



Association des comptables
généraux accrédités
du Canada

CGGA
Point de mire



Le recyclage des recettes tirées de la tarification du carbone – Possibilités et défis

Par Elena Simonova et Rock Lefebvre

À propos de CGA-Canada

CGA-Canada est l'organisme professionnel qui représente 71 000 CGA et étudiants au Canada et à l'étranger. L'Association établit des normes professionnelles, élabore des programmes de formation, publie des documents d'intérêt professionnel et définit des directives nationales.

Renseignements :

100 – 4200 North Fraser Way, Burnaby (C.-B.) Canada, V5J 5K7
Téléphone : 604 669-3555 Télécopieur : 604 689-5845

1201 – 350, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1R 7S8
Téléphone : 613 789-7771 Télécopieur : 613 789-7772
ou visitez le site Web de CGA-Canada, à www.cga.org/canada-fr.

© Association des comptables généraux accrédités du Canada, 2009.
Toute reproduction totale ou partielle sans autorisation écrite est strictement interdite.

Le recyclage des recettes tirées de la tarification du carbone – Possibilités et défis

Par Elena Simonova et Rock Lefebvre

Septembre 2009

Introduction.....	5
L'éventail des instruments de politique publique.....	6
Pourquoi recycler les recettes?.....	7
Comment recycler les recettes?.....	10
Pouvons-nous compter sur le gouvernement pour recycler les recettes?.....	15
Observations finales	17

Résumé

Le gouvernement fédéral se trouve de plus en plus confronté à la critique de la part de différents groupes d'intérêt. Selon ces derniers, des mesures plus fermes devraient être prises pour réduire de façon sensible les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). On est en droit de croire qu'en cette période où la pression budgétaire prend de l'ampleur, les instruments de politique environnementale qui génèrent des recettes budgétaires deviennent de plus en plus attrayants pour le gouvernement fédéral. Bien qu'elle n'ait pas la certitude que l'adoption de telles mesures se concrétisera, CGA-Canada a jugé à-propos d'examiner les avantages du recyclage des recettes (que l'on considère comme étant un élément essentiel de la tarification des émissions de CO₂) et de sensibiliser davantage le public aux défis qui se posent aux stratégies de l'État lorsqu'ils doivent se prononcer sur une option de recyclage des recettes. Ainsi que nous le verrons plus loin, nous pouvons raisonnablement concéder les éléments suivants :

Dans sa forme optimale, le recyclage des recettes pourrait mener à un « double dividende ». Cela se produit lorsque l'introduction de mesures de réduction du CO₂ qui sont productrices de recettes a pour effet de décourager l'accomplissement d'activités dommageables pour l'environnement (le premier dividende) et de réduire les distorsions introduites par le système fiscal (le second dividende).

La recherche menée jusqu'ici laisse ouverte la question de l'approche fiscale à privilégier pour le recyclage des recettes, particulièrement dans le contexte canadien. De ce fait, l'efficacité économique des divers types d'impôts (ou taxes) pourrait servir de guide général pour le recyclage des recettes.

Certains doutes existent quant à la volonté politique de recycler les recettes tirées de la taxe sur le carbone. Au cours des deux dernières décennies, la composition fiscale des recettes fédérales a continué de se transformer pour faire davantage de place à des impôts créant des distorsions économiques plutôt qu'à une fiscalité plus efficiente.

Considérées conjointement, ces assertions nous amènent à conclure que le recyclage des recettes pourrait facilement être exclu de la conception des politiques si on choisissait un instrument générateur de recettes uniquement pour faire face aux émissions croissantes de CO₂. Dans ce contexte, nous nous sentons obligés de souligner que le recyclage des recettes présente une occasion de faire en sorte que la composition fiscale des recettes fédérales soit moins porteuse de distorsions. En outre, nous continuons d'encourager le gouvernement fédéral à prendre des mesures (à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre de la politique en matière d'environnement) pour faire évoluer notre système fiscal vers un régime d'imposition plus efficient, qui atténue

davantage les distorsions qui affectent les comportements des agents économiques. Dans le contexte de la politique publique en matière d'environnement, il peut se révéler très bénéfique d'enrichir l'ensemble des recherches existantes par une analyse spécifiquement canadienne de l'efficacité des options de recyclage des recettes.

Introduction

Jusqu'à maintenant, la politique fédérale sur le changement climatique a reposé principalement sur des principes de non-obligation, en ce sens par exemple que son observation est facultative ou qu'elle est axée sur la communication d'information, et certains observateurs ont jugé qu'il s'agissait d'inaction de la part des pouvoirs publics¹. Le gouvernement fédéral se trouve de plus en plus confronté à la critique de la part de différents groupes d'intérêt. Selon ces derniers, des mesures plus fermes, réglementaires et/ou reposant sur les mécanismes du marché, devraient être prises pour réduire de façon sensible les émissions de CO₂ (que l'on appelle couramment de façon elliptique « émissions de carbone »). On s'attend davantage à voir changer la politique des États-Unis en matière d'environnement, le président actuel de ce pays se montrant plus ouvert à prendre des mesures énergiques à l'égard des questions environnementales et de la réduction des émissions de CO₂. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral canadien pourrait se trouver de plus en plus contraint d'élargir l'éventail de ses instruments de politique de manière à s'attaquer efficacement à la question de la réduction des émissions carboniques.

