administrés par l'industrie. Ces droits anticipés frappent des produits comme les résidus de peinture, les contenants de pesticides, et les pneus. Voir l'encadré ci-dessous pour plus de détails.

Droits anticipés d'élimination ou de recyclage administrés par l'industrie

Les droits anticipés d'élimination ou de recyclage administrés par l'industrie sont généralement utilisés dans les cas suivants:

- l'industrie assume des responsabilités en matière de gestion des produits, sur une base volontaire ou autre;
- un système centralisé ou coopératif de gestion des déchets offre un meilleur rapport coût-efficacité qu'un système pour chaque entreprise.

Les droits anticipés d'élimination ou de recyclage permettent d'assurer que la contribution d'une entreprise au financement du système de gestion des déchets est proportionnelle à sa contribution au flux de déchets.

Peinture après utilisation en C.-B.

En vertu du règlement *Post-Consumer Paint Stewardship Program Regulation* de la Colombie-Britannique, les fabricants de peinture sont tenus de se joindre à une association d'industries, la Paint Care Association, ou d'accepter les restes de peinture que leur retournent les consommateurs et d'en assurer la gestion. Tous les fabricants, sauf deux, se sont joints à l'association. Cette dernière impose à ses membres des frais pour chaque unité de peinture vendue (10¢ le demi-litre, 25¢ le litre, etc.) afin de financer des centres de récupération de peinture et des activités de gestion.

Contenants de pesticides dans les provinces des Prairies

L'Institut pour la protection des cultures exige que les distributeurs de pesticides versent des frais de 1\$ à 1,50\$ par contenant de pesticides. Grâce à ces recettes, l'Institut retient les services d'entreprises chargées de ramasser les contenants vides dans les centres de récupération municipaux, de les nettoyer et de les déchiqeter. Les matières restantes sont acheminés vers des centres de recyclage.

Pneus hors d'usage: Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick

Plusieurs provinces ont établi, par voie de réglementation, des offices autonomes chargés de concevoir des systèmes de gestion des pneus hors d'usage, de les gérer et d'assurer leur financement. En général, le règlement oblige les détaillants à obtenir un permis de l'office, en accordant à ce dernier le pouvoir d'imposer des frais de permis en fonction du nombre de pneus vendus par le détaillant. Les fonds sont destinés à financer la collecte et le recyclage des pneus hors d'usage.

Source: Tiré de PEMBINA INSTITUTE FOR APPROPRIATE DEVELOPMENT ET APOGEE RESEARCH INTERNATIONAL LTD, 1996. p. 23

5.3.2 Les systèmes de consigne

Ces systèmes sont très répandus au Canada. Certaines entreprises de bières et de boissons gazeuses avaient établi volontairement, avant les années 60, des systèmes de consigne. La Colombie-Britannique a été la première province à établir un système de consigne obligatoire pour les contenants de boisson au Canada. Le tableau 10 présente les différents systèmes de consigne au Canada.

Tableau 10
Systèmes de consigne au Canada

Gouvernement	Boissons gazeuses	Bière	Vin et alcool	Autres (jus, eau)
Colombie-Britannique	√	√		√
Alberta	√	√	√	√
Saskatchewan	√	√	√	√
Manitoba		√		
Ontario	√	√		√
Québec	√	√		
Nouveau-Brunswick	√	√	√	√
Île-du-Prince-Edouard	√			
Nouvelle-Écosse	√	√	√	√
Terre-Neuve		√		
Yukon	√	√	√	
TNO	√	√	√	

Source: Tiré de PEMBINA Institut for Appropriate Development et APOGEE Research International Ltd. 1996. p.26

5.3.3 Mesures fiscales favorisant la protection de l'environnement

En 1994, les ministres de l'Environnement et des Finances du Canada annonçaient l'établissement d'un groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales. Ce groupe devait formuler des recommandations dans le but de "verdir" le budget et cerner les obstacles à de saines pratiques environnementales. Les recommandations finales du groupe apparaissent dans le rapport final : "*Instruments économiques et obstacles à de saines pratiques environnementales.*" Les budgets qui ont suivi, ont intégré quelques unes des recommandations. Le groupe de travail recommandait entre autres: ⁶²

- Inciter les institutions financières à accorder des prêts à taux d'intérêt réduits pour l'amélioration du rendement énergétique dans le secteur résidentiel et les économies d'énergie et d'eau dans le secteur commercial..
- Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre de retirer les sommes placées dans un REER, pour financer l'amélioration du rendement énergétique des résidences. Il s'agit ici d'une mesure semblable au Régime d'accès à la propriété qui permet de retirer des fonds pour financer l'achat d'une maison sans s'exposer à des conséquences fiscales.
- Élargir l'accessibilité du financement par actions accréditatives déjà disponible dans le secteur minier et pétrolier, aux énergies renouvelables et à certaines autres industries environnementales.
- Hausse des taxes d'accises sur l'essence dont les recettes auraient pour but de stimuler les investissements dans les moyens de transport plus économiques.
- Mettre en oeuvre une taxe sur les achats de véhicules neufs qui varierait selon la consommation d'essence.
- Éliminer ou réduire les subventions ayant des incidences négatives sur l'environnement.

Malgré bon nombre d'études, le Canada ne s'est pas véritablement engagé dans la réconciliation de l'économie et de l'environnement.. L'emploi des instruments économiques au Canada sont principalement des initiatives lancées à l'échelle provinciale. La Colombie-Britannique est une

⁶² Voir "GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET LES OBSTACLES À DE SAINES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES, 1994" pour les recommandations détaillées.

province qui s'est particulièrement distinguée en adoptant des redevances à des fins de protection de l'environnement. Une grande partie des droits perçus au Canada sont destinés à générer des recettes et non à modifier des comportements. La gestion des matières résiduelles est le principal champ d'application des taxes et redevances au Canada. En bref, on fait une utilisation restreinte des instruments économiques au Canada et de nombreux domaines d'application restent à explorer.

Chapitre 6

UTILISATION DES RECETTES ET FONDS DÉDIÉS

La plupart des services publics sont financés à même les revenus versés au fonds consolidé du revenu du Québec. Cependant, il existe de plus en plus de services qui sont financés en dehors du fonds consolidé, par le biais de régies, sociétés, organismes ou fonds spéciaux. Plusieurs fonds dédiés existent au Québec et tirent leur revenu d'une partie des taxes et impôts, que l'on pense au Fonds spécial olympique, le Fonds de contribution des automobilistes au transport en commun, le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels pour ne nommer que quelques uns. Certains pays qui ont instaurés des taxes et redevances à des fins environnementales versent les recettes générées au fonds consolidé de l'État alors que d'autres ont choisi de pré-affecter les recettes à des dépenses liées à des mesures de politique de l'environnement, ou bien de les utiliser pour créer des fonds ou des agences de l'environnement. Ainsi, les redevances sur l'eau perçues dans certains pays comme l'Allemagne et l'Australie destinées à couvrir les dépenses de gestion de la qualité de l'eau, et les taxes sur les produits alimentaires appliquées aux États-Unis sont affectées au Superfund qui finance l'enlèvement des déchets dangereux. Dans la plupart des cas où on a introduit des taxes ou des redevances, il s'agissait davantage de trouver de nouvelles sources pour financer des dépenses de protection de l'environnement, que d'inciter les individus et les entreprises à adopter des comportements respectueux de l'environnement

6.1 Les fonds dédiés

À l'instar de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick, plusieurs organismes du Québec, réclament depuis longtemps la création d'un fonds environnemental⁶³. La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a reçu de nombreuses suggestions de création de fonds dédiés, dans lesquels des taxes spécifiques serviraient à financer certaines activités particulières⁶⁴. Cette possibilité a été évoquée notamment pour le secteur de la santé, de l'éducation

⁶³ Le GRAME, l'UQCN, le RNCREQ.

⁶⁴ CREQ, RNCREQ, *Vivre en ville*, 1996. "La fiscalité et le financement des services publics: Changer les règles du jeu pour une société juste et viable" et UQCN, 1996. Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

et de l'environnement. De tels fonds existent entre autres en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et dans certains états américains dont New York.

