



Réforme de la fiscalité québécoise

# Les instruments économiques au service du développement durable

Mémoire déposé dans le cadre des consultations publiques  
de la Commission d'examen sur la fiscalité

par le

Regroupement national des conseils régionaux  
de l'environnement

**Octobre 2014**

La **force d'un réseau** au service  
de l'**environnement** et du **développement durable**



## Rédaction

Philippe Bourke, directeur général

Andrea Vallejos, analyste externe

## Remerciements

Pour la rédaction de ce mémoire, le RNCREQ s'est notamment inspiré de deux documents :

- Les instruments économiques et la protection de l'environnement (RNCREQ, 1998)
- Les finances et la fiscalité locale au Québec : changer les règles du jeu pour une société juste et viable (Vivre en ville, RNCREQ, UQCN, 1998)

Nous désirons donc souligner la contribution des personnes et organisations qui les ont produites à l'époque.

## Édition

Anne-Marie Gagnon, responsable des communications



**Regroupement national des conseils régionaux  
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest  
Bureau 380.A  
Montréal (Québec) H2X 3V4  
514 861-7022  
[www.rncreq.org](http://www.rncreq.org)

# Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>Présentation du RNCREQ et des CRE</b> .....   | 4  |
| <b>Vision du RNCREQ en matière de fiscalité</b> .....  | 5  |
| La fiscalité comme levier du développement durable .....   | 5  |
| <b>Principes devant guider la révision de la fiscalité québécoise</b> .....                            | 6  |
| Développement durable : un choix logique .....   | 6  |
| Développement durable : un passage « obligé » .....  | 7  |
| Comment le développement durable peut-il être pris en compte dans les travaux de la Commission ? ..... | 8  |
| <b>Instruments économiques et développement durable</b> .....  | 9  |
| Limites de l'approche commande-contrôle .....  | 10 |
| Fiscalité et instruments économiques à des fins de protection de l'environnement .....                 | 11 |
| Définition des instruments économiques .....   | 11 |
| Objectifs des instruments économiques .....  | 12 |
| Double-gain .....  |    |
| Avantages des instruments économiques .....  | 13 |
| <b>Chantiers prioritaires pour l'utilisation des instruments économiques</b> .....                     | 14 |
| Aménagement du territoire et développement urbain .....  | 14 |
| Économie faible en carbone .....   | 15 |
| <b>Recommandations</b> .....   | 17 |

# Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

*Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales.*

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2013, les CRE comptent ensemble près de 1 800 membres. En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

## **Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec**

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêt, agriculture, etc.).

*Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.*

# Vision du RNCREQ en matière de fiscalité

## La fiscalité comme levier du développement durable

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 soulevées au cours des dernières années.

*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 l'économie et les décisions des consommateurs et des entreprises.*

Le RNCREQ estime 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 l'économie 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. On parle alors de fiscalité verte. Le premier fascicule publié par la Commission *Un portrait général du régime fiscal du Québec* explique d'ailleurs la situation québécoise en cette matière aux pages 53 et 54.

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 diminuant ainsi la dégradation de l'environnement. C'est en Europe que cette pratique s'est d'abord développée. De nombreux pays intègrent désormais 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 ont graduellement inspiré le Québec, qui n'en est encore toutefois qu'à ses premières armes.

# Principes devant guider la révision de la fiscalité québécoise

Les travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise se déroulent en parallèle et de manière complémentaire à ceux de la Commission permanente de révision des programmes.

Avec ces deux commissions, le gouvernement cherche à mettre un terme dès 2015-2016 à son déficit budgétaire. La recherche de cet équilibre budgétaire semble faire relativement consensus dans l'opinion publique et auprès des acteurs socioéconomiques. C'est moins le cas en ce qui concerne la manière dont s'y prend le gouvernement pour y arriver ainsi que l'empressement qui caractérise la démarche qu'il a choisi.