En même temps, le repli actuel de l'économie accroît la pression financière qui s'exerce sur le gouvernement fédéral en raison de la baisse des recettes budgétaires, de l'augmentation des dépenses de programmes, de l'ampleur démesurée du déficit et du gonflement rapide de la dette publique. Dans ces circonstances, les instruments de politique environnementale qui génèrent des recettes budgétaires pourraient représenter pour l'État un moyen attrayant de réduire les émissions de CO₂ tout en améliorant la situation budgétaire grâce à l'augmentation des recettes.

La validité de ces hypothèses est grandement tributaire de la réalisation de deux événements potentiels. En premier lieu, on présume que le gouvernement fédéral mettra en œuvre des politiques publiques visant la tarification des émissions de CO₂. En second lieu, on suppose que les instruments choisis créeront une source de recettes pour le gouvernement fédéral. II

¹ Voir, par exemple, Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*, 2006; Jaccard M. et coll., « Burning Our Money to Warm the Planet: Canada's Ineffective Efforts to Reduce Greenhouse Gas Emissions », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 234, 2006; Drummond, D. et coll., *Market-based Solutions to Protect the Environment*, TD Bank Financial Group, TD Economics Special Report, mars 2007 (dont le « Sommaire » a été traduit en français sous le titre *Des solutions économiques pour protéger l'environnement*).

n'est pas certain que ces perspectives se matérialiseront, mais il semble néanmoins important de souligner les avantages du recyclage des recettes, lequel est considéré comme étant un élément essentiel de la tarification des émissions de CO₂. Il semble tout aussi important de sensibiliser davantage le public aux défis auxquels font face les stratégies de l'État lorsqu'ils doivent se prononcer sur une option de recyclage des recettes. À cet effet, nous exposerons d'abord brièvement dans le présent document l'éventail des instruments de politique publique ou « moyens d'action » qui peuvent être appliqués à la réduction des émissions carboniques. Nous examinerons ensuite les avantages sous-jacents du recyclage des recettes tirées de la tarification du carbone ainsi que les défis susceptibles de se poser au moment de choisir une option précise en matière de recyclage des recettes. Pour terminer, nous donnerons un aperçu des modifications dont a fait l'objet au cours des dernières décennies la composition des recettes fédérales fiscales, et nous présenterons quelques observations finales ayant pour but de faire ressortir les aspects les plus pertinents de nos constatations ainsi que des options pouvant être envisagées dans le cadre de l'élaboration des politiques futures.

L'éventail des instruments de politique publique

Il existe un bon nombre d'instruments de politique publique qui peuvent être utilisés pour réduire et contrôler les émissions de CO₂. Les instruments qui suivent sont ceux qui sont le plus souvent pris en considération :

- Normes d'émission. Elles fixent un niveau de performance obligatoire et reflètent un taux d'émission maximal permis par la loi.
- Taxes sur le CO₂. Elles impliquent que les pollueurs peuvent rejeter toute quantité de polluant voulue mais doivent payer un impôt pour toute unité de polluant rejetée.
- Subventions visant la réduction des émissions. Elles supposent le versement d'une somme au pollueur par un organisme de réglementation par tonne d'émissions évitées.
- Système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre (connu aussi sous l'appellation « système de quotas et d'échange » ou « système de droits d'émission négociables »). Il établit des droits de propriété cessibles, en vertu desquels le titulaire peut produire une quantité déterminée de pollution et qu'il peut céder à d'autres participants du marché.
- Lignes directrices facultatives et information des consommateurs. Elles visent la réduction des émissions même si aucun règlement particulier n'est en vigueur.

Tout comme il existe différents instruments de politique publique, il existe différentes manières de les classer. Par exemple, on peut les regrouper selon qu'ils reposent ou non sur les mécanismes

du marché, compte tenu de leur aptitude en matière de tarification des actifs environnementaux et de création de mesures visant à inciter les pollueurs et les consommateurs à modifier leurs comportements. On considère que l'avantage principal des moyens d'action fondés sur le marché est leur capacité de motiver les pollueurs à chercher la forme optimale de réduction des émissions. Les incitations financières, notamment les taxes, les subventions et les droits négociables, sont habituellement vues comme étant des instruments fondés sur les mécanismes du marché, tandis que les règlements et les ententes volontaires sont vus comme étant des moyens d'action non fondés sur le marché en ce qui a trait au contrôle des émissions de CO₂.

Le principe de production de ressources, à savoir si l'instrument de politique est destiné ou pas à produire des recettes budgétaires pour le palier de gouvernement concerné, pourrait également être retenu comme critère de conception des politiques publiques. De ce point de vue, les instruments indiqués plus haut pourraient être classés selon qu'ils sont générateurs de recettes ou non. Parmi les instruments générateurs de recettes se trouvent les taxes sur le CO₂ ou « taxes sur le carbone » et les droits accordés en vertu du système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre qui sont vendus ou mis à l'enchère. Les instruments non générateurs de recettes comprennent tous les autres instruments. Pour les besoins du présent document, nous nous intéresserons maintenant principalement aux options qui sont productrices de recettes.