6.1.1 Colombie-Britannique (Sustainable Environment Fund)

Le "Sustainable Environment Fund" est un fonds environnemental spécial à l'intérieur du fonds général consolidé de la province de Colombie-Britannique. Il a été créé par loi et mis en oeuvre en 1990 dans le but de promouvoir le développement de solutions innovatrices aux problèmes environnementaux. Ce fonds est administré par le ministère de l'environnement, des terres et des parcs de la Colombie-Britannique. Les revenus proviennent de différentes taxes et redevances comme la taxe sur les couches jetables, les droits sur les pneus ou sur les piles, les taxes sur les matières résiduelles, les profits provenant de la vente par le gouvernement de semences d'arbres et d'autres types de contribution environnementale, de même que des transferts provenant du fond de loterie provincial et des contributions monétaires. Le fonds atteignait pour l'année 1991-1992, environ 225 millions de dollars. C'est le Cabinet du Comité sur le développement durable et non le Conseil du Trésor qui détermine comment seront attribuées les sommes d'argent du fonds. La Loi sur le Sustainable Environment Fund prévoit deux catégories de projets pouvant être financés: ceux visant l'amélioration du milieu forestier et ceux visant la protection de l'environnement.⁶⁵

6.1.2 Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick possède également son fonds environnemental, il s'agit du Fonds en fiducie pour l'environnement. En 1997, une somme totale de 15 313 644 \$ a été attribuée à 130 projets dans le cadre des affectations du Fonds en fiducie. Des projets élaborés par des résidents locaux, des organismes nationaux, provinciaux et communautaires, des entreprises privées des municipalités et des organismes du gouvernement provincial sont appuyés par ce fonds. Six catégories de projets sont admissibles à une aide dans le cadre du Fonds en fiducie pour l'environnement: conservation, éducation, protection, restauration, développement durable et embellissement.

⁶⁵ Tiré d'un document du Ministère de l'environnement, des terres et parcs de la Colombie-Britannique, 1992: "The sustainable environment fund"

6.1.3 New-York (Superfunds)

L'état de New York a mis en place le Superfunds. Un fonds financé en partie par l'état de New York et par un système de tarification des rejets industriels. Le système applique un tarif de base et un tarif qui varie en fonction de la catégorie de polluants et des quantités déversées. L'utilité principale du fonds est de rechercher les sites orphelins ou inactifs de déchets dangereux, de les nettoyer et décontaminer. L'argent amassé suite à la tarification retourne ainsi à la protection de l'environnement

6.2 Pour ou contre les fonds dédiés

Les demandes se font plus pressantes pour la création de fonds dédiés en environnement mais certaines réticences se font sentir et les opinions sont très partagées à ce sujet. Toutefois, ce n'est pas la protection de l'environnement qui est la cause des divergences d'opinion quant à la nécessité ou la pertinence d'affecter les recettes à des programmes particuliers de protection de l'environnement. Les opposants s'objectent tout simplement à l'affectation préalable des recettes à tous programmes particuliers, qu'ils soient destinés à financer la protection de l'environnement ou d'autres secteurs. Les tenants de l'adoption de fonds dédiés mentionnent le besoin d'une plus grande transparence dans l'affectation des fonds publics en établissant un lien direct entre un service particulier offert et les impôts payés pour financer ce service.

Dans une étude réalisée pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement, on recense le pour et le contre des fonds dédiés. On y donne également des conseils sur les façons d'atténuer les oppositions aux fonds dédiés.

Tableau 11
Débats sur les fonds dédiés

CONTRE	POUR
Les fonds dédiés empêchent les élus de s'adapter à l'évolution des priorités gouvernementales. Par les fonds dédiés, des ministères avides d'argent tentent de cacher leurs dépenses aux élus. Si un programme environnemental est vraiment valable, le financement viendra.	La méfiance généralisée à l'endroit du gouvernement démontre que seuls les fonds dédiés nous permettront de convaincre les intervenants d'appuyer les droits ou les frais environnementaux. Les intervenants sont prêts à payer pour les programmes, s'ils ont la certitude que les fonds dédiés respectent la politique gouvernementale de récupération des coûts, dont ils sont, d'ailleurs, un élément essentiel.
Le régime fiscal est un outil de politique générale. Si on les compare à des programmes de dépenses ciblés, les taxes s'avèrent moins efficaces à modifier les comportements. Des sondages effectués auprès de décideurs du secteur privé indiquent qu'ils tiennent rarement compte des incitatifs fiscaux dans leurs décisions.	Les redevances sur les rejets et autres mesures dissuasives sont des mesures ciblées, plus efficaces que les incitatifs fiscaux.
Les taxes risquent davantage d'avoir un effet négatif imprévu que les programmes de dépenses ciblés.	La réglementation et les programmes de dépenses peuvent aussi avoir des effets imprévus considérables. Par des consultations auprès des intervenants et des études d'impact, il est possible d'atténuer ce risque pour tous les outils de politique.
L'incidence de divers taux de taxes sur les comportements est mal connue. Par conséquent, il est rarement possible d'estimer le taux de taxe nécessaire à l'atteinte d'objectifs environnementaux.	Les propositions de droits ou de taxes doivent être étayées par des preuves solides du coût des autres options ou des coûts de programmes. Le taux de la taxe peut-être ajusté au besoin.
Le fardeau fiscal que le public consentira à supporter est limité. L'établissement de fonds dédiés à des fins environnementales ne pourra se faire sans limiter la capacité du gouvernement à tirer des revenus d'autres sources.	Les droits et les frais environnementaux produisent généralement des recettes peu importantes en proportion du fardeau fiscal général et n'entravent donc pas la capacité du gouvernement.

Source: Pembina Institute / Apogee Research, 1996, p. 54

6.3 Importance d'un fonds en environnement

La complexité grandissante des problèmes environnementaux, les ressources financières du ministère de l'Environnement soumises aux aléas des coupures gouvernementales, des besoins qui augmentent et des ressources qui diminuent nous force à croire que la création d'un fonds alimenté par des taxes et redevances environnementales est nécessaire au Québec. On se doit d'assurer la protection et le maintien de l'intégrité des milieux de vie, et pour cela, il faut que ceux qui s'en préoccupent activement, disposent de ressources financières suffisantes pour agir. Pour cela trois scénarios nous paraissent intéressants et mériteraient d'être approfondis.

• Création d'un fonds national en environnement et développement durable qui serait alimenté par des taxes et redevances environnementales. L'argent recueilli dans ce fonds pourrait servir à financer le fonctionnement d'organismes communautaires en environnement tant aux niveaux local, régional que national, afin qu'ils puissent poursuivre plus efficacement le travail essentiel qu'ils effectuent en matière d'éducation et de promotion de la protection de l'environnement. Les argents redistribués pourraient servir également à financer des projets en matière de protection et de développement durable. Selon l'importance des sommes d'argent recueillies, il serait envisageable qu'une partie de ces sommes soit utilisée pour financer certaines activités du ministère de l'Environnement et de la Faune, tout comme cela se fait en Colombie-Britannique.

• Comme pour le domaine des arts et de la culture, le gouvernement du Québec pourrait réserver un % précis et récurrent de son budget au domaine de l'environnement et du développement durable (fonctionnement et projets d'organismes communautaires environnementaux et activités du MEF). Des mesures devraient être prises pour que tout nouveau projet (national, régional ou local) consacre au moins ce même % à la protection de l'environnement et au développement durable.

• Affectation des recettes générées par des redevances environnementales à des dépenses de protection de l'environnement. Si ce n'est par la création d'un fonds dédié, il serait souhaitable que les sommes recueillies par des taxes et redevances vertes, ne soient pas diluées dans le fonds consolidé mais soient utilisées à des fins de protection de l'environnement.

Chapitre 7

L'UTILISATION D'INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES AU QUÉBEC

7.1 Les coûts associés à la protection de l'environnement

Les pressions sur l'environnement se font de jour en jour plus croissantes et plus complexes et les coûts qui en découlent augmentent également. On a qu'à penser aux dernières catastrophes naturelles qu'a subies le Québec (inondations, verglas) pour s'en convaincre. La disponibilité des ressources financières publiques pour assurer le maintien et la restauration de la qualité de l'environnement se fait quand à elle de plus en plus rare. À cet effet, notons que dès l'introduction de son document d'orientation sur les grands enjeux de 1996-2001, le ministère de l'Environnement et de la Faune "accuse le contexte budgétaire" de l'obliger à choisir parmi les problèmes environnementaux à régler et parmi les objectifs à poursuivre.