Pour ceux qui comme le RNCREQ se soucie de développement durable, l'objectif poursuivi est pleinement justifié puisqu'en situation de déficit, le gouvernement contribue à l'endettement de la société entière, ce qui compromet le bien-être des générations futures :

« Le “développement durable” s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »<sup>1</sup>

La recherche de l'équilibre budgétaire est même l'un des objectifs de l'actuelle Stratégie de développement durable du gouvernement du Québec (2008-2014) :

« Objectif 17 : Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé. »

## Développement durable : un choix logique

Les craintes que suscitent le processus de révision permanente des programmes et les travaux de la commission sur la fiscalité sont à notre avis de deux ordres :

1. Chacun veut éviter de faire les frais des coupures (services, subventions, avantages, etc.) ou encore subir les augmentations de tarifs, de taxes ou d'impôts.
2. Nombreux sont ceux qui se questionnent sur les critères d'évaluation qui seront utilisés. Ils craignent l'absence de vision globale et à long terme, le manque de cohérence, les choix idéologiques, les effets pervers, etc.

---

<sup>1</sup> Extrait de l'article 2 de la Loi sur le développement durable (ci-après « LDD »).

## Comment apaiser les craintes?

Pour la première, c'est difficile. Il est malheureusement impossible de faire cet exercice sans heurts. Il y aura inévitablement des perdants. En conséquence, il faut défendre les choix sur la base de la recherche du bien commun. Il faut expliquer et réexpliquer l'importance de la recherche de l'équilibre budgétaire. Il faut aussi que les décideurs soient exemplaires et cohérents en montrant que cela s'applique aussi à eux.

Pour la seconde, nul besoin de chercher bien loin. Le RNCREQ estime que la vision et les critères qui doivent être retenus pour guider cet exercice existent déjà, il suffit de les appliquer. Cette vision et ces critères ont été proposés par le gouvernement libéral de M. Charest en 2006 et ont été adoptés unanimement par l'Assemblée nationale, en vertu d'un large consensus de la population.

Le développement durable constitue donc le meilleur filtre d'analyse pour ce genre de travaux. En plus de mener à choix plus appropriés et responsables, son utilisation favoriserait l'adhésion et l'engagement de l'ensemble des acteurs de la société.

En sommes, tant qu'à chercher des économies, faisons-le en appliquant des principes qui font l'unanimité.

Le développement durable est perçu à tort comme une lubie d'écologistes. Pourtant, c'est ni plus ni moins qu'un modèle de développement économique. Il cherche simplement à corriger les défaillances du modèle dominant, lequel néglige deux importantes dimensions :

- La prise en compte des limites biophysiques de la Terre (épuiement des ressources et pollution),
- les effets négatifs croissants qu'il entraîne en terme d'équité sociale.

## Développement durable : un passage « obligé »

La Loi sur le développement durable (LDD) oblige le gouvernement à utiliser ce filtre lorsque de tels travaux sont entrepris :

« Le Québec a centré sa démarche autour d'une loi qui place le développement durable au cœur de l'action gouvernementale en fixant des règles claires » (MDELCC)

« Avec cette loi, le gouvernement du Québec amorce un virage important en faisant du développement durable un enjeu indissociable de ses activités. » (MDELCC)

Les deux commissions ainsi que les ministères de qui elles relèvent (Conseil du trésor et ministère des Finances) sont assujettis aux obligations de la LDD, comme le précise l'article 3 :

« 3. Dans la présente loi, à moins que le contexte ne s'y oppose, il y a lieu d'entendre par l'«Administration», le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

Est assimilée à un organisme une personne nommée ou désignée par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre. »

Le RNCREQ reconnaît qu'il n'est pas simple de mettre en pratique une telle approche. C'est un long processus qui exige des changements en profondeur. Cela dit, le RNCREQ estime que les travaux de la Commission permanente de révision des programmes, tout comme ceux de la Commission d'examen sur la fiscalité, constituent une occasion unique d'amorcer un virage important en ce sens.

« La démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable découle de la volonté de créer un contexte propice à l'innovation et au renouvellement des pratiques. » (MDDELCC)

## Comment le développement durable peut-il être pris en compte dans les travaux de la Commission?

Premièrement, la commission doit éviter de s'attaquer à la finalité qu'elle recherche à court terme (équilibre budgétaire pour 2015-2016) sans prendre en compte les impacts à long terme de ses choix.

Par exemple, il pourrait être inapproprié de mettre un terme au crédit d'impôt visant à soutenir les activités physiques pour les enfants. Cela pourrait certes procurer des économies en vue de l'équilibre budgétaire, mais ce faisant, il y aurait un fort risque de faire gonfler les coûts de santé pour plus tard.