Pourquoi recycler les recettes?

La mise en œuvre de mesures visant la réduction des émissions de CO₂ est souvent associée à des choix à faire entre des objectifs économiques et des objectifs environnementaux. La capacité d'améliorer la qualité de l'environnement en réduisant les émissions peut avoir un prix économique prenant la forme notamment de coûts d'immobilisation et d'exploitation plus élevés pour les entreprises, de changements en matière d'intrants et de combinaison de produits utilisés par les firmes et les consommateurs, de production perdue et d'effets à long terme sur la structure du secteur d'activité, de coûts d'application des mesures assumés par l'État et même de changement de forme des émissions polluantes. Naturellement, les coûts économiques de la réduction des émissions de carbone peuvent différer sensiblement selon les différents types de politiques de réglementation. Par exemple, les écarts de coûts peuvent être attribuables à des différences entre les secteurs d'activité au chapitre des effets sur l'économie et la compétitivité, à la répartition inégale des coûts et des avantages entre les ménages et(ou) au degré élevé d'incertitude quant à la réalisation de résultats positifs.

De façon moins évidente mais tout aussi importante, les coûts peuvent également découler de la conception du système fiscal. Il y a deux aspects à considérer ici. Premièrement, il faut envisager que tout système fiscal introduit certaines distorsions qui influent sur les actions des agents économiques par la réduction des gains économiques découlant du travail, des investissements et de l'épargne. Par exemple, l'imposition du revenu personnel décourage le travail en ce qu'elle diminue la rétribution financière associée au choix de faire du travail supplémentaire et encourage l'utilisation accrue des loisirs ou de la production à domicile non assujettis à l'impôt. L'imposition de l'épargne accroît le prix pour l'investisseur de la consommation future et réduit la récompense qu'il tire du report de celle-ci. Enfin, les impôts des entreprises (p. ex. l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la taxe de vente sur les biens d'équipement) diminuent le rendement des investissements, et de ce fait leur attrait².

Deuxièmement, il faut envisager la mesure dans laquelle l'introduction d'une réglementation en matière d'environnement peut exacerber les distorsions déjà associées à la fiscalité. Ce phénomène – l'effet d'interaction fiscale – tend à réduire encore le niveau de l'emploi et des investissements dans l'économie. Par exemple, les mesures de réduction des émissions peuvent augmenter le coût marginal de la production d'une entreprise du fait de leur coût et de l'augmentation du coût des autres intrants, en particulier celui de l'énergie. Cela peut contribuer, d'une part, à restreindre les incitations à l'égard des investissements destinés à l'amélioration de la capacité et, d'autre part, à augmenter le prix des biens et services dans l'économie et diminuer ainsi le salaire réel des travailleurs. Ce dernier élément pourrait entraîner une diminution de l'offre de main-d'œuvre, chaque heure de travail procurant un pouvoir d'achat moins élevé qu'avant l'adoption de la réglementation environnementale, tandis que la consommation de loisirs devient plus attrayante, ce qui produit le même effet que l'imposition du travail³.

Souvent vu comme un moyen efficace d'atténuer ces distorsions, le recyclage des recettes suppose que les ressources budgétaires tirées des instruments de politique environnementale qui sont générateurs des recettes sont retournées aux agents économiques. Les options en matière de recyclage des recettes peuvent être assez variées. L'une de nos sources documentaires, par exemple, en indique cinq : i) recyclage budgétaire dans d'autres programmes non liés au climat; ii) recyclage dans les dépenses de réduction des émissions ou les programmes incitatifs; iii) recyclage dans la réduction des facteurs d'inefficience relatifs au système fiscal qui ont été exacerbés par l'introduction d'une taxe sur le CO₂; iv) recyclage dans la réduction des effets distributifs; et v) recyclage dans la réduction des effets sur la compétitivité⁴.

2 Mintz, J.M. (2006). « The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 239, p. 3-14.

3 Murray, B.C. et coll. (2005). « Tax Interaction Effects, Environmental Regulation, and "Rule of Thumb" Adjustments to Social Cost », *Environmental & Resource Economics*, n° 30, p. 76.

4 Sustainable Prosperity (2008). *Sustainable Prosperity Carbon Pricing Workshop Meeting Notes*, 10 et 11 mars, p. 6.

Dans sa forme optimale, le recyclage des recettes pourrait permettre simultanément deux améliorations, notion que l'on nomme « double dividende ». Cela se produit lorsque l'introduction de mesures de réduction du CO₂ qui génèrent des recettes a pour effet de décourager l'accomplissement d'activités dommageables pour l'environnement (le premier dividende) et de réduire les distorsions introduites par le système fiscal (le second dividende). Les chercheurs ont tendance à établir une distinction entre un double dividende « fort » et un double dividende « faible ». Le double dividende est dit « fort » lorsque la mesure de réduction des émissions et le changement sur le plan fiscal se traduisent par une amélioration nette globale du bien-être économique, tandis qu'il est dit « faible » lorsque la réduction des émissions se traduit par une perte économique nette, mais que celle-ci est partiellement compensée par une diminution des distorsions fiscales qui résulte du recyclage des recettes⁵.