Le processus d'assainissement des finances publiques, traduit entre autres un désintéressement de l'État pour les questions environnementales, à cet effet notons que le ministère de l'Environnement et de la Faune s'est vu couper, ces dernières années, une bonne partie de ses ressources. De plus, on remarque un désengagement de l'État dans le soutien financier des organismes environnementaux à but non lucratif. Un désengagement qui s'explique mal étant donné l'apport considérable au développement durable des collectivités et le caractère essentiel de la mission de ces organismes.

Et pourtant les besoins se font plus nombreux à mesure que l'on prend conscience des impacts et des coûts des activités humaines sur l'environnement. Malheureusement, les liens entre choix individuels (entendons particuliers et entreprises) et coûts collectifs (ex. environnement, santé) ne sont pas suffisamment mis en évidence. Il apparaît donc nécessaire de développer de nouveaux outils non seulement de financement des activités à caractère environnemental mais également des outils qui permettent d'internaliser les externalités négatives aux prises de décisions individuelles. À la lumière des expériences présentées précédemment, le Québec pourrait se donner les moyens de financer plus adéquatement la protection de l'environnement et encourager des gestes favorables à un développement viable.

7.2 Les outils de protection de l'environnement au Québec

On pourrait regrouper les questions relatives à l'environnement sous deux catégories, une première qui touche à la réduction ou l'élimination des impacts nocifs des activités humaines, et une autre qui a trait à la réalisation d'un meilleur milieu de vie, naturel et construit, en tenant compte des besoins et aspirations des membres de la société. Cette deuxième catégorie implique une interrelation constante avec tous les secteurs de développement de la société et contient nécessairement la réduction de la pollution. Pourtant quand on entend parler "d'environnement", on fait surtout référence à la première catégorie, la lutte à la pollution, en oubliant la seconde. La Commission Bruntland est venue remettre les pendules à l'heure en définissant le concept de développement durable qui prend en compte les besoins sociaux d'aujourd'hui et de demain dans les stratégies de développement.

7.2.1 Approche traditionnelle de réglementation

Le Québec ne diffère pas des autres nations quant à l'utilisation de l'outil législatif dans les politiques de protection de l'environnement. Pour répondre à la préoccupation grandissante de ses citoyens pour la protection et l'amélioration du milieu dans lequel ils vivent, le Gouvernement du Québec a instauré la Loi sur la qualité de l'environnement, en 1972. Une loi de portée limitée si on en juge par la complexité des préoccupations environnementales auxquelles elle cherchait à apporter un élément de solution.

La Loi sur la qualité de l'environnement du Québec, s'inscrit plutôt dans la catégorie de la législation antipollution. Cette loi prend son origine dans les premières lois sur la protection de la santé publique mais s'attaque plus directement aux problèmes de pollution.⁶⁶ Les questions environnementales étant de plus en plus complexes, on comprend qu'une approche réglementaire basée principalement sur la lutte à la pollution, connaisse certaines lacunes. Au Québec comme partout ailleurs, on se rend compte que les lois et règlements de protection de l'environnement ne sont pas les seuls outils à utiliser et que l'atteinte des objectifs environnementaux se fait plus efficacement en combinant une série de mesures réglementaires, économiques, volontaires et de sensibilisation.

⁶⁶ Pour plus d'informations sur les origines de la Loi sur la Qualité de l'environnement et sur le droit de l'environnement au Québec, voir GIROUX L. et P. KENIFF, 1974.

7.2.2 Tendances vers la déréglementation et instauration de mesures volontaires (responsabilisation)

L'expérience a fait ressortir les limites à l'efficacité et à l'application concrète de l'approche de type réglementaire parce qu'elle ne vise pas toujours les bonnes cibles, qu'elle est souvent lourde pour la population, les entreprises et le Ministère et parce qu'elle s'adapte difficilement et souvent au prix d'une complexité encore plus grande, aux particularités locales ou régionales. Pour le Gouvernement du Québec, l'atteinte des objectifs environnementaux et fauniques devrait reposer à la fois sur des mesures réglementaires appropriées, sur des mesures incitatives encourageant les comportements respectueux à l'égard des écosystèmes et des ressources naturelles et sur des actions faisant appel à la responsabilité des citoyens et des entreprises. La réglementation ne devrait plus être la réponse quasi unique à tout problème environnemental ou faunique soumis au Ministère. Le 27 février 1996, le ministre de l'environnement et de la faune David Cliche émettait un communiqué en ce sens:

Réglementation lourde et inefficace:

“Le Québec doit moderniser ses outils de protection”

“À un vrai problème environnemental, on a trop souvent eu une réponse bureaucratique. Les lois et les règlements seront toujours nécessaires, mais je veux les moderniser, les simplifier, tout en identifiant de nouvelles façons d'atteindre les objectifs environnementaux et économiques fondamentaux.”

Il faut donc, selon le ministre, ne pas avoir peur d'innover et oser utiliser de nouveaux outils de protection de l'environnement, notamment des instruments de nature économique.”⁶⁷

Dans une entrevue, le nouveau ministre de l'Environnement et de la Faune, Paul Bégin réaffirme le besoin de déréglementer et de trouver de nouveaux outils de protection de l'environnement et s'exprime ainsi: “ *La déréglementation n'est pas l'absence de règlements mais plutôt une “simplification des processus administratifs”, atteindre les objectifs environnementaux que l'on s'est fixé, tout en simplifiant les démarches. En fixant des normes sans s'attarder autant sur les moyens utilisés on va stimuler la recherche et encourager l'ingéniosité dans la recherche de*

⁶⁷ Gouvernement du Québec, Ministère de l'environnement et de la faune, 1996.

solutions technologiques. Nous avons la préoccupation d'harmoniser économie et environnement, ..ce qui est bon pour l'économie est bon l'environnement."⁶⁸

Le Ministère a annoncé son intention en 1996, de mettre en place des stratégies d'action reposant sur une combinaison de modes d'intervention: taxes, mesures fiscales, soutien financier, mécanismes de marché, intendance privée, entente de coopération avec des entreprises crédibles ou des associations, délégations de certaines responsabilités de contrôle ou de certains mandats. La responsabilisation des individus, des entreprises et des municipalités au suivi des interventions en s'appuyant davantage sur l'autocontrôle est une des orientations du ministère de l'environnement et de la faune.

La mise en oeuvre de ces orientations est déjà lancée si on regarde du côté de l'utilisation des pesticides. Au moment où une étude du ministère de l'Environnement et de la Faune attribue aux pesticides agricoles la disparition quasi totale d'une espèce de poisson spécifique à la province, Québec annonce un plan d'action visant à réduire sur une base volontaire, l'épandage de pesticides dans les vergers. Le plan d'action propose d'inciter les producteurs à moins recourir aux pesticides, à inciter la population à s'éloigner des vergers au moment de l'application des pesticides. À notre avis, il serait également souhaitable d'éduquer les consommateurs quant aux impacts de leur choix de consommation et de leur demande de produits esthétiquement parfaits. Québec pense obtenir avec ce plan, une réduction de l'usage de ces toxiques mais ne se donne aucun objectif précis à atteindre.⁶⁹ Sans enlever le bénéfice à une approche d'éducation et de sensibilisation, il y a lieu de s'interroger sur son efficacité dans ce dossier étant donné les potentiels de risques élevés que semble démontrer l'étude du MEF quant à l'utilisation de certains pesticides. Il serait souhaitable que ce plan d'action soit complété par certaines mesures économiques.

7.3 L'utilisation de la fiscalité à des fins environnementales au Québec

Le Québec utilise certains instruments économiques à des fins de protection de l'environnement depuis bon nombre d'années. On a qu'à penser au système de consigne des contenants de boisson. Les encouragements fiscaux⁷⁰ sont le type d'instrument économique principalement utilisé pour la protection de l'environnement en particulier pour les activités de recherche et développement. Tout comme dans le reste du Canada, les écotaxes à vocation directement

⁶⁸ Vecteur environnement, volume 30, no 5, octobre 1997, p. 16

⁶⁹ FRANCOEUR, L.-G., 1998.