Cela rejoint d'ailleurs l'objectif 4 de l'actuelle Stratégie de développement durable :

« Poursuivre le développement et la promotion d'une culture de la prévention et établir des conditions favorables à la santé, à la sécurité et à l'environnement. »

Aussi, en appliquant les principes de la Loi sur le développement durable à ses analyses, la Commission d'examen sur la fiscalité pourrait recommander au gouvernement du Québec de faire des choix qui auront non seulement un effet positif sur les finances publiques, mais qui seraient aussi bénéfiques pour l'environnement, pour la santé et pour le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis (redistribution équitable de la richesse collective).

Parmi les seize principes de la Loi sur le développement durable, les quatre suivants sont particulièrement appropriés pour l'analyse de la Commission :

d) « **efficacité économique** » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

n) « **production et consommation responsables** » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

o) « **pollueur payeur** » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

p) « **internalisation des coûts** » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.



# Instruments économiques et développement durable

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 ». <sup>2</sup>

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 fil du temps, et le contexte économique actuel nous invite à revisiter ce moyen. 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.

*C'est la défaillance des mécanismes du marché qui sont à l'origine des problèmes de pollution.*

Selon une étude réalisée pour le gouvernement du Québec<sup>3</sup>, c'est la défaillance des mécanismes du marché qui sont à l'origine des problèmes de pollution. Ce « marché » 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. la

population ou l'environnement). Dans le secteur de 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, les 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.

C'est cette défaillance du marché que la réglementation, le contrôle et les instruments économiques peuvent permettre de corriger.

<sup>2</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988. p.51.

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, ministère des Finances et ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a.

## Limites de 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-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.

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 suffisante pour imposer la réglementation (et s'ajuster aux problématiques nouvelles et émergentes). Au Québec, le MDDELCC demeure un ministère déjà largement sous-financé, qui doit visiblement répondre aux mêmes impératifs de compression budgétaire que les autres, et ce, en ayant le mandat d'administrer un régime de protection de l'environnement qui n'a jamais fait l'objet d'une mise à jour en profondeur, alors que les problématiques environnementales, elles, évoluent et se complexifient.

*Au Québec, le MDDELCC demeure un ministère déjà largement sous-financé [tout] en ayant le mandat d'administrer un régime de protection de l'environnement qui n'a jamais fait l'objet d'une mise à jour en profondeur, alors que les problématiques environnementales, elles, évoluent et se complexifient.*

Au fil des ans, ces facteurs sont devenus de plus en plus problématiques. Force nous est d'admettre que si l'on veut avancer dans la préservation de l'environnement, le cadre réglementaire devrait être mis à jour et complété par d'autres approches dont l'utilisation des instruments économiques.

# Fiscalité et 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 environnementaux 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.<sup>4</sup>

## Définition des instruments 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.*

Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.

<sup>4</sup> OCDE 1994a, p.46. Dans l'étude *The Economics of Welfare*, Pigou préconisait une tarification de l'usage des routes afin d'en faire payer les coûts aux utilisateurs.

<sup>5</sup> Gouvernement du Québec, ministère des Finances et ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a, p.4.

<sup>6</sup> *Id.*

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

- 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.

## Objectifs des instruments économiques

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 actuelles à la consommation ou sur la masse salariale, permettant ainsi de relancer l'économie et l'emploi. Cette notion de double gain suscite actuellement beaucoup d'intérêt. En Europe, aux Pays-Bas notamment, 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.

## Avantages des instruments économiques

La documentation abonde sur les avantages des instruments économiques. Parmi ces nombreux avantages, on retient principalement les trois suivants :

### 1 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-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.<sup>7</sup> 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.

### 2 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 en particulier, le pollueur est toujours incité à innover et à trouver de nouveaux moyens pour réduire ses émissions afin de maximiser ses profits.<sup>8</sup>

### 3 Recettes

Un autre avantage susceptible de découler de la mise en œuvre 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 d'autres taxes ou encore être affectées à des programmes particuliers de protection de l'environnement ou au financement des organismes œuvrant 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.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Gouvernement du Québec, ministère des Finances et ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a.

<sup>8</sup> Gouvernement du Québec, ministère des Finances et ministère de l'Environnement et de la Faune, 1996a.

<sup>9</sup> Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales - septembre 1998, p. 9.