Il peut s'avérer particulièrement important de réaliser au moins un double dividende faible, si l'État a pour objectif de choisir un instrument de politique qui soit à la fois efficient et rentable en matière de réduction du CO₂. L'efficacité de ce type d'instrument suppose généralement que la réduction des émissions soit réalisée au moindre coût pour l'économie, tandis que sa rentabilité commande de réaliser un niveau donné d'amélioration de l'environnement au coût le plus faible possible.

Deux éléments semblent essentiels pour que l'État puisse réaliser au moins un double dividende faible au moment de mettre en œuvre des mesures de réduction du CO₂ qui génèrent des recettes, à savoir i) des connaissances solides concernant l'efficacité des différentes options de recyclage des recettes et leur incidence sur le bien-être économique, et ii) la volonté politique de modifier la composition des recettes fiscales de l'État pour favoriser une fiscalité créant moins de distorsions. Ainsi qu'en fait foi la discussion qui suit, le Canada obtient une piètre note à l'égard de chacun de ces éléments.

5 Rivers, N. et D. Sawyer (2008). *Pricing Carbon: Saving Green. A Carbon Price to Lower Emissions, Taxes and Barriers to Green Technology*, David Suzuki Foundation, p. 14.

Comment recycler les recettes?

La recherche portant sur le recyclage des recettes et la réalisation du double dividende peut se diviser en trois grands domaines qui sont i) la discussion théorique sur la possibilité de réaliser le double dividende, ii) les études empiriques des résultats réels et modélisés obtenus dans divers pays, et iii) l'analyse de la situation canadienne.

La discussion théorique laisse entendre que diverses approches permettent l'obtention du double dividende, notamment les crédits d'impôt et les réductions d'impôt sur le revenu. Par exemple, l'aperçu des considérations théoriques que donne Babiker⁶ montre que les modèles économiques de type keynésien indiquent que des doubles dividendes forts très imposants découlent du crédit d'impôt à l'investissement, tandis que les modèles dynamiques d'équilibre général suggèrent que des doubles dividendes forts pourraient découler des réductions d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. D'autres recherches⁷ indiquent également qu'une réduction des impôts sur le travail existants peut entraîner une amélioration importante du bien-être par suite de l'introduction d'une taxe imposée au profit de l'environnement et, dans certaines circonstances, peut même induire un double dividende fort.

Un ensemble d'études dont l'approche est davantage appliquée et qui se concentrent sur des pays déterminés ne produisent pas de consensus sur une option particulière de recyclage des recettes. Par exemple, Babiker⁸ a mené une étude comparative entre plusieurs pays, dans le cadre de laquelle il a simulé l'introduction dans les nations de l'UE, aux États-Unis et au Japon d'une taxe sur le CO₂ qui permettrait d'atteindre les objectifs de Kyoto. Cette étude prenait en considération quatre options de recyclage des recettes, à savoir un remboursement forfaitaire, une réduction des impôts sur le travail, une réduction des taxes à la consommation non liée à l'énergie, et une option combinant les réductions des impôts sur le travail et des taxes à la consommation. Selon le modèle adopté pour l'étude, le choix du remboursement forfaitaire pour réduire les émissions de CO₂ à l'échelle des cibles de Kyoto aurait pour effet de toujours entraîner une diminution du bien-être par rapport au scénario de référence. Le choix de la réduction des taxes à la consommation non liée à l'énergie produirait quant à lui des résultats qui varient selon les pays, tandis que l'option de réduction des impôts sur le travail pourrait (dans la plupart mais pas dans l'ensemble des cas) se traduire par un double dividende faible. Chose intéressante, cependant, pour certains pays, le recyclage des recettes au moyen de la réduction des impôts sur le travail a un effet plus défavorable

6 Babiker, M.H. et coll. (2003). « Tax Distortions and Global Climate Policy », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 46, p. 272.

7 Bento, A.M. et M. Jacobsen (2007). « Ricardian Rents, Environmental Policy and the "Double Dividend" Hypothesis », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 53, p. 30.

8 Babiker, M.H. et coll. (2003). « Tax Distortions and Global Climate Policy », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 46, p. 280-283.

sur les résultats en matière de bien-être que le recyclage au moyen du remboursement forfaitaire, qui n'implique aucune modification du système fiscal.

Une étude menée par Parry et Bento⁹ a donné une conclusion plus favorable à l'égard du recyclage des recettes par la réduction des impôts sur le travail. Fondée sur le marché du travail américain, cette étude prend en compte des déductions fiscales liées à certains types de dépenses des ménages. Elle conclut que la présence d'avantages fiscaux liés à la consommation peut réduire de façon importante les coûts des taxes environnementales (ou coûts de l'« écofiscalité ») et produire un double dividende.

