

Le 10 octobre dernier, l'IRÉC a déposé un mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Avec près de cinquante pages et une vingtaine de recommandations, le document dresse une large palette d'enjeux de la fiscalité au Québec et d'ailleurs. Pour en faciliter la diffusion, nous avons choisi d'en tirer une série de courtes notes d'intervention sur des thèmes précis, ce qui nous a permis dans certains cas de les bonifier avec de nouvelles données.

SOMMAIRE

Introduction

1. L'écofiscalité : un potentiel peu exploité
 2. Intégrer des éléments d'écofiscalité pour changer les comportements
 3. Tenir compte de la compétitivité et de la transition écologique
- Conclusion

La réforme fiscale doit faire plus de place à l'écofiscalité

Gilles L. Bourque* et Caroline Simard**

Introduction

L'idée fondamentale qui se dégage du débat sur la fiscalité écologique ou l'écofiscalité peut se résumer de la façon suivante : la vérité des prix écologiques par le biais de taxes, redevances ou prélèvements fiscaux agit à titre de signal prix comme des instruments favorisant le changement des pratiques ou permettant une réallocation des investissements de long terme, par exemple vers les énergies non polluantes et les technologies propres. Cette fiscalité permet donc, simultanément, de financer la transition écologique tout en créant des conditions de rentabilité financière et de plus grande transparence pour les acteurs privés impliqués dans une économie à plus faible intensité carbone. Malheureusement, alors que plusieurs autres pays travaillent à mettre en place ces nouveaux instruments d'écofiscalité, avec des résultats probants, le Canada fait partie du petit groupe de pays les plus réfractaires. Dans cette note d'intervention, nous allons présenter un état de la situation au Québec et proposer des alternatives qui permettraient d'agir plus vigoureusement dans ce domaine.

1

L'écofiscalité : un potentiel peu exploité

D'une certaine manière, on peut dire que certains éléments d'une fiscalité écologique existent déjà de facto dans tous les pays, mais se trouvent dispersés sur des mesures isolées, la principale pièce étant la taxe sur l'essence. La faiblesse la plus importante de cet état de fait est que ces diverses mesures ne sont pas mises en place de façon systémique. Pour être efficace, cette fiscalité doit être conçue pour avoir un triple rôle : répondre à un objectif budgétaire, jouer un rôle d'incitation financière (en alourdissant les coûts de production ou en augmentant les prix des activités nuisibles à l'environnement), et servir à constituer des fonds « verts » afin de faciliter le passage vers les technologies plus propres et d'assurer une croissance plus soutenable. L'écofiscalité a donc un aspect « recette fiscale », mais aussi une dimension de dépense fiscale ou budgétaire¹.

Il est difficile de pouvoir évaluer l'efficacité globale de la fiscalité environnementale québécoise puisqu'il n'existe pas de tableau exhaustif qui permettrait de juger des revenus et des dépenses dans le domaine de l'environnement, ainsi que de l'efficacité des mesures fiscales existantes sur la biodiversité. Du côté des dépenses, il ne faudrait pas oublier non plus de comptabiliser les mesures fiscales ou budgétaires qui sont nuisibles à l'environnement. On peut néanmoins retenir plusieurs interventions gouvernementales qui se sont vues accompagnées de mesures apparentées à l'écofiscalité :

■ l'implantation de la première taxe carbone au Canada, sous la forme d'une redevance sur les hydrocarbures qui a permis la création du Fonds vert grâce auquel plusieurs mesures du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (PACC) ont pu être financées;

1. Les rôles multiples de l'écofiscalité et son double aspect nous renvoient au concept de double dividende. Un premier dividende, celui qui permet de corriger l'externalité (l'incitation financière), permet de générer des recettes fiscales. Le deuxième dividende est celui qui compense les effets distorsifs d'autres taxes ou qui subventionne les innovations dans les technologies vertes. Ce second dividende pourrait se réaliser via des dépenses fiscales ou budgétaires.

