

La fiscalité verte

Pour une société juste et viable

Dans le contexte du réaménagement actuel des finances publiques, jamais il n'aura été plus pertinent de rappeler l'importance d'arrimer les impératifs environnementaux aux instruments économiques pour permettre que l'économie soit au service de l'environnement et non pas l'inverse. L'exercice doit viser un meilleur équilibre écologique en même temps qu'une meilleure justice sociale.

Les gouvernements interviennent déjà, à travers la fiscalité, dans plusieurs secteurs d'activités qui ont des impacts sur l'environnement, tels l'agriculture, les mines, les pâtes et papiers et le transport. La fiscalité devrait donc favoriser les comportements qui sont compatibles avec cette nécessité de réduire notre utilisation des ressources en vue d'atteindre un développement durable et, à l'opposé, décourager ceux qui sont jugés incompatibles avec cette nécessité.

Une prémisse

Les choix fiscaux visant à améliorer l'état de l'environnement ne sont pas nécessairement et automatiquement coûteux pour les pouvoirs publics, bien au contraire. En combinant les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur, ils peuvent même contribuer à sortir de la crise actuelle des finances publiques. En fait, cette crise doit être considérée comme salutaire dans le sens qu'elle offre une excellente occasion de nous interroger collectivement sur ce sujet. Soulignons que c'est en situation de crise que la société est plus encline à trouver des solutions créatrices et avant-gardistes et à accepter des changements.

Les problèmes environnementaux ne peuvent plus être marginalisés et les solutions, remises aux calendes grecques, sans quoi on risque de voir augmenter dangereusement la facture à payer. Le rôle que veut jouer un groupe environnemental comme l'UQCN est de contribuer au débat entourant cette question et de faire une première analyse critique des incitatifs fiscaux offerts par les gouvernements.

Les choix à faire doivent contribuer à l'amélioration de notre qualité de vie. Il est faux le mythe voulant que la qualité de l'environnement représente un coût important pour la collectivité. La négligence, tout comme une approche strictement curative au détriment des actions préventives, peuvent engendrer des coûts nettement plus substantiels. Les propositions ne se veulent donc pas seulement avantageuses sur le plan environnemental, mais également sur les plans économique et social.

PRINCIPES THÉORIQUES

L'utilisateur-payeur: rendre responsable

Il est de première importance de développer une nouvelle approche fiscale basée sur le développement durable qui s'appuie, autant que possible, sur le principe de «l'utilisateur-payeur». La fausse impression de gratuité liée à la propriété collective amène souvent un gaspillage de

ressources. Comment, par exemple, inciter les citoyens à économiser l'eau si celle-ci est «gratuite»? En finançant trop de services par des taxes générales, on entre dans un cycle où chaque citoyen se déresponsabilise et utilise l'ensemble des services de façon abusive.

Soulignons ici que l'application de ce principe doit se limiter aux biens et services comportant des effets pervers sur l'environnement. Il ne saurait être question, par exemple, de vouloir limiter l'accès à l'éducation par l'application aveugle de ce principe.

Déjà, certaines municipalités ventilent leurs comptes de taxe afin d'identifier le coût de certains services; eau, déchets, transport en commun et même chez certaines, une taxe sur les piscines. Pourquoi ne pas généraliser ce genre de pratique afin d'informer adéquatement le consommateur des coûts des services qu'il consomme?

L'autre pas à franchir sera de raffiner la tarification afin de charger le prix à l'utilisation: eau au compteur, déchet au poids, pourquoi pas une taxe en fonction des places de stationnement d'un édifice? Le prix envoie un signal nécessaire pour faire comprendre au consommateur l'incidence de ses choix.

Compenser les effets régressifs

L'introduction de nouvelles sources de revenus pour les gouvernements doit s'accompagner de mesures qui compensent pour le caractère régressif de la tarification. C'est le cas pour les personnes et les familles à faible revenu. Il ne faudrait pas que le redressement des finances publiques et l'amélioration de notre environnement se fasse au détriment des familles et des individus. En orientant la consommation vers des biens plus durables, il faut aussi se garder d'affecter le principe d'équité, indissociable du concept de développement durable.

Limiter les taxes générales et les impôts

Les taxes générales à la consommation, les taxes foncières et les impôts sur le revenu devraient n'être utilisés que pour les services tels que la santé, l'éducation, la culture, la sécurité publique, la sécurité sociale, etc., ainsi que pour la redistribution de la richesse entre les différentes classes de la société.

Le discours actuel sur les finances publiques est nettement sclérosé quand on voit que le débat est polarisé entre une augmentation de taxes à la consommation et une réduction des dépenses de l'État. C'est, dans les deux cas, limiter dangereusement les solutions possibles, car elles nuisent à la relance de l'économie et n'apportent rien au niveau des comportements que l'on voudrait défavoriser. Il y a moyen de redresser les finances publiques, d'établir un meilleur ordre social et environnemental et de voir à court terme la possibilité, et même la nécessité, de réduire les impôts, taxes foncières et taxes à la consommation.