L'étude menée par Edwards et Hutton¹⁰, dans le cadre de laquelle différents instruments de recyclage des recettes ont été mis à l'épreuve, offre un autre exemple spécifique à un pays. Dans ce cas, les chercheurs ont examiné et évalué diverses méthodes d'allocation des droits d'émission au Royaume-Uni. Selon les résultats qu'ils ont obtenus, il pourrait être possible de réaliser un double dividende lorsque les recettes tirées de la vente aux enchères des droits sont recyclées à l'intention de l'industrie sous la forme de subventions à la production ou de réductions d'impôt sur la production commerciale ou industrielle.

En ce qui concerne les études portant spécifiquement sur le Canada, la recherche axée sur la modélisation du système fiscal canadien dans un contexte de tarification du CO₂ et de recyclage des recettes est rare. Il convient de noter, toutefois, qu'une recherche menée par McKittrick¹¹ en 1997 fait exception. Celle-ci a permis d'établir que l'imposition d'une taxe sur le carbone et l'affectation des recettes budgétaires au financement de la réduction des cotisations sociales pourrait permettre de maintenir inchangé le bien-être des consommateurs tout en augmentant légèrement le produit national brut (PNB) à court terme. Autrement, l'utilisation de transferts forfaitaires pour recycler les recettes contribuerait à la fois à la dégradation du bien-être des consommateurs et à celle du PNB.

Ainsi qu'on a pu le constater à la lecture de ce qui précède, il existe un certain nombre de modalités de recyclage des recettes qu'un stratège de l'État peut envisager lorsqu'il conçoit des instruments de politique visant la réduction des émissions carboniques. Bien que l'ensemble des recherches existantes ait pris en compte différentes options de recyclage allant de la réduction des impôts sur le travail, aux crédits d'impôt à l'investissement, en passant par la réduction des impôts sur les bénéfices des sociétés, les subventions à la production et, finalement, la réduction

9 Parry, I. et A. Bento (2000). *Tax Deductions, Environmental Policy, and the "Double Dividend" Hypothesis*, The World Bank, Policy Research Working Paper n° 2119.

10 Edwards, T.H. et J.P. Hutton (2001). « Allocation of Carbon Permits within a Country: A General Equilibrium Analysis of the United Kingdom », *Energy Economics*, n° 23, p. 382.

11 McKittrick, R. (1997). « Double Dividend Environmental Taxation and Canadian Carbon Emissions Control », *Canadian Public Policy*, vol. 23, n° 4, p. 420.

des taxes à la consommation, on n'a pas établi de consensus sur l'option la plus pertinente, ni tenté d'ordonner les options dans le but de fournir une ligne de conduite plus claire concernant leur application. Cette situation est aggravée par le fait que la recherche est souvent concentrée sur un pays ou une région en particulier, alors que les analyses empiriques révèlent que les conclusions en matière de politique qui sont tirées pour un pays ne sont pas toujours transférables à d'autres pays¹².

De ce fait, la recherche théorique et empirique laisse ouverte la question de l'approche fiscale à privilégier en matière de recyclage des recettes pour ce qui concerne le cas particulier du Canada. Dans ces circonstances, l'efficacité économique des différents types de taxes est l'une des solutions qu'il pourrait être utile de considérer à titre de ligne de conduite provisoire. On peut raisonnablement supposer que, dans le cas où il serait nécessaire d'introduire une mesure de réduction des émissions qui générerait des recettes, la meilleure façon de recycler ces recettes consisterait à réduire les impôts qui créent le plus de distorsions économiques.

En 2004, le ministère des Finances Canada a entrepris une étude comparant les effets de sept mesures fiscales différentes sur le bien-être national¹³. Cette étude présente un modèle fiscal d'équilibre général dynamique de l'économie canadienne visant à observer dans quelle mesure les changements dans la composition des recettes fiscales modifient les décisions des agents économiques en ce qui touche la consommation, l'investissement et la participation au marché du travail. Les différentes mesures fiscales ont été classées selon l'importance des améliorations qu'elles produisaient au chapitre du PNB et du bien-être économique global, lequel comprend la valeur de la consommation et des loisirs.

Les mesures fiscales examinées dans le cadre de cette étude comprenaient : i) la réduction de l'impôt sur le revenu du capital des particuliers, ii) la réduction des taxes de vente sur les biens d'équipement, iii) la réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, iv) la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, v) la réduction des cotisations sociales, vi) la réduction des taxes à la consommation et vii) l'augmentation de la déduction pour amortissement sur les biens d'équipement neufs. L'étude a révélé que la réduction des impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés entraînait des coûts d'efficacité plus élevés que la réduction des cotisations sociales et des taxes à la consommation. Par exemple, ainsi que l'indique le Tableau 1, si on réduisait de 1 \$ l'impôt sur le revenu du capital des particuliers (mais que d'autres sources de revenus permettaient de compenser les recettes perdues¹⁴), cela entraînerait une hausse du

12 Babiker, M.H. et coll. (2003). « Tax Distortions and Global Climate Policy », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 46, p. 283.