* Chercheur à l'IRÉC

** Chercheuse à l'IRÉC

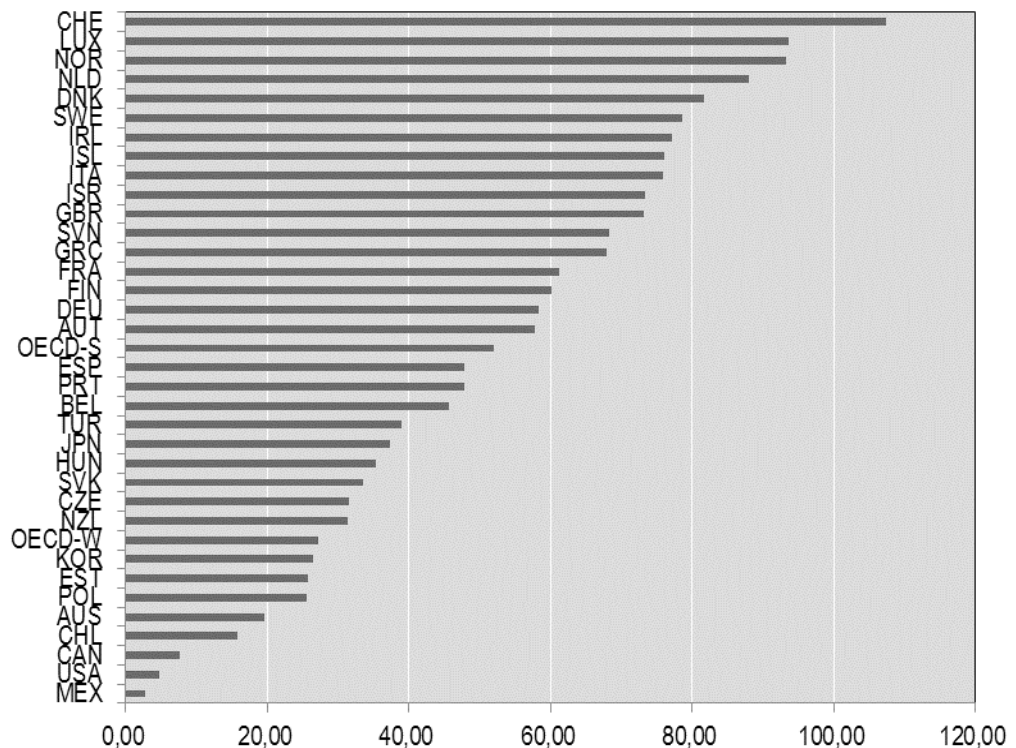
■ l'engagement avec la Californie, dans le premier marché du carbone en Amérique du Nord;

■ la mise en œuvre de plusieurs politiques sectorielles, dont la Politique québécoise du transport collectif 2006-2012; la Stratégie énergétique 2006-2015; la Stratégie de développement de l'industrie québécoise de l'environnement et des technologies vertes en 2008; la révision de la PGMR en 2011; la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable en 2011; le Plan d'action 2011-2020 sur les véhicules électriques; le Programme de traitement de la matière organique par biométhanisation et compostage (PTMOBC); un système de redevances hydrauliques visant une utilisation responsable de l'eau.

Malgré l'impossibilité de quantifier un certain bilan de l'écofiscalité au Québec, on peut cependant affirmer, à titre comparatif, que le Canada fait partie des pays dont les taxes carbonées sont les plus faibles des pays développés. Comme on peut le constater à travers les chiffres d'une étude de l'OCDE², alors que la moyenne simple des pays de l'OCDE est de 52,04 euros par tonne de CO₂, au Canada la tonne de CO₂ est imposée à 7,72 euros.

GRAPHIQUE 1

Taxes moyennes sur le CO₂ (OCDE) Euros/tonne



En ce sens, la conjoncture caractérisée par les enjeux dramatiques des changements climatiques et par les volontés de réforme fiscale nous apparaît comme une occasion de mieux définir collectivement le potentiel de l'écofiscalité et ses implications pour le Québec. En 2006, la base de données de l'OCDE et de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) recensaient ainsi environ 375 taxes et plus de 250 droits et redevances liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE. En 2009, les revenus des taxes environnementales représentaient moins de 2 % en moyenne du PIB total pour les pays de l'OCDE. En tête de file, on retrouvait les Pays-Bas et le Danemark à près de 4 %, tandis que le Canada et les États-Unis fermaient la marche à moins de 1 % du PIB. En général, les revenus de ces taxes demeurent relativement modestes du fait que leur base d'imposition et leur taux sont relativement faibles. De manière générale, les taxes environnementales sont en deçà du coût des externalités environnementales dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception plus nuancée des taxes sur les carburants et l'énergie.