# Chantiers prioritaires pour l'utilisation des instruments économiques

## 1 Aménagement du territoire et développement urbain

La fiscalité locale est d'une importance capitale dans la recherche d'un développement durable, parce qu'elle est intimement liée à la façon dont s'est urbanisé le territoire québécois et donc à notre modèle d'aménagement. La fiscalité actuelle est en effet responsable en bonne partie de l'étalement urbain, de cette urbanisation désordonnée et à faible densité. Est-il nécessaire de souligner que cette pratique d'aménagement n'est ni plus ni moins qu'un cancer pour les finances publiques (du Québec comme des municipalités) qui engouffre nos impôts dans des équipements et infrastructures (routes, écoles, hôpitaux, aqueducs, etc.) pour une périphérie, alors que ceux du centre sont souvent sous-utilisés? Un cancer pour les espaces verts et les terres agricoles qui continuent de céder des milliers d'hectares au développement immobilier malgré la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur le droit de produire. Un cancer qui gonfle notre consommation énergétique, faisant du Québec un des États les plus énergivores du monde. Sans compter la piètre qualité de vie que génère ce modèle d'urbanisation.

Voilà pourquoi nous voulons vous exprimer avec conviction qu'il est possible, grâce à une utilisation judicieuse de la fiscalité, de changer nos pratiques en matière d'aménagement, lesquelles contribueraient inévitablement à l'assainissement des finances publiques, à une réduction du fardeau fiscal des contribuables et à l'amélioration de la qualité de vie.

Depuis plus de trente ans, ni la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), ni la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) n'ont permis d'endiguer l'étalement urbain ou de consolider les milieux urbains et villageois tels que le souhaitaient le gouvernement et plusieurs intervenants socio-économiques. Pire, trois décennies se sont écoulées pendant lesquelles on a assisté à une recrudescence du phénomène d'étalement urbain. Cela pose des problèmes importants sur lesquels il y a urgence de réfléchir et surtout d'agir.

Mais quel est le lien direct entre la fiscalité locale et le développement durable? L'aménagement du territoire et notre modèle d'urbanisation, justement. En effectuant des choix fiscaux qui visent à favoriser un meilleur aménagement du territoire et par conséquent, une utilisation plus rationnelle et judicieuse de nos ressources, nous contribuons à changer progressivement un des secteurs où nous sommes le « moins durables ». Faire des choix fiscaux qui nous permettent d'être raisonnables en matière d'aménagement et par conséquent de transport, c'est donc agir de façon responsable vis-à-vis la communauté internationale, notamment au chapitre de la diminution de notre contribution aux gaz à effet de serre, mais aussi d'atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de réduction des dépenses publiques et individuelles.

*En effectuant des choix fiscaux qui visent à favoriser un meilleur aménagement du territoire et par conséquent, une utilisation plus rationnelle et judicieuse de nos ressources, nous contribuons à changer progressivement un des secteurs où nous sommes le « moins durables ».*

La fiscalité, comme nous l'avons dit précédemment, est un puissant outil. C'est elle qui définit et trace les grandes lignes de la société dans laquelle nous vivons. Sans modifications importantes de la fiscalité, c'est-à-dire sans changements des règles du jeu, il y a peu d'espoir que le Québec adopte les nouveaux comportements en matière d'aménagement auquel il nous faut aspirer. Ce faisant, il y a peu de chances que les choix permettant d'éviter le gaspillage de nos ressources, de réduire les émissions de GES, ainsi que de diminuer le poids de ce mal développement sur les dépenses publiques, puissent se concrétiser.

Néanmoins, le RNCREQ n'ayant pas l'expertise pour proposer un cadre approprié pour la réalisation de cet important chantier de réforme de la fiscalité locale, souhaite simplement à ce moment-ci que la Commission d'examen sur la fiscalité reconnaisse ce besoin et qu'elle recommande au gouvernement de s'y attaquer.

Cela dit, d'autres organisations dont l'expertise repose sur ces enjeux, notamment Vivre en ville, ont des idées claires et bien articulées sur ces sujets. Elles devraient être interpellées pour participer à la définition du cadre et à la mise en œuvre d'un tel chantier.

## 2 Économie faible en carbone

Malgré la contribution significative de l'électricité dans son bilan énergétique, le Québec reste, comme la plupart des sociétés industrialisées, fortement dépendant du pétrole en raison de la place qu'occupe cette énergie dans le secteur des transports. Comme ailleurs, cette situation rend la société québécoise vulnérable à la hausse du prix de cette ressource non renouvelable et fait du Québec un important émetteur de gaz à effet de serre (GES).