13 Baylor M. et L. Beauséjour (2004). *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*, Ministère des Finances Canada, document de travail n° 2004-10.

14 Dans cette étude, on a fait l'hypothèse que la perte de recettes attribuable aux allègements fiscaux était récupérée grâce à un impôt forfaitaire.

bien-être économique de 1,30 \$. Par contre, si les recettes provenant des taxes à la consommation étaient réduites de 1 \$, le bien-être économique n'augmenterait que de 0,13 \$. On constate des différences similaires quant à l'importance des effets des diverses mesures fiscales sur le PIB.

Tableau 1 – Effets des mesures d'allégement fiscal sur le bien-être et le PIB¹⁵

Mesures d'allégement	Gains de bien-être, pour 1 \$ de recettes publiques perdues (valeur actualisée)	Modification du PIB en pourcentage, attribuable à une réduction des recettes publiques de l'ordre de 1 % du PIB
Impôt sur le revenu du capital des particuliers	1,30 \$	3,36 %
Taxes de vente sur les biens d'équipement	1,29 \$	3,05 %
Impôt sur les bénéfices des sociétés	0,37 \$	1,94 %
Impôt sur le revenu des particuliers	0,32 \$	1,29 %
Cotisations sociales	0,15 \$	0,66 %
Taxes à la consommation	0,13 \$	0,19 %

Source : Baylor M. et L. Beauséjour (2004). *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*, Ministère des Finances Canada, document de travail n° 2004-10, tableau 4, p. 16.

L'étude ci-dessus a confirmé les constatations faites dans le cadre d'une étude antérieure menée en 1997. Cette dernière était centrée sur le coût économique marginal découlant de l'ajout d'un dollar de recettes fiscales au moyen de différents types d'impôts. L'étude s'est intéressée au système fiscal canadien et, ainsi que le montre le Tableau 2, a permis de tirer des conclusions à peu près similaires : l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont associés à des coûts marginaux plus élevés pour la société que les cotisations sociales et les taxes à la consommation.

¹⁵ En dépit du fait qu'une augmentation de la déduction pour amortissement sur les biens d'équipement neufs était au nombre des mesures fiscales prises en considération dans l'étude en cause, celle-ci ne constitue pas une mesure d'allégement fiscal et ne figure donc pas parmi les mesures dont fait état le Tableau 1.

Tableau 2 – Estimation de la perte de production réelle attribuable à un dollar additionnel d'impôt

Mesures de recettes fiscales	Coût économique marginal de l'impôt
Impôt sur les bénéfices des sociétés	1,55 \$
Impôt sur le revenu des particuliers	0,56 \$
Cotisations sociales	0,27 \$
Taxe de vente	0,17 \$

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (1997). *Études économiques de l'OCDE – Canada*, Tableau 23, p. 85.

Lorsqu'un allégement fiscal entraîne une modification sensible du bien-être économique, ou est lié à une réduction importante des coûts économiques, on peut penser que l'impôt touché a un effet de distorsion considérable sur les décisions des particuliers et des entreprises et pourrait avoir pour effet de détourner les ressources financières et humaines d'un secteur d'activité vers un autre. Selon ce raisonnement, la meilleure option en ce qui concerne le recyclage des recettes budgétaires découlant des politiques sur la réduction des émissions de CO₂ pourrait consister à réduire les impôts qui créent les distorsions les plus graves sur le plan économique, qui, dans le cas du Canada, sont les impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés (et leurs variations, notamment l'impôt sur le revenu du capital des particuliers).