LES GRANDS ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET LA FISCALITÉ

L'eau, les déchets et l'énergie

L'eau figure parmi les services auxquels on devrait appliquer une tarification à l'usage, de même que les déchets, en fonction du poids. L'implantation d'une consigne universelle sur certains biens de consommation serait aussi à envisager: sur les pneus, les batteries, pourquoi pas sur l'automobile entière? L'élargissement de la consigne sur l'ensemble des contenants à remplissage unique pourrait aussi être envisagé. On peut souhaiter que, dans le débat provincial sur la gestion des déchets qui s'amorce, on tienne compte des différents mécanismes de tarification, de manière à répartir équitablement les coûts entre les utilisateurs.

Prenons l'électricité. Hydro-Québec base ses tarifs sur les coûts moyens. Il faudrait refléter certains coûts marginaux dans la tarification, comme on le fait en France et ailleurs. Un bon début consisterait à introduire au plus vite un tarif différencié dans le temps, à l'exemple des pratiques tarifaires des compagnies de téléphone. Hydro-Québec dit se préparer depuis 1993, mais l'introduction commerciale de cette mesure tarde encore à venir... Il serait donc préférable que la tarification résidentielle soit structurée selon l'appel maximal de puissance.

Le transport

La proximité des voies rapides jusque loin en périphérie favorise l'implantation des magasins à grande surface avec leurs immenses stationnements, et où les prix défient toute concurrence, au détriment du commerce local des centres-villes. Les conséquences économiques, sociales et environnementales de ce type de développement sont assumées par la collectivité et sont absentes des indicateurs économiques traditionnels. Cela crée un biais en faveur de la banlieue et des promoteurs. Le consommateur est orienté vers des pratiques de consommation qui vont à l'encontre du développement durable, en croyant exercer un choix éclairé de consommateur.

En matière de transport, de nouvelles technologies permettent de tarifier de façon juste et efficace l'utilisation du réseau routier. La déréglementation du transport routier a favorisé ce type d'infrastructure au détriment des voies ferroviaires par exemple.

Dépendant à plus de 99 % du pétrole, le secteur des transports est problématique, surtout qu'il devient de plus en plus probable que nous devons élaborer et mettre en application des plans sérieux de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Une taxe de vente à taux variable sur les voitures neuves, établie selon la consommation de chaque modèle, viserait à inciter les acheteurs de voitures à opter pour un modèle plus économe. Des frais d'immatriculation à taux variable par rapport à la consommation d'essence du véhicule encourageraient les actuels propriétaires de voitures usagées à changer leur voiture pour une autre, plus économe. Finalement, une hausse généralisée des frais d'immatriculation ou de taxe de vente sur les voitures neuves et usagés permettrait de réduire la progression le ratio véhicule-personnes.

Comme autre possibilité, pour encourager le transport en commun tout en soutenant directement les individus, on pourrait viser la mise en place d'un crédit d'impôt pour le transport en commun.

Les utilisateurs n'auraient qu'à produire les pièces justificatives pour bénéficier d'une remise d'impôt!

Quoi qu'elle soit très sensible, la question d'une hausse de la taxe sur l'essence est incontournable. On sait que l'objectif de réduction des CO₂ pour l'an 2000 au niveau de 1990 est largement insuffisant. Même si le Québec utilise massivement l'hydroélectricité, on parle d'une réduction de l'ordre de 50 % à 80 % pour stabiliser la présence du CO₂ dans l'atmosphère. Or, les mesures visant à réduire les émissions sont peu convaincantes, pour ne pas dire absentes.

Forêt et développement durable

Comme fiduciaire de la forêt publique, le gouvernement a depuis toujours utilisé cette ressource pour stimuler le développement industriel et créer des emplois.

Une réorientation majeure s'est effectuée au cours des années 1980. Le gouvernement, tout en assumant les activités de reboisement sur les terres publiques dont la matière ligneuse était déjà prélevée, exigeait de l'industrie un reboisement équivalent au prélèvement effectué. Au cours des dix dernières années, les droits de coupe de la forêt publique ont connu une augmentation significative. Les droits compensatoires imposés par les États-Unis sur le bois d'oeuvre canadien ne sont pas étrangers à une telle hausse.

Le marché actuel ne permet pas à la sylviculture d'être une activité rentable. Dans ce contexte, l'État doit défrayer une partie des coûts liés à l'aménagement forestier. C'est l'objet du Programme d'aide à la mise en valeur de la forêt privée et aux crédits accordés sur les redevances exigées des bénéficiaires de CAAF (Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers).

La Commission sur la protection des forêts développe dans son rapport le principe de l'aménageur-payeur, ou plutôt aménageur-payé, qui consiste à intégrer les coûts de production au prix du bois, c'est-à-dire qu'il s'agit de tenir compte, dans l'établissement du coût de revient de la matière ligneuse, de l'ensemble des interventions permettant de produire le bois. Ce principe s'articule aussi autour de l'idée que la production de bois doit être une activité profitable. Par ailleurs, le projet de la Stratégie de protection des forêts vise à introduire des modalités précises pour la sylviculture préventive et pour la protection des zones fragiles.