2. OCDE, *Taxing Energy Use, A Graphical Analysis*, 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-energy-use_9789264183933-en

Intégrer des éléments d'écofiscalité pour changer les comportements

Les problèmes que nous avons abordés et les pistes de solutions proposées sont d'autant plus urgents à solutionner puisque, pendant la même période, nous nous sommes aperçus du caractère insoutenable de nos pratiques économiques, trop dépendantes aux énergies fossiles, qui ont un impact désastreux sur le climat, sans parler de la perte de plus en plus importante de la biodiversité. Les économistes ont depuis longtemps identifié le problème : les acteurs économiques ne paient pas nécessairement le juste prix de leur consommation si des externalités liées à leur production ne sont pas incluses dans le prix payé. Or, il arrive que le marché ne puisse pas tenir compte de tels facteurs (en présence de coûts de transaction trop élevés par exemple). Lorsque c'est le cas, c'est à l'État à mettre en place les corrections qui s'imposent. Devant l'urgence de la situation et l'incapacité d'agir à la pièce sur l'un ou l'autre des facteurs, nous voyons émerger un peu partout dans le monde l'idée d'une réforme en profondeur de la fiscalité, pour une fiscalité écologique du 21^e siècle.

Le dernier en date à réclamer une telle réforme de la fiscalité qui permettrait de refléter plus correctement les coûts environnementaux est le Fonds monétaire international³. Trois points primordiaux sont mis en exergue de ce nouveau rapport du FMI :

- les pays doivent répercuter les coûts sanitaires et environnementaux de la consommation de carburant sur les prix énergétiques;
- l'application de prix appropriés à la consommation énergétique permettrait éventuellement de réduire d'autres impôts;
- les ministères des Finances peuvent engager des réformes sans attendre une action mondiale.

Selon le rapport du FMI, l'établissement de prix énergétiques appropriés suppose l'élargissement des taxes sur les carburants, déjà bien établies et aisément administrées dans de nombreux pays, à d'autres produits combustibles fossiles, comme le gaz naturel, ou à leurs émissions, et par l'alignement de leurs taux sur le coût des dommages environnementaux. On suggère aussi d'imposer des taxes à la pollution locale, à la congestion et aux accidents. Il faut reconnaître que les taxes proposées par le FMI ne sont pas « homéopathique » : pour le charbon, par exemple, le rapport propose une taxe correctrice de 3,3 \$/gigajoules (GJ), alors que la moyenne mondiale du prix du charbon est de 5 \$/GJ. Le rapport suggère un prix de 35 \$ la tonne de carbone et évalue, pour 175 pays, les corrections à apporter aux taxes énergétiques existantes. Pour le Canada, la correction impliquerait une hausse de 0,08 \$ de taxe au carbone, 0,02 \$ pour la pollution de l'air, 0,38 \$ pour la congestion et 0,06 pour les accidents de la route, pour un total de 0,55 \$. Selon leurs estimations, une transition des prix actuels des carburants à des prix efficaces réduirait de 63 % les décès imputables à la pollution produite par la combustion de carburants fossiles, diminuerait de 23 % les émissions de carbone connexes, et augmenterait les recettes à hauteur de 2,6 % du PIB (ce qui permettrait au Canada de s'approcher des pays les plus engagés de l'OCDE).