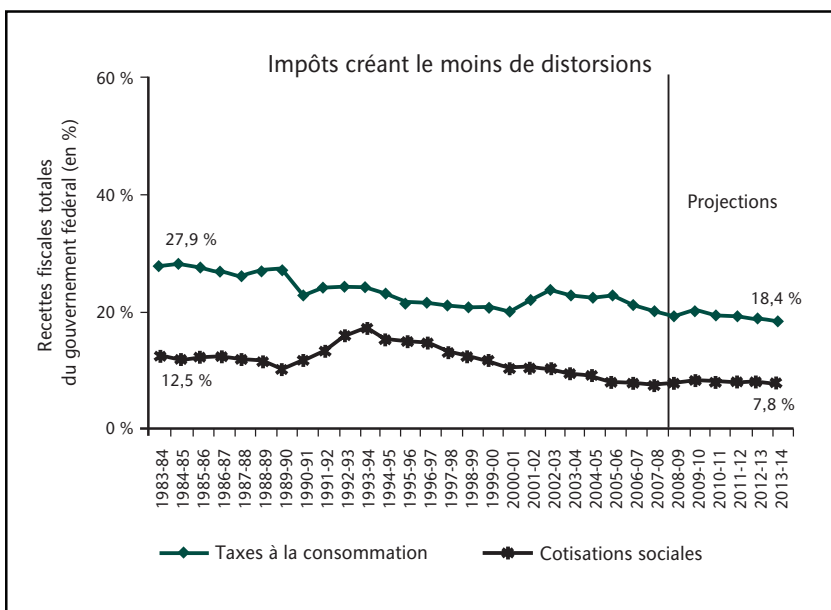
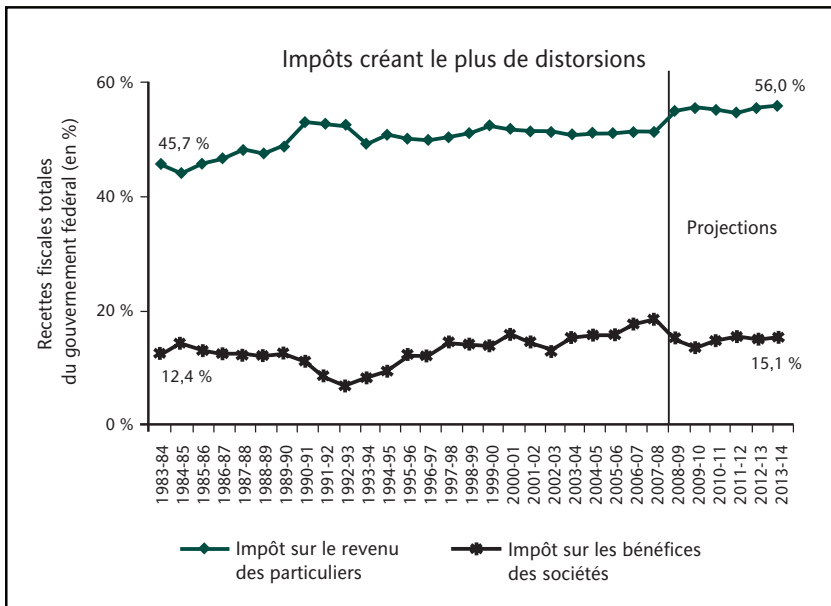
Pouvons-nous compter sur le gouvernement pour recycler les recettes?

Bien que la conclusion qui précède puisse sembler raisonnable, une grande mise en garde s'impose quant à la volonté de l'État de retenir cette option. Ainsi que nous l'avons constaté, celui-ci est renseigné sur le coût économique marginal des différentes mesures fiscales depuis 1997 au moins, date à laquelle une première étude à ce sujet a été menée par le ministère des Finances. Compte tenu du fait que cette étude avait été produite par un ministère du gouvernement, il aurait été permis de penser que ce dernier lui aurait accordé plus de crédibilité qu'aux autres études émanant des universitaires ou des groupes d'intérêt indépendants. Néanmoins, la disponibilité de cette information n'a pas donné lieu à l'adoption de mesures concrètes visant à modifier la composition des recettes budgétaires fédérales pour accorder plus de place à une fiscalité créant moins de distorsions, notamment au moyen des taxes à la consommation et des cotisations sociales.

En fait, c'est tout le contraire qui s'est passé. Au cours des deux dernières décennies, la part des recettes budgétaires fédérales tirée de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés s'est accrue considérablement, tandis que celle tirée des taxes à la consommation et des cotisations sociales a diminué de façon importante. Par exemple, ainsi que l'indique la Figure 1, on prévoit que la proportion des taxes à la consommation (qui sont les plus efficaces) dans les recettes fiscales budgétaires totales du gouvernement fédéral, qui s'est établie à 27,9 % pour l'exercice 1983-1984, baissera à 18,4 % pour l'exercice 2013-2014. La situation est inversée dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui devrait, selon les prévisions, représenter plus de la moitié (56,0 %) des recettes fiscales fédérales pour l'exercice 2013-2014, alors qu'il s'établissait à 45,7 % pour l'exercice 1983-1984.

Pour résumer la discussion qui précède, nous souhaitons insister sur les points importants qui suivent. Premièrement, la réduction des émissions de CO₂ et l'amélioration de la qualité de l'environnement peuvent s'accompagner d'un certain nombre de coûts économiques. La capacité de les compenser en totalité ou en partie par le recyclage des recettes peut être considérée comme l'un des avantages justifiant la sélection d'instruments de politique générateurs de recettes comme moyens d'action pour réduire les émissions. Deuxièmement, les recherches menées jusqu'à maintenant n'offrent pas de ligne de conduite claire quant à la forme de recyclage à privilégier dans le contexte canadien. De ce fait, les connaissances actuelles en ce qui concerne l'ampleur des distorsions liées aux différents impôts en vigueur au Canada peuvent procurer une orientation générale en matière de recyclage des recettes. Troisièmement, l'évolution de l'importance relative des divers impôts dans la composition des recettes fiscales totales du gouvernement fédéral depuis les deux dernières décennies soulève des doutes quant à la volonté politique de recycler les recettes tirées de la tarification du carbone et de réduire les distorsions associées au système fiscal.

Figure 1 – Structure de la composition des recettes fiscales budgétaires fédérales



Note : Les taxes à la consommation sont réputées être la somme de la taxe sur les produits et services, de la taxe de vente, des droits de douane à l'importation, des taxes sur l'énergie et d'autres droits et taxes d'accise. Les cotisations sociales sont réputées être les cotisations à l'assurance-emploi. Les recettes fiscales totales du gouvernement fédéral sont réputées être la somme de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, d'autres impôts sur le revenu, des taxes à la consommation et des cotisations sociales.