*Le Québec est dépendant du pétrole. Le déficit commercial lié aux importations de pétrole a presque doublé depuis le début des années 2000, plongeant le solde commercial québécois dans un déficit chaque année plus important. [...] Le Québec importe également la quasi-totalité des véhicules qui se retrouvent sur les routes, gonflant encore davantage le déficit commercial. En conséquence, la fuite de ces capitaux, qui se chiffre au total à 27 milliards de dollars en 2013, compromet la capacité du Québec à réaliser son plein potentiel de création d'emplois.*

Déjà, le déficit commercial lié aux importations de pétrole a presque doublé depuis le début des années 2000, plongeant le solde commercial québécois dans un déficit chaque année plus important. Cela est d'autant plus problématique que le Québec importe également la quasi-totalité des véhicules qui se retrouvent sur les routes (voitures et camions), gonflant encore davantage le déficit commercial. En conséquence, la fuite de ces capitaux, qui se chiffre au total à 27 milliards de dollars en 2013, compromet la capacité du Québec à réaliser son plein potentiel de création d'emplois.

En ce qui concerne les citoyens, sans action des pouvoirs publics et sans modifications des habitudes de transport, leur dépendance à l'automobile, en considérant des prévisions à la hausse du prix du pétrole, continuera d'éroder progressivement leur pouvoir d'achat en plus d'aggraver leur endettement.

Plusieurs solutions existent pour atténuer ces impacts et le Québec possède de nombreux atouts pour en tirer parti. Toutefois, une transition énergétique graduelle et planifiée se bute à de nombreux obstacles et à de multiples contraintes difficiles à surmonter et nécessite la mise en œuvre de politiques publiques énergétiques et ciblées.

Depuis maintenant cinq ans, les conseils régionaux de l'environnement se sont engagés avec de multiples partenaires, dont le gouvernement du Québec, dans une démarche visant la sensibilisation et la mobilisation des acteurs du milieu en faveur d'une réduction progressive et planifiée de la consommation du pétrole. Ces acteurs reconnaissent que celle-ci aurait assurément des impacts positifs à court et long termes sur le développement économique du Québec et de ses régions, la balance commerciale québécoise, l'emploi, la qualité de vie et le budget des ménages. Qui plus est, la poursuite d'un tel objectif permet d'envisager des gains appréciables en matière de santé publique, de protection de l'environnement et de réduction des émissions de GES.

Dans le cadre de la démarche en question, que l'on nomme « Par notre PROPRE énergie », le RNCREQ a récemment fait produire une étude dont l'objectif est de démontrer que la réduction de la consommation de pétrole apporterait globalement des bénéfices économiques positifs pour l'économie québécoise, pour les finances publiques, ainsi que pour le budget des ménages.

**L'Étude en question est présentée en annexe au présent mémoire. Elle est toutefois déposée à la Commission de manière confidentielle pour le moment. L'embargo pourra être levé à partir du 28 octobre, date à laquelle elle sera rendue publique. Notez qu'il s'agit d'une version brute et sans mise en page.**

Le RNCREQ estime que les résultats de cette étude sont suffisamment concluants pour mériter une grande attention de la part du gouvernement du Québec, considérant que celui-ci cherche actuellement à stimuler le développement économique sans alourdir le fardeau fiscal des Québécois.



