

DES SOLUTIONS ÉCONOMIQUES POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT

Sommaire

Partout dans le monde, on semble s'accorder sur la nécessité de prendre des mesures plus énergiques pour lutter contre la pollution. Laissant à d'autres le soin de discuter de la science des changements climatiques, nous traiterons ici de l'action environnementale sous l'angle de l'économie. On pense généralement qu'un compromis doit être fait entre l'économie et l'environnement. Ce compromis peut toutefois être fortement influencé par l'élaboration des politiques. La plupart des économistes, nous compris, estiment qu'on peut diminuer les dommages causés à l'emploi, au bénéfice et à la compétitivité du Canada, en appliquant des politiques économiques qui changent la structure de coût de la pollution. Ces politiques poursuivent deux objectifs. D'abord, elles assurent que les pollueurs assument le coût social des dommages qu'ils occasionnent. Ensuite, elles modifient les comportements, en autant que le prix de la pollution soit suffisamment élevé pour inciter les pollueurs à chercher des solutions de rechange, ce qui stimule l'innovation et réduit le besoin d'adopter d'autres politiques environnementales interventionnistes et coûteuses.

Au cœur du problème, une lacune du marché

L'existence d'effets externes et de lacunes du marché a longtemps justifié l'intervention de l'État dans l'économie. Le but final est de changer la structure coûts-prix pour bien traduire les coûts sociaux de la pollution. Des effets externes négatifs se produisent lorsque des particuliers ou des entreprises prennent une mesure qui leur est favorable mais qui impose à d'autres des coûts indésirables. Par exemple, les alertes au smog en Ontario ont quasiment quadruplé entre 1995 et 2005, en partie parce qu'une ressource comme l'air pur est considérée comme un « bien libre ». C'est là que réside le nœud du problème, qui est reconnu officiellement comme une lacune du marché. Le moyen le plus efficace sur le plan économique de modifier le lien coûts-prix dans le domaine de l'environnement est d'user de tactiques économiques (comme les taxes

écologiques, les subventions et les permis échangeables), complétées par des instruments plus traditionnels comme la réglementation et la persuasion.

Réglementation : une approche ciblée

Bien que la réglementation en matière d'environnement tende à entraîner un important mouvement de ressac sur le plan politique, elle est efficace pour cibler des sources de pollution clairement définies en instaurant un système de restrictions des émissions et en punissant les contrevenants de lourdes amendes. Par exemple, la *Clean Air Act* a permis aux États-Unis de réduire de 93 % les concentrations de plomb en suspension entre 1980 et 2000.

La réglementation sera toutefois plus efficace et moins coûteuse pour les participants si elle s'accompagne de politiques économiques. La réglementation présente deux grandes faiblesses. Premièrement, une politique globale en matière d'émissions peut imposer des coûts de conformité exorbitants aux entreprises et aux particuliers, au point où le coût peut finir par dépasser la valeur que la société accorde à la réduction des dommages causés à l'environnement. Deuxièmement, la réglementation n'encourage pas les entreprises et les ménages à innover ou à investir dans les nouvelles technologies qui les aideraient à dépasser les normes minimales de conformité, parce qu'elle n'offre aucun avantage financier à ceux qui le feraient.

Les permis échangeables sont un moyen efficace de faire converger la réglementation et les politiques économiques. Les entreprises utilisent leurs coûts différents pour établir un prix par unité de pollution, et la réglementation impose des plafonds d'émissions, sans lesquels le prix de la pollution serait réduit à zéro.

La persuasion : prêcher la vertu

Les tactiques qui utilisent la persuasion et les lignes directrices à conformité volontaire sont beaucoup plus rentables politiquement que la réglementation, parce

qu'elles laissent aux entreprises la souplesse de choisir le moment et la manière dont elles mettront en place les améliorations environnementales. Toutefois, ces politiques sont plus utiles en tant que blocs fonctionnels d'information pour compléter un cadre de politiques environnementales nationales, que comme un outil de politique autonome. La persuasion présente en effet un problème inhérent d'opportunisme. Le fardeau de la politique retombe généralement sur les citoyens qui ont le plus de sens moral ou dont les coûts de réduction sont les moins élevés. Elle permet à ceux qui ne font rien pour changer leur comportement de jouir néanmoins des avantages des mesures que d'autres prennent, sans en assumer les coûts. En règle générale, les programmes à conformité volontaire ne comportent pas d'obligation de rendre compte et ne bénéficient pas de la confiance du public, ce qui rend très improbable l'atteinte des cibles environnementales souhaitées. Qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, tous les participants doivent avoir la conviction qu'ils sont soumis aux mêmes critères de surveillance et de déclaration. Et même si un programme volontaire comporte des mécanismes qui encouragent la diffusion des technologies existantes, il ne fournit pas d'incitatif au développement de nouvelles technologies de réduction.