Dans notre optique, le gouvernement du Québec doit rapidement repenser ses pratiques dans ce domaine. Dans le rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques, les commissaires Lanoue et Mousseau mettent d'ailleurs en garde contre les possibles conséquences économiques néfastes du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) en plus de souligner l'incertitude quant aux résultats en termes de réduction de GES. Ils relèvent, par exemple, que « le coût très inégal des réductions additionnelles d'émissions en Californie et au Québec » est susceptible d'entraîner des transferts de flux d'argent du Québec vers la Californie (Rapport, page 20), ou que les droits associés au SPEDE ne représenteraient qu'un faible supplément à payer sur le prix du gaz naturel et des produits pétroliers, avec des effets négligeables dans le secteur des transports (Rapport, page 98). C'est pourquoi ils recommandent la suspension du SPEDE jusqu'à ce que d'autres signataires, en particulier l'Ontario, se joignent à l'initiative et son remplacement par une taxe carbone. Pourtant, la première affirmation (transfert vers la Californie) n'est pas appuyée par une modélisation économique pertinente alors que la recommandation de remplacer le SPEDE par une taxe sur l'essence, en plus de s'appuyer sur un calcul réducteur, néglige le fait que la taxe sur l'essence couvre seulement le tiers des émissions de GES du Québec.

Mais l'importance, pour le Québec, de changer ses pratiques dans la lutte au réchauffement est d'autant plus évidente que le Canada, qui fait partie du groupe de pays qui offrent une aide fiscale généreuse pour l'exploitation des ressources énergétiques fossiles, neutralise tous nos efforts. Les dépenses fiscales canadiennes pour des énergies fossiles sont principalement réalisées par le fédéral et les provinces productrices. Une étude réalisée par EnviroEconomics pour le compte de l'International Institute for Sustainable Development nous permet de lever le voile sur ces dépenses fiscales⁴. Les données de cette étude

3. FMI, *La politique budgétaire pour remédier aux effets de la consommation énergétique sur l'environnement*, juillet 2014, <http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/POL073114AF.htm>

4. Les données utilisées dans ce paragraphe sont tirées de notre étude : LANGLOIS, Pierre et Gilles L. BOURQUE, *Les impacts de la dépendance du Québec au pétrole*, note d'intervention IRÉC, novembre 2011, <http://www.irec.net/upload/File/noteintervention11nov2011.pdf>

portent sur l'année 2008. Elles relèvent qu'il existait à cette date 63 programmes de subventions ou d'aides fiscales destinés à accroître l'exploration et le développement de la production de pétrole. Ces dépenses fiscales prennent la forme de remises d'impôt ou de réduction des redevances. Au total, pour 2008 seulement, ces dépenses fiscales représentaient un montant de 2,84 milliards \$. La part la plus importante provient du gouvernement fédéral (1,4 milliard \$), pour des dépenses liées principalement au soutien de l'industrie des sables bitumineux de l'Alberta. Puisque le Québec représente autour de 18 % des recettes fiscales canadiennes, on peut donc évaluer que les Québécois ont contribué, en 2008, à hauteur de 250 millions \$ à ces dépenses fiscales pour soutenir le développement des sables bitumineux. Ces dépenses sont appelées à grimper significativement puisqu'elles sont liées au niveau de production. Dans la mesure où on prévoit multiplier par deux la production pétrolière dérivée des sables bitumineux d'ici 2020, l'étude prévoit que le coût de ces dépenses fiscales doublera d'ici cette date. On peut donc estimer que la contribution des Québécois atteindra 500 millions \$ en 2020. Si l'on fait l'hypothèse d'une croissance linéaire de ces subventions, le coût fiscal total s'élèverait à plus de 4 milliards \$ pour les Québécois pour l'ensemble de la période 2008-2020.

Par ailleurs, l'écofiscalité implique qu'il faut taxer les individus qui peuvent modifier leurs comportements et qui ne sont pas captifs. Suite à une question sur la pertinence d'une fiscalité verte, Philippe Aghion indique que la fiscalité écologique destinée à modifier les comportements, par exemple en matière de transport et de consommation énergétique, n'a de sens que si les acteurs concernés disposent d'une réelle alternative, contrairement à la réglementation habituellement ciblée et prescriptive. Les instruments de l'écofiscalité, bien conçus et appliqués, sont plus transparents que la réglementation : ils indiquent avec précision les biens ou activités découragés ou encouragés, le degré d'application (taux de taxation, montant des subventions) et les effets d'une politique environnementale sur l'économie.