Source : Ministère des Finances Canada (2008). *Tableaux de référence financiers*, Tableau 3; Ministère des Finances Canada (2009). *Le plan d'action économique du Canada : le budget de 2009*, Tableau 4.5. Calculs de CGA-Canada

Observations finales

Au Canada, les stratèges de l'État font face à un certain nombre de défis lorsqu'ils élaborent les politiques publiques en matière de réduction des émissions de CO₂, et le choix d'un instrument de politique compte indéniablement parmi ceux-ci. Cependant, les nombreuses expériences des autres pays et publications en cette matière pourraient être mises à contribution pour leur faciliter la tâche. Dans l'éventualité où un instrument générateur de recettes serait retenu, les décisions à prendre quant aux options de recyclage pourraient présenter des défis encore plus difficiles. L'absence de conclusions claires et cohérentes découlant de l'ensemble des études théoriques et empiriques existantes empêche le choix d'une option de recyclage des recettes optimale. En outre, le manque de volonté politique peut réduire les perspectives de voir accorder plus de place à une fiscalité créant moins de distorsions au sein du système fiscal canadien.

Dans cette optique, il pourrait se révéler très bénéfique d'enrichir l'ensemble des recherches existantes par une analyse spécifiquement canadienne qui examinerait les différentes options de recyclage des recettes et les classerait par ordre de gains attendus en matière de bien-être. Cette étude, menée par une organisation crédible dotée d'une grande capacité de diffusion, pourrait donner davantage de pouvoir aux responsables des politiques publiques en leur fournissant des arguments pour défendre cette initiative. Nous encourageons vivement à son tour le gouvernement fédéral à reconsidérer ses mesures fiscales dans le but de modifier la composition des recettes fiscales fédérales, pour accorder plus de place à une fiscalité créant moins de distorsions au moyen des taxes à la consommation et des cotisations sociales, et à appuyer l'évolution de notre système fiscal vers un régime d'imposition qui atténue davantage les distorsions affectant les comportements des agents économiques.

Bibliographie

1. Babiker, M.H. et coll. (2003). « Tax Distortions and Global Climate Policy », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 46, pp. 269–287.
2. Baylor M. et L. Beauséjour (2004). *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*, Ministère des Finances Canada, document de travail n° 2004-10.
3. Bento, A.M. et M. Jacobsen (2007). « Ricardian Rents, Environmental Policy and the “Double Dividend” Hypothesis », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 53, pp. 17–31.
4. Ministère des Finances Canada (2008). Tableaux de référence financiers.
5. Ministère des Finances Canada (2009). *Le plan d’action économique du Canada : le budget de 2009*.
6. Drummond, D. et coll. (2007). *Market-based Solutions to Protect the Environment*, TD Economics Special Report, Groupe financier BanqueTD, mars.
7. Edwards, T.H. et J.P. Hutton (2001). « Allocation of Carbon Permits within a Country: A General Equilibrium Analysis of the United Kingdom », *Energy Economics*, n° 23, pp. 371-386.
8. Field, B. et N. Olewiler (2005). *Environmental Economics*, 2^e édition canadienne, McGraw-Hill Ryerson.
9. Jaccard M. et coll. (2006). « Burning Our Money to Warm the Planet: Canada’s Ineffective Efforts to Reduce Greenhouse Gas Emissions », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 234.
10. McKittrick, R. (1997). « Double Dividend Environmental Taxation and Canadian Carbon Emissions Control », *Canadian Public Policy*, vol. 23, n° 4, pp. 417-434.
11. Mintz, J.M. (2006). « The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 239.
12. Murray, B.C. et coll. (2005). « Tax Interaction Effects, Environmental Regulation, and “Rule of Thumb” Adjustments to Social Cost », *Environmental & Resource Economics*, n° 30, p. 73-92.
13. Bureau du vérificateur général du Canada (2006), *Rapport de la commissaire à l’environnement et au développement durable à la Chambre des communes*.
14. Organisation de coopération et de développement économiques (1997). *Études économiques de l’OCDE – Canada*.
15. Parry, I. (1997). « Revenue Recycling and the Costs of Reducing Carbon Emissions », *Climate Issues Brief*, n° 2, Resources for the Future.
16. Parry, I. et A. Bento (1999). *Tax Deductions, Environmental Policy, and the “Double Dividend” Hypothesis*, The World Bank, Policy Research Working Paper n° 2119.
17. Rivers, N. et D. Sawyer (2008). *Pricing Carbon: Saving Green. A Carbon Price to Lower Emissions, Taxes and Barriers to Green Technology*, David Suzuki Foundation.
18. Sustainable Prosperity (2008). *Sustainable Prosperity Carbon Pricing Workshop Meeting Notes*, 10 et 11 mars (accessible à l’adresse <http://www.sustainableprosperity.ca/files/sp-carbon-tax-meeting-notes-june-18draft.pdf>, consulté le 9 juillet 2009).