Les taxes écologiques ou le principe du « pollueur-payeur »

Les taxes écologiques (ou le principe du pollueur-payeur) favorisent autant l'efficacité économique que l'équité, puisqu'elles aident à assurer que les pollueurs assument la responsabilité des dommages qu'ils occasionnent, éliminant ainsi le problème d'opportunisme. En outre, l'établissement d'une structure appropriée de coût de la pollution contribue à l'atteinte d'autres objectifs environnementaux nationaux. Par exemple, s'il coûte beaucoup plus cher de s'engager dans une activité polluante, les particuliers et les entreprises réduiront cette activité et chercheront des solutions de rechange. Prenons les véhicules hybrides, qui coûtent plus cher à l'achat que les véhicules à grande consommation. Si l'inverse était vrai, les gens se tourneraient naturellement vers les voitures à bon rendement énergétique. Cela stimulerait l'innovation chez les fabricants et pourrait réduire la nécessité de réglementer la consommation de carburant.

Il vaut mieux appliquer les taxes écologiques là où pollution est générée et les recettes ne devraient pas être une « ponction fiscale » faite par le gouvernement. Les revenus devraient plutôt servir à abaisser d'autres taxes dans l'économie, comme l'impôt sur le revenu des particuliers, ou financer des subventions liées à la protection de

l'environnement. C'est ce qu'on appelle la « répercussion de l'impôt », et cela peut avoir des effets positifs additionnels sur l'économie lorsque les recettes sont recyclées pour réduire des taxes existantes qui créent actuellement des distorsions économiques, dont des obstacles au travail et à l'investissement. À l'instar des autres politiques environnementales, les redevances ne sont pas une panacée. Les gouvernements doivent trouver le juste équilibre entre un taux d'imposition assez élevé pour attaquer adéquatement le problème environnemental sous-jacent, mais pas élevé au point de compromettre indûment l'efficacité économique.

Les subventions : un coup de pouce

Les subventions fonctionnent exactement à l'opposé des taxes. Le gouvernement peut accorder une subvention à un particulier ou à une entreprise qui n'arrive pas à assumer le coût financier d'une réduction de ses émissions. Toutefois, comme pour les taxes, il est très difficile de choisir le montant optimal d'une subvention. Les subventions ne sont efficaces que dans la mesure où elles changent les comportements; autrement, elles soulèvent un problème d'opportunisme. Même lorsqu'une subvention atteint la cible souhaitée de réduction des émissions de gaz à effet de serre, elle peut nécessiter la mise en place de programmes complémentaires pour être réellement efficace. Par exemple, une subvention qui augmenterait de façon importante l'utilisation du transport en commun exigerait aussi une amélioration des infrastructures pour éviter une surchauffe du système de transport.

Au bout du compte, c'est le contribuable qui paie la note, puisque la subvention proviendra d'une hausse équivalente des impôts ou d'une réduction des coffres de l'État (les excédents), ce qui revient à sacrifier des réductions futures d'impôt ou de la dette. Les subventions agissent donc comme une répercussion de l'impôt, mais les gouvernements doivent éviter de nombreuses embûches. Trop souvent, les personnes qui assument les coûts de la subvention ne sont pas celles qui font l'activité polluante en cause, ce qui contrevient au principe du pollueur-payeur. Pis encore, les contribuables se retrouvent parfois à assumer les coûts d'une subvention qui a des effets négatifs sur l'environnement. Par exemple, les subventions favorisant l'huile de palme comme biocarburant en Europe ont provoqué d'importants dommages environnementaux en Indonésie et en Malaisie, en raison des coupes à blanc de vastes étendues de terrain et du drainage et du brûlage de tourbières, qui ont libéré d'énormes quantités de carbone dans l'atmosphère. Les gouvernements doivent prendre

soin de regarder l'ensemble du cycle d'un processus, ce qu'on appelle souvent le principe de « la dépense énergétique moins l'apport en énergie ».