Selon le principe aménageur-payé, les bénéficiaires de CAAF seraient compensés par un prix du bois assorti au coût de revient de la matière ligneuse. Selon la Commission sur la protection des forêts, ce principe signifie donc qu'il faut valoriser la production forestière.

Présentement, l'industrie forestière au Québec vit une période de transition. Il existe encore aujourd'hui de grandes superficies de bois mûr dont la récolte n'exige aucun effort sylvicole. L'existence de ces stocks de matière ligneuse exerce une influence à la baisse sur le prix du bois. Cela constitue un frein temporaire à l'application intégrale du principe de l'aménageur-payé.

Les mines

Exploitant une ressource non renouvelable, ce secteur d'activité a toujours bénéficié de nombreuses mesures fiscales pour favoriser son développement. Tout en reconnaissant la

légitimité de certaines mesures qui ont été motivées pour des raisons sociales, on peut s'interroger sur le bien-fondé environnemental de ces mesures si l'on considère l'immense passif environnemental de cette industrie.

Il serait peut-être pertinent de réévaluer les avantages fiscaux de cette industrie à l'aune de sa performance environnementale. Pourquoi une entreprise peu performante au plan environnemental, générant des problèmes qui seront réglés par des fonds publics, bénéficierait-elle d'avantages fiscaux, donc, provenant des mêmes fonds publics?

L'agriculture

L'agriculture est un secteur bénéficiant du support financier de l'État. Marché protégé, subventions qui portent autant sur les immobilisations que sur l'achat d'équipements, assurance-récolte et stabilisation sur des productions extensives utilisant pesticides et engrais chimiques avec tous les impacts environnementaux que cela comporte, le secteur agricole est maintenant à la croisée des chemins entre une approche culturelle traditionnelle ou le développement d'une agriculture durable.

Entre 1951 et 1985, la production globale de l'agriculture québécoise a augmenté de 124 % alors que les superficies cultivées ont baissé de plus de 25 %. Pendant cette période, les changements dans les pratiques agricoles transformaient les nombreuses fermes familiales en de véritables industries, amenant une baisse de 43 % du nombre d'exploitants.

Dans le secteur agricole, les programmes de soutien du revenu aux agriculteurs peut contribuer indirectement aux problèmes agroenvironnementaux. En effet, ce genre de programmes, qui a pour effet d'assurer à long terme un prix moyen aux producteurs qui est plus élevé que celui du marché, en l'absence de contingentement, entraîne un niveau de production plus élevé. Le prix du marché n'est tout de même pas le seul critère à considérer, surtout pour évaluer l'aspect environnemental d'une production.

Les politiques et les mesures fiscales, qui réduisent les coûts de production à payer par les producteurs, peuvent aussi avoir des effets pervers sur l'environnement. Programmes de subvention à la production et abolition de taxes sur certains intrants incitent fort probablement les producteurs à acheter une plus grande quantité de ces intrants. Il en va de même, mais à un moindre degré, des politiques de subvention aux taux d'intérêt, car cette mesure contribue à diminuer le coût du crédit nécessaire pour l'achat de certains intrants.

D'autre part, certains programmes qui visent surtout à stabiliser les revenus agricoles ou à réduire les fluctuations des prix peuvent avoir pour effet indirect de contribuer aux problèmes agroenvironnementaux, même si ils sont «neutres» sur l'aspect du revenu.

En effet, ces programmes prennent en charge une partie du risque associé, soit à la production et à la fluctuation des rendements, soit au marché et à la fluctuation des prix. Ils retirent aux producteurs la responsabilité d'assumer ce risque ou de le réduire par des stratégies traditionnelles, notamment en diversifiant la production, en recourant à des rotations des cultures. Indirectement, certaines politiques ont encouragé la spécialisation en concentrant des formes d'élevage et en favorisant la monoculture extensive.

En conséquence, les programmes d'assurance-récolte et de stabilisation pour le soutien de productions polluantes pourraient faire l'objet d'une réévaluation.

Changer les règles du jeu

Les règles du jeu actuelles, qui ont été déterminées dans un contexte social et économique radicalement différent de celui que nous vivons actuellement, laissent bien peu de chance de voir venir les changements qui s'annoncent. La globalisation de l'économie offre une excellente occasion de développer le concept de développement compatible avec la protection de l'environnement.

Il faut cependant y aller de façon progressive pour laisser les changements se produire et pour que chacun puisse ajuster ses comportements. L'éventail des solutions fiscales profitables pour l'environnement est très grand. C'est pourquoi il faut inciter nos gouvernements à user de discernement lorsque vient le temps de régler ses problèmes budgétaires. Il faut faire des propositions aux gouvernements, tout en maintenant la pression sur ce qui est le plus important et qui peut amener des changements profonds.

Actuellement, le prix du bois n'inclut pas les coûts d'aménagement de la forêt.

Ce dossier a été préparé par la Commission de l'UQCN sur la fiscalité, grâce à la participation financière du ministère de l'Environnement et de la Faune.