⁷⁰ Dans les derniers documents de l'OCDE sur les instruments économiques, les encouragements fiscaux ne sont plus recensés car ils ne respectent pas le principe pollueur-payeur.

environnementale sont peu utilisées, cependant, les orientations prises par le ministère de l'environnement concernant une diversification des approches de protection de l'environnement, nous pousse à croire que les instruments économiques seront de plus en plus utilisés. Lors des audiences génériques sur la gestion des matières résiduelles, la possibilité d'appliquer des taxes ou redevances à certains produits comme les emballages et les produits de courte vie ou les pneus ont été relevées. Le document "L'environnement et l'écofiscalité"⁷¹ survol brièvement les principaux incitatifs fiscaux pour la protection de l'environnement, que l'on retrouve au Québec. En voici quelques exemples

7.3.1 Encouragement fiscaux

- **Dispositions fiscales pour la recherche et le développement**

Le Québec permet aux entreprises de déduire en totalité les dépenses de recherche et développement engagées dans l'année. Ainsi les salaires et le prix payé pour l'équipement sont déductibles à 100% dans l'année où ces dépenses sont effectuées.

Des crédits d'impôt remboursables sont accordés pour la recherche et le développement dans le domaine de l'environnement. Ce crédit varie de 20 % à 40 % des salaires et honoraires admissibles, selon la taille de l'entreprise.

- **Amortissement des biens servant à la protection de l'environnement**

Les entreprises qui acquièrent des équipements de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau peuvent avoir droit à une réduction pour amortissement accéléré (au taux de 25, de 50 et 25 %, sur les trois années d'imposition). Lorsque l'amortissement est accéléré, le bien en capital peut être déduit entièrement aux fins de l'impôt bien avant la fin de sa durée de vie économique, ce qui encourage les investissements dans ce domaine.

- **Dons de terrains à forte valeur écologique**

⁷¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Faune et Ministère des Finances, 1996

Lorsqu'un contribuable donne un terrain présentant un intérêt écologique particulier ou une servitude réelle affectant un tel terrain, à une municipalité ou à un organisme de bienfaisance reconnu, le montant de son don n'est plus sujet à la limite de 20 % de son revenu net. Le crédit d'impôt (particulier) ou déduction (société) se calculera en fonction de la valeur marchande du terrain donné.⁷²

- **Actions accréditatives**

Les investissements dans les petites entreprises environnementales sont déductibles d'impôt selon les mêmes mécanismes que l'investissement dans les activités d'explorations minières (actions accréditatives).

7.3.2 Droits, taxes et redevances

- **Taxe spéciale sur l'essence pour la région métropolitaine**

Afin d'améliorer l'efficacité des transports en commun de la région métropolitaine, une taxe spécifique additionnelle de 1,5¢ le litre d'essence est prélevée dans la région de Montréal.

- **Droit sur le perchloroéthylène**

Un premier droit spécifique à vocation environnementale a été instauré en 1997 par le Gouvernement du Québec. Ce droit s'applique sur le perchloroéthylène, produit qui a été évalué et déclaré toxique, dont l'utilisation, notamment par l'industrie du nettoyage à sec, est reconnue pour causer des dommages à la santé humaine et à l'environnement. Cette mesure vise à assurer une utilisation plus rationnelle d'un produit toxique et a donc été élaborée dans un cadre de neutralité fiscale, c'est-à-dire que les revenus de ce droit ne serviront pas à augmenter les finances de l'État, mais serviront plutôt à soutenir financièrement l'industrie dans ces efforts pour réduire les dommages associés à l'utilisation de ce produit. Avec ce droit, Québec met de l'avant le principe pollueur-payeur.

⁷² Une étude concernant l'utilisation des instruments économiques relatifs à la protection des habitats fauniques a été réalisée pour le Ministère de l'Environnement et de la Faune par le GREEN: BARLA, P, et J.-D. SAPHORES, 1997." Les mesures de protection des habitats fauniques en terres privées: les instruments économiques."

D'autres mesures ont été annoncées au cours des dernières années et concernent entre autres, la possibilité d'étendre les règles fiduciaires de la restauration minière aux fonds en fiducie établis à des fins environnementales, des encouragements fiscaux à l'investissement dans les énergies renouvelables, les servitudes de conservation. Peu de ces mesures par contre permettent de générer des recettes. Les prochaines lignes présentes d'autres possibilités d'utiliser les instruments économiques notamment dans le secteur des transports, dans le but de modifier des comportements, de générer de nouvelles sommes d'argent affectées à la protection de l'environnement et d'engager une approche préventive dans le domaine.

7.4 Possibilités pour le Québec d'instaurer certains instruments économiques relatifs à la protection de l'environnement

7.4.1 Transport

• Hausse de la taxe provinciale sur l'essence

Au Québec, le prix de l'essence dépend de plusieurs éléments:

- le coût du pétrole brut
- le coût du raffinage, de la commercialisation et de la distribution;
- la taxe d'accises fédérale
- la taxe spéciale du Québec;
- la taxe sur les produits et services fédérale TPS
- la taxe de vente provinciale TVQ

Le Gouvernement du Québec pourrait augmenter la taxe sur l'essence afin d'influencer la façon de se déplacer des individus. Accroître le prix de l'essence permettrait d'internaliser les coûts environnementaux reliés à l'utilisation de l'automobile. En dissuadant l'utilisation de la voiture, cette mesure favoriserait la décongestion de certains centre-villes. Cette mesure serait également plus simple que l'instauration d'une nouvelle taxe (ex. taxe sur le carbone) puisque la structure de taxation est déjà en place. De plus, en haussant le prix de l'essence, le Gouvernement du Québec indiquerait clairement son intention de s'orienter vers le principe pollueur-payeur.

Au Québec, une taxe de nuisance de 12 cents le litre d'essence et de diesel, implantée progressivement (sur quatre ans), rapporterait près de un milliard de dollars par année. Et l'automobiliste ne subira aucune hausse de ses coûts

s'il acquiert une voiture 20 % plus efficace, ce qui est à la portée de tous puisque les autos les plus économes en carburant sont aussi les moins dispendieuses à l'achat.⁷³

Cependant, la province de Québec est l'endroit où les taxes sur l'essence sont déjà les plus élevées en Amérique du Nord. Il est donc important d'évaluer correctement l'impact des taux de taxe en vigueur dans les provinces voisines et aux États-Unis, sur l'efficacité d'une hausse de taxe sur l'essence au Québec.

- **Taxes sur l'achat de véhicules en fonction des caractéristiques énergétiques**

À l'instar de certains pays européens et de l'Ontario (voir chapitre 5), le Québec pourrait implanter un système de taxe-remise sur l'achat de véhicules automobiles basé sur la consommation énergétique des véhicules. Pour que le consommateur reçoive un signal clair, il faudrait toutefois que la tarification soit progressive, c'est-à-dire qu'elle augmente avec la cote de consommation du véhicule et soit assez élevée. Cette mesure donnerait un signal plus clair que la surtaxe du Canada sur les voitures de luxe dépassant \$40 000 ou le projet de taxe verte de \$50 par voiture neuve vendue qui fût envisagée par le ministre de l'Environnement du Québec, Pierre Paradis il y a quelques années.

- **Frais d'immatriculation basés sur les caractéristiques énergétiques**

Jusqu'en 1986, les frais d'immatriculation au Québec, étaient calculés en fonction du poids des véhicules. Ainsi, les propriétaires de véhicules les plus lourds devaient payer des frais d'immatriculation plus élevés. Le poids d'un véhicule constitue un indice significatif de la consommation énergétique et sert souvent de base de calcul à des taxes sur la vente de véhicules ou sur les frais d'immatriculation (comme nous avons vu au chapitre 3). La cylindrée apparaît également comme une base de calcul efficace pour signifier la consommation énergétique. Malgré cela, les frais d'immatriculation ont été uniformisés à un seul niveau, augmentant du même coup les coûts pour les petites voitures plus légères et probablement moins gourmandes tout en réduisant les coûts pour les grosses voitures.

⁷³ LEFEBVRE J.-F., GUÉRARD Y. et J.-P. DRAPEAU, 1995.

Nous croyons qu'il serait souhaitable de rétablir des frais d'immatriculation modulés selon les caractéristiques énergétiques des véhicules (le poids ou la cylindrée ou la cote de consommation). Les frais d'immatriculation devraient viser différemment les véhicules neufs et ceux qui étaient déjà sur le marché avant l'entrée en vigueur de ce système de frais. Utiliser les caractéristiques énergétiques pour établir le taux des frais d'immatriculation, permet au consommateur de visualiser les coûts économiques de l'inefficacité de son véhicule. De plus, cette stratégie pourrait être adoptée dès maintenant puisqu'elle utilise un système de perception déjà existant. Dans son étude sur les incitatifs économiques pour accroître l'efficacité énergétique des véhicules, le GRAME⁷⁴ démontre bien les avantages d'une telle mesure au Québec.