Les nouvelles technologies environnementales sont les candidats idéaux d'une subvention gouvernementale, qu'elle soit destinée à des entreprises ou à des particuliers. Dans le contexte de marché, la tarification des technologies actuelles n'intègre pas le coût des effets sur l'environnement. Il n'y a donc pas d'incitatif à adopter une technologie nouvelle et coûteuse qui ne serait bénéfique qu'à l'environnement. Une subvention pourrait combler l'écart entre le coût privé marginal et l'avantage collectif.

Plafonnement et échange des droits d'émission

De tous les instruments économiques utilisés dans la lutte contre la pollution, les régimes de plafonnement et d'échange des droits d'émission sont sans doute ceux qui ont la plus grande reconnaissance internationale comme application efficace du principe de « pollueur-payeur ». La mise en œuvre des régimes de plafonnement et d'échange n'est pas simple, mais, une fois mis en place, leurs résultats sont éprouvés. Le principal attrait du régime de plafonnement et d'échange est qu'il aligne les incitatifs offerts aux entreprises sur l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les entreprises qui réussissent à diminuer leurs émissions sous leur limite permise contribuent non seulement à protéger l'environnement, mais elles obtiennent également un gain financier en vendant leurs crédits inutilisés à ceux qui en ont besoin. Par extension, les entreprises qui dépassent leur limite permise doivent assumer le coût économique des dommages qu'ils causent à l'environnement, ce qui est une incitation financière à réduire leurs émissions futures. D'un point de vue économique, les émissions de gaz à effet de serre sont réduites d'une manière efficace et au moindre coût possible par des entreprises qui sont prêtes à en assumer la responsabilité et à payer le prix du marché. Un autre avantage du régime de plafonnement et d'échange est qu'il n'y a pas de restrictions ni de directives quant à la nature de la technologie employée pour réduire les émissions. Cela laisse aux entreprises la souplesse d'adapter leurs propres solutions et échéanciers.

Partout dans le monde, on constate déjà une tendance vers l'instauration de régimes d'échange pour la tarification du carbone, et plus vite les entreprises canadiennes s'habitueront au programme de plafonnement et d'échange, mieux ce sera. De plus, si nous adoptons rapidement la technologie, nous avons plus de chances que le Canada devienne un fournisseur de crédits excédentaires à l'échelle

internationale.

Cela dit, le marché mondial du carbone n'en est qu'à ses débuts et présente d'importants écarts de coûts de réduction. Un pays avancé technologiquement comme le Canada (où les coûts de réduction sont relativement élevés) peut être contraint d'acheter des crédits de carbone à un pays comme la Chine, où les coûts de réduction sont considérablement moindres. Ce déséquilibre entraîne un transfert direct de richesse de l'économie canadienne vers les pays en développement. Avec le temps, le marché éliminera les gains excessifs à mesure que les économies émergentes mettront en œuvre les nouvelles technologies. Mais pour le moment, compte tenu de cette anomalie du marché, il vaut mieux débiter par une plateforme d'échange nationale, qui pourra plus tard être reliée à des systèmes mondiaux.

Conclusion

Bien qu'une politique environnementale sensée doive puiser dans la plupart des éléments que nous avons mentionnés, la politique la plus efficace pour changer les comportements des consommateurs en matière d'émissions est celle qui modifie la structure du coût de la pollution payé par les utilisateurs. L'imposition de taxes au pollueur peut avoir un effet considérable et permettre d'atteindre un grand nombre d'objectifs environnementaux, tout en imposant à la société un coût financier moindre.

La cohérence des politiques dans le temps est également primordiale pour gagner la confiance du marché à l'égard du cadre de travail. Partout dans le monde, la majorité des entreprises s'attendent à voir instaurer un certain type de régime d'émissions, et beaucoup s'y sont déjà préparées. Or, tout délai ou toute imprécision dans les annonces de politiques a un coût économique. Car si l'action a un coût économique, l'inaction aussi, surtout lorsqu'elle entraîne plus tard l'établissement de cibles plus sévères de réduction des émissions.

*Don Drummond, Premier vice-président et
économiste en chef
416-982-2556*

*Beata Caranci, économiste principale
416-982-8067*

*David Tulk, économiste
416-982-2557*