Prenons par exemple le cas du transport des matières dangereuses, tel que le pétrole. Les conséquences d'un accident anticipé sont d'une telle ampleur, qu'historiquement les assurances des compagnies ne pouvaient couvrir qu'une faible partie des coûts du sinistre. Même si les compagnies voulaient (ou devaient se faire imposer par un gouvernement par exemple) s'assurer complètement, plusieurs caractéristiques des marchés de l'assurance rendent peu probable l'existence de telles protections. En effet, les catastrophes environnementales de l'ampleur de BP ou de l'Exxon Valdès sont des sinistres peu fréquents qui génèrent des dommages stratosphériques. On imagine déjà la difficulté d'évaluer, a priori, les dommages causés par ce genre de catastrophe alors qu'elle ne s'est pas encore produite, il est tout aussi difficile d'en prédire la probabilité et le moment où elle se produira. L'incapacité d'un assureur à calculer avec fiabilité les primes et réserves pour de telles protections se traduit par des marges de sécurité et des primes élevées, et de faibles niveaux de couverture, et ce, malgré le recours et l'expertise des réassureurs. C'est la raison pour laquelle, dans de pareilles situations, le gouvernement devrait prévoir lui-même un fonds lui permettant de se prémunir en cas d'accident, sans négliger pour autant un encadrement strict des activités et des mesures de précaution.

3

Tenir compte de la compétitivité et de la transition écologique

Il faut ajouter que la fiscalité écologique permettrait de répondre aux véritables enjeux liés à la compétitivité de l'économie québécoise. Selon l'économiste Serge Coulombe, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa, le vrai problème du manque de compétitivité des entreprises québécoises relève du boom pétrolier canadien (la part des ressources naturelles dans les exportations canadiennes a plus que doublé entre 2002 et 2008, passant de 15,5 % à 32,9 %) et la non-intervention de la banque centrale. Au cours de la dernière décennie, nous dit l'économiste dans le chapitre d'un ouvrage récent⁵, le prix des ressources naturelles a explosé et le Canada a exploité ce filon en augmentant drastiquement l'exportation de ses ressources, entraînant l'appréciation du dollar canadien la plus forte de son histoire. Au cours de la même période, la part de produits manufacturés dans les exportations québécoises a chuté de huit points, pour s'établir à 20,8 % en 2008. Cette baisse s'est traduite par une perte de plus de 100 000 emplois dans ce secteur! Entre 2002 et 2008, Serge Coulombe et ses collègues ont évalué que 86 % des pertes d'emploi du secteur manufacturier s'expliqueraient par la variation du taux de change, le reste étant attribué à la concurrence accrue des autres pays, comme la Chine ou le Mexique. Pas besoin d'avoir un prix Nobel en économie pour comprendre que l'augmentation dramatique des exportations de pétrole de l'Alberta, grâce à l'oléoduc de TransCanada, va avoir un effet dopant sur le dollar canadien, mettant encore plus à mal la compétitivité de l'économie québécoise.

Les solutions à ce problème sont multiples, mais passent toutes en définitive par une longue et coûteuse période de transition qui permettra à l'économie québécoise de s'adapter aux enjeux du 21^e siècle. Lorsque l'on constate que l'Ontario

5. GOBOUT, Luc et Marcelin JOANIS, sous la dir. de. *Le Québec économique*, PUL, 2014, 592 p.

se donne un programme d'investissements de 29 Md\$ pour le transport collectif pour les dix prochaines années, le Québec risque de voir se détériorer sa compétitivité s'il ne planifie pas un ambitieux projet d'investissement public dans l'économie du futur. Alors que le gouvernement fédéral fait tout en son pouvoir pour que le Canada s'enferme dans les contraintes d'une économie intense en carbone, il est urgent pour le Québec de se donner une feuille de route pour changer de paradigme.