# Recommandations

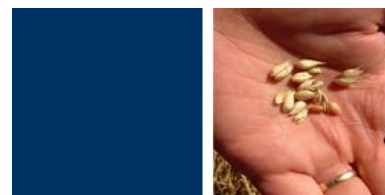
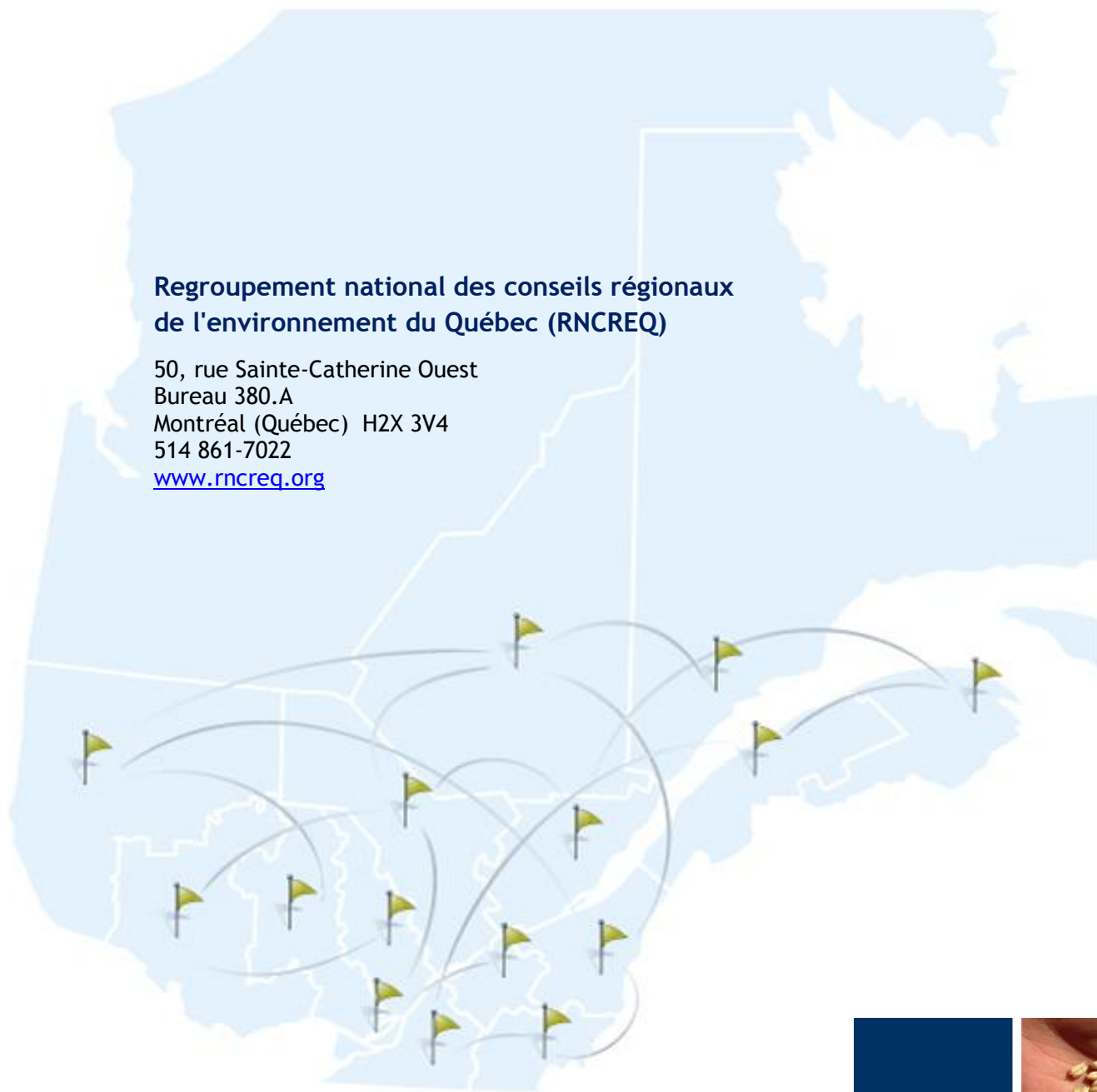
- 1** Le RNCREQ recommande à la Commission d'examen sur la fiscalité d'utiliser le filtre du développement durable et les seize principes de la Loi sur le développement durable pour analyser la performance de la fiscalité québécoise et pour proposer des correctifs.
- 2** Le gouvernement du Québec doit mettre à jour le régime de protection de l'environnement afin de l'adapter aux réalités contemporaines, et favoriser l'utilisation des instruments économiques en complémentarité avec l'approche traditionnelle commande-contrôle.
- 3** La Commission d'examen sur la fiscalité doit recommander au gouvernement du Québec de réaliser un important chantier de réforme de la fiscalité locale afin que le modèle d'aménagement et d'urbanisme puisse éviter le gaspillage de nos ressources, réduire les émissions de GES, améliorer les milieux de vie et assainir les finances publiques.
- 4** Le gouvernement du Québec doit rapidement réaliser une transition énergétique et réduire de façon planifiée et structurée la consommation de pétrole. Plusieurs outils fiscaux devront être évalués et mis en œuvre pour réaliser un tel objectif.



**Regroupement national des conseils régionaux  
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest  
Bureau 380.A  
Montréal (Québec) H2X 3V4  
514 861-7022

[www.rncreq.org](http://www.rncreq.org)



La **force d'un réseau** au service  
de l'**environnement** et du **développement durable**