- **Système de péages routiers**

La tarification des routes, est une autre façon de limiter les déplacements automobiles. Le système de péage routier qui existait au Québec était conçu essentiellement pour financer les infrastructures de transport et n'avait pas l'objectif de réduire l'utilisation de l'automobile. La tarification était moins importante sur les heures de pointe, c'est-à-dire au moment où les engorgements étaient plus fréquents.

En plus de financer les infrastructures de transport, un système de péage aujourd'hui devrait plutôt refléter les impacts de l'utilisation de l'automobile (congestion, émissions de gaz à effet de serre, occupation d'espace, etc.) et donc comporter des frais plus importants aux heures de pointe, de façon à encourager l'adoption de d'autres moyens de transport (covoiturage, transport en commun, bicyclette en saison). La technologie moderne permet aujourd'hui d'implanter des systèmes de péage électroniques plus économiques et plus efficaces que ne l'étaient les systèmes de péage avec perception manuelle.

- **Tarification des espaces de stationnement**

Tout comme la tarification des routes, la tarification des espaces de stationnement nous semble une mesure efficace pour encourager les gens à utiliser d'autres moyens de transports et à prendre

⁷⁴ GRAME, 1995. (à l'Annexe V)

conscience des véritables coûts associés à l'usage de l'automobile. Les auteurs de "L'autre écologie", préconisent l'adoption d'une taxe nationale sur les espaces de stationnement pour les grandes régions urbaines afin de ne pas pénaliser l'activité commerciale des municipalités qui décideraient d'imposer des frais aux espaces de stationnement non résidentiel. Nous sommes d'avis qu'idéalement, la tarification des espaces de stationnement devrait se faire à l'échelle de l'agglomération tout comme la planification du transport. Une tarification qui devrait avantager les stationnements de courte durée et hors des heures de pointe. Les sommes recueillies devraient être affectées au transport en commun et aux organismes environnementaux. Il est à noter, que depuis 1992, les villes ont la possibilité de taxer leurs espaces de stationnement afin de financer le transport en commun. La Loi sur l'Agence Métropolitaine de transport prévoit également que l'Agence peut tirer des revenus de la tarification des espaces de stationnement.

Il serait également de rigueur d'éliminer les exemptions fiscales pour les coûts de stationnement et inciter les employeurs dont les bureaux sont situés dans des zones bien desservies par le transport en commun, à appliquer des tarifs de stationnement prenant en compte le nombre d'occupants des véhicules.

La tarification des espaces de stationnement ne se fait pas en isolé. Il faudrait y combiner toute une série de mesures complémentaires (limiter le nombre d'espaces disponibles, faciliter le stationnement des résidents, parcs de stationnements près des dessertes de transport en commun).

- **Taxe sur les véhicules de location**

La Colombie-Britannique impose une taxe de \$1.50 par jour pour chaque véhicule loué auprès des compagnies de location. Le taux de la taxe n'est peut-être pas élevé, mais cela permet de générer des recettes. Le Québec pourrait imposer une telle taxe dont les revenus seraient redistribués à des organismes environnementaux ou à la promotion et au développement des transports collectifs.

- **Exemption fiscale des abonnements au transport en commun**

Bien que les exemptions fiscales ou autres types d'encouragements fiscaux ne soient plus considérés comme instruments économiques par l'OCDE (car elles ne respectent pas le principe

pollueur-payeur), certaines de ces mesures fiscales peuvent encourager les gestes favorables à la protection de l'environnement. Ainsi des exemptions fiscales pour les abonnements au transport en commun sont des mesures qui intègrent des considérations environnementales.

7.4.2 Efficacité d'énergie

On a beau mettre en place des mécanismes dissuasifs à l'utilisation de la voiture particulière, tant que la forme des villes et l'aménagement du territoire ne changeront pas, la voiture particulière sera toujours attrayante. Par l'influence qu'il exerce sur la forme du bâti, l'aménagement du territoire peut contribuer largement à réduire la consommation d'énergie, tout particulièrement à des fins de chauffage et de transport. D'une part, le chauffage des immeubles contigus et de ceux qui exploitent l'énergie solaire passive exige moins d'énergie que dans le cas des immeubles isolés et de ceux qui sont implantés sans égards aux effets climatiques. D'autre part, les zones unifonctionnelles et à faible densité de population entraînent des déplacements plus longs et en conséquence, des modes de transport plus énergivores que les milieux multifonctionnels et plus denses. C'est ce que rapporte une étude commandée par Hydro-Québec à l'intention des planificateurs et décideurs du monde municipal, portant sur l'énergie et l'aménagement du territoire⁷⁵. Il serait donc important de traiter simultanément la question des transports et celle de l'aménagement du territoire si on vise l'efficacité énergétique.

Certaines mesures pourraient être mises en place afin d'encourager l'efficacité énergétique par l'aménagement du territoire. Pour cela, et afin d'éviter la compétition intermunicipale et les guerres de clochers, certains pouvoirs devraient être dévolus aux entités régionales de façon à percevoir certaines redevances environnementales des municipalités. Des redevances qui seraient inversement proportionnelles à la densité des municipalités ou sur une autre base mais reflétant l'efficacité énergétique. Les sommes d'argent récoltées pourraient servir à accroître le financement et les services de transport en commun ou à financer des programmes d'efficacité énergétique pour les particuliers.

De plus, même s'ils ne permettent pas de générer des recettes, il serait opportun d'envisager certains avantages fiscaux tels que subventions ou crédits d'impôt pour l'installation d'équipement ou la rénovation visant l'efficacité énergétique des bâtiments ou pour l'exploitation de l'énergie solaire dans les bâtiments.

⁷⁵ Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 1996.

La réforme de la fiscalité locale, annoncée par le ministre des Affaires Municipales le 1er mai dernier⁷⁶, devrait traduire les préoccupations relatives à l'efficacité énergétique. Déjà en parlant de fiscalité d'agglomération le ministre fait un pas dans la bonne direction et trace la voie à un développement local et régional plus viable. Le Québec doit saisir cette opportunité qui s'offre, d'intégrer les préoccupations environnementales à la fiscalité et au développement régional et local.

7.4.3 L'eau

Le Québec dispose d'une réserve importante d'eau potable avec ses milliers de lacs et rivières qui sillonnent son territoire. Même si on a toujours cru cette réserve inépuisable, elle semble aujourd'hui compromise par différentes activités anthropiques, (développement industriel, agriculture, utilisation de motos marines et de véhicules à moteur, développement urbain, commercialisation) et autres phénomènes qui dépassent nos frontières. La gestion de l'eau a soulevé bien des passions au Québec l'automne dernier. Les questions concernant le prélèvement et la commercialisation de l'eau potable ont ravivé des ferveurs pour cette ressource si chère aux québécois. Le Symposium sur la gestion de l'eau au Québec a permis de faire le tour d'une foule de questions, de rassembler et d'enrichir les connaissances sur tous les aspects de la gestion de l'eau (exportation, embouteillage, offre des services d'eau, etc.)

Le moment est donc bien choisi pour parler d'outils fiscaux favorisant la protection de cette ressource en qualité et en quantité. Comme dans certains pays d'Europe, nous croyons que le Québec tant au niveau provincial que local, aurait avantage à donner le vrai signal de prix concernant la gestion et la protection de la qualité et de la disponibilité de l'eau. Cette ressource est trop essentiel à la vie et à nombre d'activités économiques, qu'on ne peut se permettre d'attendre davantage pour assurer sa pérennité. Nous croyons donc que des redevances de prélèvement de l'eau à des fins commerciales, industriels et agricoles devraient être instaurées. Plutôt que de privatiser leur réseau de distribution d'eau, les municipalités devraient étudier la possibilité d'instaurer un système de tarification des services d'eau principalement pour les secteurs industriel et commercial. Plusieurs municipalités le font déjà mais peu d'entre elles ont des tarifs qui varient selon la consommation, la plupart applique une taxe d'eau mais à un coût fixe. Différents scénarios seraient possibles mais celui choisi devrait refléter les coûts d'une surconsommation (filtration, épuration, épuisement, etc.). La ville de Chicoutimi a suivi cette voie dernièrement en installant des

⁷⁶ Communiqué du ministre des Affaires municipales, 1 mai 1998

compteurs d'eau et en appliquant une taxe d'eau selon la consommation enregistrée pour les fermes horticoles à Chicoutimi.⁷⁷

7.4.4 Agriculture

Le secteur de l'agriculture, comme plusieurs autres, bénéficie du soutien financier de l'État de plusieurs façons. Subventions qui portent sur les immobilisations et sur l'achat d'équipements, marchés protégés, assurance-récolte et stabilisation des revenus pour des productions parfois très dommageables pour l'environnement (utilisation de pesticides, surplus de fumier). Certains programmes visant à stabiliser les revenus agricoles ou à réduire les fluctuations des rendements, prenant en charge une partie du risque associé à la production et à la fluctuation des rendements, soit au marché et à la fluctuation des prix, retirent aux producteurs agricoles la responsabilité d'assumer ce risque ou de le réduire par des stratégies de diversification de production ou autres.