Le gouvernement doit d'abord formuler un Plan d'action sur les changements climatiques sur l'horizon 2050 avec des cibles intermédiaires précises (PACC 2020, 2030 et 2040) et un processus de suivi annuel et détaillé de son état d'avancement. C'est à partir de ce plan directeur que doivent être précisés les objectifs et les moyens de la transition écologique de l'économie du Québec. Cette transition implique qu'un ensemble de politiques soit mis en œuvre et qu'on procède à un changement de perspective : nous n'avons pas à nous demander comment la croissance de la productivité (réduit au seul progrès technique) peut contribuer à la transition, mais plutôt ce que la transition écologique peut apporter à un véritable saut de productivité soutenable de l'économie québécoise! Un ambitieux programme d'efficacité énergétique des bâtiments, l'électrification des transports collectifs et une nouvelle fiscalité verte visant une transformation du profil de consommation des ménages et des entreprises, vers des produits et des services à faible intensité carbone, sont autant de mesures politiques qu'il faudrait prendre pour réaliser ce changement.

Conclusion

Le gouvernement doit se doter d'une politique volontaire pour soutenir le développement d'une productivité soutenable et affirmer une priorité aux efforts de transition écologique de l'économie. Cette politique doit reposer sur des stratégies sectorielles (électrification des transports, utilisation efficace de la biomasse, efficacité énergétique, habitation durable) et sur la mise sur pied d'un plan de développement des entreprises du secteur des technologies vertes. Dans le domaine de la fiscalité, le Québec doit rapidement réclamer du gouvernement fédéral la fin des subventions au développement des sables bitumineux et un engagement à contribuer au Fonds vert québécois une somme équivalente à la part québécoise des subventions versées jusqu'à maintenant à cette industrie. Il doit aussi revoir ses propres exemptions à la taxe sur les carburants, dont le coût (dépenses fiscales) est évalué à 262 millions \$ en 2013.

Pour financer la transition énergétique de l'économie, nous proposons trois grandes mesures stratégiques :

Premièrement, le gouvernement devrait procéder à des évaluations plus complètes de l'impact du SPEDE pour le Québec dans le cas où il n'y a que deux joueurs de tailles et de structures énergétiques différentes. Nous ne pouvons appuyer la proposition de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec (CEEQ) de suspendre temporairement le SPEDE, car cela entraînerait des pertes importantes en raison des engagements pris et des sommes que le Québec y a déjà investies. Cependant, des mesures correctrices devront rapidement être prises dans le cas où les promesses du système de prix ne seraient pas réalisées.

Deuxièmement, qu'il impose une taxe sur le transport des matières dangereuses (par camion, train ou pipeline), avec un taux ajusté à la quantité, la qualité (dont l'intensité carbone des carburants) et la destination (au Québec ou à l'extérieur). La proposition vise, à la fois, à créer un fonds en cas d'accident, à internaliser les risques environnementaux dans les coûts de production ainsi qu'à compenser les impacts négatifs sur l'économie du Québec des exportations du pétrole. À titre d'illustration, chaque dollar de taxe sur le baril de pétrole (soit de 0,006 \$ le litre) transporté sur le territoire québécois permettrait de générer des recettes potentielles de 520 millions \$ par année pour le gouvernement (Énergie Est 1,1 million de barils par jour; Sarnia-Montréal, 300 000 par jour; terminal Kildair, 475 000 par mois).

Troisièmement, il faudrait instaurer une taxe à la congestion (péages) sur les ponts autour de l'île de Montréal et Laval, autant à l'entrée qu'à la sortie. Selon les estimations de D. Hanna, une taxe de 2 \$ pourrait engranger des revenus annuels de 800 millions \$. Selon Projet Montréal, un péage modulé en fonction du trafic selon différents paliers de prix en fonction des heures de circulation, mais gratuit en soirée et la fin de semaine, engrangerait des revenus de 500 millions \$ dont les surplus devraient servir à financer, à parts égales, le transport en commun et les infrastructures routières (200 millions \$ chacun).

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 38/Décembre 2014
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4
514 380-8916/Télocopieur : 514 380-8918
adm.irec@videotron.net/ www.irec.net
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

Les Notes d'intervention de l'IRÉC visent à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elles s'appuient sur les recherches scientifiques menées par les équipes de chercheurs et de chercheuses de l'IRÉC.