- **Évaluation des dispositions fiscales**

Les dispositions fiscales et les programmes d'aide à l'agriculture devraient faire l'objet d'une réévaluation afin d'éliminer les effets pervers et dommageables pour l'environnement et la santé qui en découlent. Il ne s'agit pas ici d'éliminer tout soutien à l'agriculture

- **Taxes spécifiques sur les engrais et pesticides**

De plus, des taxes spéciales sur certains produits (pesticides et engrais chimiques), devraient être mises de l'avant afin d'en dissuader l'utilisation et de recueillir des fonds visant à développer des méthodes alternatives à l'utilisation de ces produits. Ce serait une façon de compléter le plan d'action de réduction des pesticides par des incitatifs ou dissuasifs fiscaux de façon à donner le vrai signal de prix aux utilisateurs. Les exemples étrangers d'instruments économiques présentés en matière d'agriculture concernent principalement la réduction de l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse (pesticides et engrais) et la réduction et gestion des surplus de lisier.

7.4.5 Services du ministère de l'environnement et de la faune

Le ministère de l'environnement dans le document: *Les choix stratégiques*, désire instaurer le principe de l'utilisateur-payeur en facturant à ses clients le coût des informations et des données qui leur sont fournies. Il ne s'agit pas à notre avis du meilleur secteur où appliquer ce principe puisque

⁷⁷ Terre de Chez-nous 25 avril 1997

l'accès à des informations de qualité pour la population et pour les organismes communautaires nous semble essentiel au développement durable et devrait être un service universel. Là où il serait peut-être davantage judicieux d'instaurer des frais de service, serait au niveau des demandes de permis et d'autorisation de toutes sortes auxquelles le ministère doit répondre.

7.4.6 Amendes

- **Amendes versées à des groupes environnementaux**

Le projet de Loi C-32, projet de Loi fédérale visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable autorise le tribunal à condamner le contrevenant à verser une somme d'argent(en plus de l'amende prescrite) à des groupes environnementaux. En effet, les articles 291n), 291o) et 291p) sont libellés ainsi:

Article 291 (1) En cas de déclaration de culpabilité pour infraction à la présente loi, le tribunal peut, en sus de toute peine prévue par celle-ci et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, rendre une ordonnance imposant au contrevenant tout ou partie des obligations suivantes:

n) verser, selon les modalités prescrites une somme d'argent destinée à permettre des recherches sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance qui a donné lieu à l'infraction ou des recherches sur les modalités de l'exercice de la surveillance continue des effets de la substance sur l'environnement;

o) verser, selon les modalités prescrites, une somme d'argent à des groupes concernés notamment par la protection de l'environnement ou de la santé, pour les aider dans le travail qu'ils accomplissent au sein de la collectivité où l'infraction a été commise;

p) verser à un établissement d'enseignement, selon les modalités prescrites, une somme d'argent destinée à créer des bourses d'études attribuées à quiconque suit un programme d'étude dans un domaine lié à l'environnement.

La Loi sur les Pêches du Québec présente des dispositions similaires qui ont permis d'imposer à un contrevenant de verser une somme d'argent à la protection de l'environnement avec le jugement de Tioxide. En 1993, le juge Paul A. Bélanger imposait une amende à la compagnie Tioxide Canada inc. (usine de Tracy) pour avoir pollué par ses rejets, les eaux du fleuve St-Laurent. La cour du

Québec a condamné la compagnie à verser la somme de quatre millions \$, dont trois en compensations pour les dommages causés au poisson et à son habitat. Le montant de trois millions a été attribué spécifiquement à la restauration et à la réhabilitation de la zone affectée par la pollution de Tioxide via la création du Fonds de restauration de l'habitat du poisson.⁷⁸

Le Québec devrait s'inspirer du projet de loi fédérale en amendant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'y inclure des dispositions semblables.

⁷⁸ Fonds de restauration de l'habitat du poisson, 1995. Bilan 1994-1995

CONCLUSION

L'utilisation des instruments économiques à des fins de protection de l'environnement fait de plus en plus d'adeptes depuis le début des années 90. Les lacunes de l'approche réglementaire, la complexité des problèmes environnementaux et l'épuisement des ressources financières ont forcé les gouvernements à chercher et développer de nouveaux outils et de nouvelles stratégies de protection de l'environnement. On s'aperçoit que la fiscalité, davantage que les lois influence et oriente les décisions des entreprises et des particuliers. On y a de plus en plus recours pour la protection de l'environnement et le développement durable. Les instruments économiques tels que les taxes et redevances, les systèmes de permis échangeables, les systèmes de consigne sont de plus en plus utilisés pour financer les activités à caractère environnementale mais surtout pour encourager les comportements favorables des individus et des entreprises au maintien et à la restauration de la qualité de l'environnement. En internalisant les coûts environnementaux dans les décisions économiques des particuliers et des entreprises, les instruments économiques offrent un moyen efficace d'encourager les pratiques de développement durable et de réduire les coûts collectifs de restauration de la qualité de l'environnement.

Les pays européens ont un large pas d'avance sur le Québec en matière d'écofiscalité et d'utilisation des instruments économiques à des fins de protection de l'environnement. L'énergie et les transports sont les principaux secteurs où l'on a instauré ou renforcé des écotaxes lors des réformes fiscales en Europe. Les États-Unis font figures de pionniers pour ce qui est de l'utilisation des systèmes de permis d'émissions échangeables à des fins de protection de l'environnement. Le Canada a commandé plusieurs études sur les instruments économiques mais ne s'est pas encore véritablement engagé dans cette voie. Le nombre des instruments économiques employés au Canada font l'objet d'une application restreinte. Il existe plusieurs petites expériences principalement dans le domaine de la gestion des matières résiduelles au niveau des provinces mais de nombreux domaines d'application n'ont pas encore été explorés. Il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de véritable volonté politique au niveau fédéral quant à l'utilisation de ces instruments.

Le Québec, accuse un certain retard par rapport aux pays européens et aux États-Unis. Sans être totalement absents du décor, les instruments économiques sont relativement peu utilisés au Québec en matière de protection de l'environnement. Le réflexe réglementaire est très fort et le concept d'État-Providence également. À preuve, les principaux instruments économiques utilisés au Québec sont les encouragements fiscaux c'est-à-dire, les subventions et crédits d'impôt pour

encourager certains comportements ou activités, notamment la recherche et le développement en environnement. En plus d'accaparer une partie des ressources financières plutôt que d'en créer de nouvelles, ce type d'outil n'est pas compatible avec le principe pollueur-payeur. Dans le contexte de rationnement budgétaire, nous croyons qu'il serait davantage opportun pour le Québec de développer de nouvelles formes de financement pour protéger la qualité de l'environnement. Même si elles répondent à de réels besoins, les orientations vers la déréglementation et vers l'auto-contrôle ne régleront pas le manque de ressources financières pour assurer la protection de l'environnement. Le recours à la fiscalité nous semble un des outils majeurs pour atteindre un développement viable.

Le système fiscal québécois actuel est trop neutre et il n'encourage pas les comportements qui seraient moins coûteux pour la collectivité. Nous considérons donc que le Québec devrait revoir son système fiscal et recourir plus activement au potentiel des taxes et redevances sur les nuisances environnementales à l'instar de plusieurs pays européens. Une partie des taxes à la consommation et des charges qui pèsent sur le travail pourraient être remplacées par des taxes vertes et permettrait de dissuader les comportements qui génèrent des impacts négatifs sur l'environnement, de recueillir des fonds et d'adopter une approche préventive pour la protection de l'environnement. L'instauration d'instruments économiques combinée à l'approche réglementaire peut donner de très bons résultats dans la poursuite d'objectifs environnementaux.

Transport, eau, agriculture et aménagement du territoire

Les principales possibilités d'application des instruments économiques proposées dans ce rapport concernent le secteur des transports, de l'eau et de l'agriculture. L'atteinte d'objectifs environnementaux dans le secteur des transports par l'utilisation des instruments économiques semble offrir plusieurs possibilités et beaucoup de souplesse. Les secteurs de l'eau et de l'agriculture ont occupés une place importante dans les préoccupations de la population ces derniers temps en ce qui concerne la qualité de l'environnement. Nous croyons que l'application graduelle de la vérité des prix dans ces secteurs combinée aux approches d'auto-responsabilisation et réglementaire aurait un impact majeur sur la préservation et la restauration de la qualité de l'environnement. Les propositions présentées demandent toutefois d'être approfondies et évaluées afin de bien juger des implications et incidences en jeu. Comme les questions relatives à l'aménagement du territoire touchent plusieurs secteurs d'activités qui ont des répercussions majeures sur l'environnement et sur les finances publiques, il serait également pertinent d'étendre l'utilisation des instruments économiques à ce secteur.

Réforme de la fiscalité locale

Nous croyons que la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale dernièrement constituée devrait reconnaître l'utilité des instruments économiques liés aux problématiques environnementales dans le cadre d'une réforme de la fiscalité locale. La Commission devrait saisir l'occasion d'orienter la réforme vers une fiscalité de développement durable. À notre avis, la réflexion sur une fiscalité d'agglomération mis de l'avant par le ministre des Affaires municipales, est déjà, un pas dans cette direction et nous espérons qu'il ne soit pas le seul.

Budget vert

Le budget du gouvernement devrait faire l'objet d'une évaluation afin d'éliminer les dispositions qui ont un impact négatif sur l'environnement. Ce genre d'exercice est réalisé pour le gouvernement fédéral et le Québec devrait s'en inspirer. Une commission permanente sur la fiscalité et l'environnement pourrait étudier les budgets, décisions et projets du gouvernement afin d'éviter les impacts négatifs qui pourraient en découler. Nous croyons que ce fut une erreur d'abolir la Table Ronde sur l'Environnement et l'Économie au Québec. Dans plusieurs provinces, de même qu'au fédéral, les Tables Rondes sur l'Environnement et l'Économie apportent un éclairage important sur l'utilisation des instruments économiques à des fins environnementales et présentent une foule de recommandations pour amener les gouvernements à prendre en compte les considérations environnementales dans leurs décisions. À ce titre, le ministre de l'Environnement du Nouveau-Brunswick réaffirmait en juin 1997 l'importance des apports de la Table Ronde pour l'avenir environnemental et économique du Nouveau-Brunswick⁷⁹

Fonds québécois en environnement et développement durable

On se doit d'assurer la protection et la restauration de la qualité de l'environnement et agir pour un développement durable. Pour cela, il faut que ceux qui s'en préoccupent activement, disposent de ressources financières suffisantes pour agir. C'est pourquoi, la création d'un fonds national en environnement et développement est nécessaire au Québec. Ce fonds serait alimenté par des taxes et redevances environnementales. L'argent recueilli dans ce fonds pourrait servir à financer le fonctionnement d'organismes communautaires en environnement tant aux niveaux local, régional que national, afin qu'ils puissent poursuivre plus efficacement le travail essentiel qu'ils effectuent en matière d'éducation et de promotion de la protection de l'environnement. Les argents redistribués pourraient servir également à financer des projets en matière de protection et de développement durable.

BILIOGRAPHIE

⁷⁹ GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, Ministère de l'Environnement, 1997.

- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, Division de l'analyse économique de l'énergie, 1993. *Taxer l'énergie : comment et pourquoi..* Paris, OCDE/AIE, 204 p. (Université Laval HD 9502 A2 T235 1993)
- BARLA, Philippe et Jean-Daniel Saphores, 1997. *Les mesures de protection des habitats fauniques en terres privées: les instruments économiques.* Rapport préparé par le Département d'Économique de l'Université Laval et GREEN pour le ministère de l'environnement et de la faune. (CRÉQ)
- BEAUVAIS, J.-M. et M. MOUSSEL, 1996. *La mobilité urbaine à l'aune du développement durable.* Écodécision no 21 été 1996. p.35-37
- BENNETT, J., 1991. *The history of the Dutch National Environmental Policy Plan .* Environment, vol. 30, no7.
- BOISSAVY-VINAU, M. , 1992. *L'inévitable écotaxe européenne.* La Recherche, 243, vol. 23, mai, p. 650-652. (Université Laval Q 180 A1 R297)
- BRUCE, James P., 1996. *Modérons nos transports.* Écodécision no 21 été 1996. p. 23-26.
- CANADA, GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET OBSTACLES À DE SAINES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES, 1994. *Instruments économiques et obstacles à de saines pratiques environnementales.* Rapport final du groupe de travail, novembre 1994. Ottawa, Gouvernement du Canada, 87 p. (Université Laval HC 120 E5 C213 1994)
- CARRARO, Carlo et Domenico SINISCALCO, 1996. *Environmental fiscal reform and unemployment.* Dordrecht, Boston, Kluwer. 272 p.
- CARRÉ, Ronald, 1989. *Tarifification et environnement au Québec.* Ste-Foy, Ministère de l'environnement du Québec, p. (MEF EN890665)
- CARRÉ, Ronald, 1991. *Approche socio-économique des interventions gouvernementales en environnement.* Ste-Foy, Ministère de l'environnement du Québec, p. (MEF EN910137)
- CARRÉ, Ronald, 1992. *Remarques importantes concernant l'application d'instruments économiques.* Ste-Foy, Ministère de l'environnement du Québec. (MEF EN930069)
- CITY OF PORTLAND, Office of transportation, bureau of Planning, 1995. *Central city transportation management plan, plan and policy.* Oregon, 209 p.
- CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE QUÉBEC, VIVRE EN VILLE ET REGROUPEMENT NATIONALE DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT, 1996. *La fiscalité et le financement des services publics: Changer les règles du jeu pour une société juste et viable.* Document présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, 33 pages.
- CENTRE D'ÉTUDES DES TRANSPORTS URBAINS, 1994. *Péage urbain, vivre et se déplacer en ville.* Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Bagneux France. 143 p. (Université Laval HE 336 T64 D828 1994)

- DEVIN, B. , 1997. *Les banques de développement, le marché, l'État. Le financement du développement viable.* Écodécision no 25, automne 1997. p. 67-69.
- EKINS, P., 1994. *The impact of carbon taxation on the economy .* Energy Policy, 22 (7), p. 571-579.
- FRANCOEUR, L.-G., 1995. *Portland civilise l'automobile.* Le Devoir, 21 juillet 1995. p. A 1 et A 10.
- FRANCOEUR, L.-G., 1998. *Le dossier des pesticides s'alourdit*” Le Devoir, mardi 28 avril. p. A 2.
- FRANCOEUR, L.-G., 1998. *Création d'une fiducie environnementale à St-Jean-sur-Richelieu.* Le Devoir, mercredi 29 avril. p. A4.
- GAGNON Luc, 1991. “*Les conséquences de la trilogie auto-bungalow-banlieue* “ Écodécision déc. 1991, p.53-56.
- GAGNON Luc, 1993. “*L'échec des écologistes, bilan des décennies 70 et 80.* “ Éditions du Méridien. 401 p.
- GAGNON, Luc et Erick F. Haites, 1997. “*Pour des systèmes de droits d'émissions négociables*”. Écodécision numéro 36, automne 1997. pp. 62 à 64.
- GIROUX, L. et P. KENNIFF, 1974. *Le droit québécois de l'environnement.* Les Cahiers de Droit, 15. p. 5. Université Laval.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Ministre de l'Environnement, 1998. *Projet de Loi c-32, Loi visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable.* Chambre des communes du Canada, Ottawa.
- GOVERNEMENT DU CANADA, 1996. *Réponse du gouvernement fédéral au huitième rapport du comité permanent suur l'environnement et le développement durable.* Déposée à la Chambre des communes. Ottawa.
- GOVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, 1997a. *Fonds en fiducie pour l'environnement, projets 1997.* Fredericton, 8 mai 1997.
- GOVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, Ministère de l'Environnement, 1997. *la table ronde du PM / environnement et économie.* Communiqué émis le 9 juin 1997, Fredericton.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Ministère des finances, 1996a. *L'environnement et l'écofiscalité.* Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Collection Fiscalité et financement des services publics, No 24. (Publication réalisée par Ruth Dupré, Paul Lavoie et Marjolaine Naud de l'École des Hautes Études Commerciales), 35 p. (Université Laval HJ 795 Q3 A2d 24)
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Ministère des Finances, 1996b. *Le coût et l'efficacité des systèmes de transport.* Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des finances, Collection Fiscalité et financement des services publics, No 23 67 p. (Université Laval HJ 795 Q3 A2d 23)

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Ministère des Finances, 1996c. *Les bénéfiques et le coût de l'appui au développement économique durable dans le secteur des ressources naturelles*. Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des finances. Collection Fiscalité et financement des services publics, No 27. 62 p. (Université Laval HJ 795 Q3 A2d 27)
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Ressources Naturelles, 1996a. *L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable*. (Politique de l'énergie du gouvernement du Québec). Québec, Gouvernement du Québec, 108 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Ressources Naturelles, 1996b. "La production d'électricité" "Cahier d'information sur le débat public sur l'énergie. Québec, Gouvernement du Québec, 131 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Ressources Naturelles, 1996c. *Pour un Québec efficace, Rapport de la table de consultation du débat public sur l'énergie*. Québec, Gouvernement du Québec, 150 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Ressources Naturelles, 1996d. *L'utilisation de l'énergie. Cahier d'information du débat public sur l'énergie*. Québec, Gouvernement du Québec, 259 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1997. *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, document de référence*. Québec. 59 p.
- GROUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACRO-ÉCOLOGIE, UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE, 1993. *Réforme fiscale pour une économie viable*. Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration du Gouvernement du Québec. 77 p.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET LES OBSTACLES À DE SAINES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES, 1994. *Instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales, rapport final*. Ottawa. 87 pages.
- HANSSON, L. 1996. *L'internalisation des coûts de transports : l'expérience suédoise*. Écodécision no 21 été 1996. p. 55-58.
- HARE, B., 1997. *Les enjeux clés des négociations sur le climat à Kyoto, le point de vue de Grennpeace international*. Écodécision no 25, automne 1997. p. 54-57.
- LEFEBVRE, Jean-François, GUÉRARD Yves et Jean-Pierre DRAPEAU, 1995. *L'autre écologie: économie, transport et urbanisme - une perspective macroécologique-*. Ste-Foy, Éditions MultiMondes, GRAME. 370 p. (Université Laval GE 105 L489 1995)
- MALLORY, C.D.,1992. *Le contrôle des émissions atmosphériques, La prudence des économistes dans la mise en place d'une réglementation efficace*. Écodécision no 5, juin 1992. p. 69-71.
- MONHEIM, H. ,1996. *Peut-on se déplacer autrement qu'en automobile*. Écodécision no 21 été 1996. p. 31-34.
- NEWMAN, P., 1996. *Une approche sociale de la mobilité urbaine*. Écodécision no 21 été 1996. p. 27-30

- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1975.
Le principe pollueur-payeur, définition, analyse et mise en oeuvre. OCDE, Paris, 123 p.
(Université Laval HC 79 E5 O68 1975)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1989.
Instruments économiques pour la protection de l'environnement. OCDE, Paris, 150 p.
(Université Laval HC 79 E5 O62 1989)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1991.
Politique de l'environnement: comment appliquer les instruments économiques. Paris, OCDE,
148 p.(Université Laval HC 79 E5 P769 1991)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1992.
Le changement climatique, concevoir un système pratique de taxe. OCDE, Paris, 297 p.
(Université Laval HC 79 A4 C456 1992)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1993a.
La fiscalité et l'environnement, des politiques complémentaires. Paris, OCDE, 124
p.(Université Laval HC 79 E5 O68f 1993 et Transport 2000 EURFO OCDE FEPC 1993)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1993b.
Études des écotaxes dans les pays de l'OCDE. Paris, OCDE, 57 p.(Université Laval HB 3
D6371,4 1993)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1993c.
Taxer l'énergie, pourquoi et comment. Paris, OCDE. 204 p.(Université Laval HD 9502 A2
T235 1993)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1993d.
*Utilisation des instruments économiques pour protéger l'environnement dans les pays en
développement*. Paris, OCDE. 123 p.(Université Laval HC 59.72 E5 U89 1993)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1994a.
Gérer l'environnement: le rôle des instruments économiques. Paris, OCDE. 211 p.
(Université Laval HC 79 P55 G367 1994)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1994b.
Internaliser les coûts sociaux des transports. Paris, OCDE. 211 p. (Université Laval HE
152.5 I61 1994)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1995a.
Les écotaxes dans les pays de l'OCDE. Paris, OCDE. 107 p. (Université Laval HJ 5316
E19 1995)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1995b.
La pollution des véhicules à moteur, stratégies de réduction au-delà de 2010. OCDE, Paris.
148 p. (Université Laval TD 886.5 P777 1995)
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1996.
Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes. Paris, OCDE. 106 p. (Université Laval HJ 5316
S898 1996)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1997a. *Évaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*. Paris, OCDE. 163 p. (Université Laval HC 79 E5 E922 1997)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1997b. *Écotaxes et réforme fiscale verte*. Paris, OCDE, 107 p. (Université Laval HC 79 E5 E215 1997)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, 1997c. *Vers des transports durables, la conférence de Vancouver*. Paris, OCDE, 203 p. (Université Laval HE 148 V 561 1997)

O'RIORDAN, Timothy, 1997. *Ecotaxation*. Earthscan Publications, London. 337 p. (MEF HC 120.E5.069 1997 QQEN)

PAPON, F. 1992. *Péage urbain: les routes de premières classes*. Caen, Paradigm.

PEMBINA Institute for Appropriate Development et APOGEE Research International Ltd. 1996. *Un nouveau regard sur les instruments économiques, rapport final*. Un rapport rédigé pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement, Winnipeg. 90 pages. (CREQ)

PIGOU, A.C. 1920. "The economics of Welfare". London, MacMillian Press

PIGOU, A.C. 1947. "A study in public finance". London, (Université Laval HJ 141 P633 1947) Hb 601 P633

PILLET, G. , 1992. *Mettre un prix sur ce qui n'a pas de prix, évaluation des biens et services d'environnement*. Écodécision no 5, juin 1992. p. 40-42.

QUÉBEC (Province). Ministère de l'environnement, 1993. "*État de l'environnement au Québec, 1992*". Montréal : Guérin. 560 p.

RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ Inc., 1993. *Étude sur les redevances de développement*. Étude réalisée pour la Ville de Montréal, 64 pages.

REPETTO, R. et R.C. DOWER, 1992. *Green charges*. Écodécision no 5, juin 1992. p. 43-44.

REPETTO, R. et D. AUSTIN, 1997. *Le point de vue du World Resources Institute, Les coûts de la protection du climat: un guide pour les indécis*. Écodécision no 25, automne 1997. p. 58-61.

REPLOGLE, M. , 1996. *L'internalisation des coûts du transport: une tâche difficile*. Écodécision no 21 été 1996. p. 51-54.

SAUVÉ, C., McCOLLOUGH, D. et P. ROY, 1992. *Qui assumera les risques en matière de décontamination?* Écodécision no 5, juin 1992. p. 34-36.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE, 1996. *Le développement durable des transports au Canada*. Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. 91 p. (Université Laval HE 215 D489 1996 et CRE-Québec)

TATE, D. et D. LACELLE, 1995. *La tarification de l'eau dans les municipalités canadiennes en 1991 : méthodes et prix actuels*. Ottawa: Environnement Canada.

UNION POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 1996. *Une fiscalité de développement durable, condition sine qua non pour éliminer le déficit et rembourser la dette*. Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Québec.

UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE, 1996. *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. Québec.

URQUIDI, V.L., 1992. *Economic aspects of environmental protection*. Écodécision no 5, juin 1992. p. 31-33.

VON WEIZACKER, Ernst U. et Jochen JESINGHAUS, 1992. *Ecological tax reform, a policy proposal for sustainable development*. Zed Books, London & New Jersey, 85 p. (Université Laval HJ 5316 W436 1992)

VON WEIZACKER, Ernst U., 1992. *The case for ecological tax reform*. Écodécision no 5, juin 1992. p. 37-39.