



Recommandations relatives au budget 2008

De grands pas en avant

- Action sur la nature
- Tarification du carbone
- Remise en état de la région des Grands Lacs
et du Saint-Laurent

**Association pour l'investissement
responsable
Canards Illimités Canada
Centre for Integral Economics
Conservation de la nature Canada
Ecojustice
Environmental Defence
Équiterre
Études d'Oiseaux Canada
Fondation David Suzuki
Fonds mondial pour la nature (Canada)**

**Greenpeace Canada
Institut international du développement
durable
Institut Pembina
Les Amis de la Terre
Mines Alerte Canada
Nature Canada
Pollution Probe
Sierra Club du Canada
Société pour la nature et les parcs du
Canada**

Sommaire

Il est temps d'adopter des mesures vigoureuses en matière d'environnement.

Les Canadiens ont clairement indiqué que l'environnement constitue leur préoccupation première¹.

Le Premier ministre Harper a affirmé : « Nous avons une possibilité sans précédent d'ouvrir la voie vers un monde meilleur, plus propre et plus sain. »² Il a également reconnu que « le changement climatique [...] est peut-être la plus grande menace pour l'avenir de l'humanité »³ et que « nous devons agir [,] nous le devons aux générations futures »⁴.

Les Canadiens réclament des mesures vigoureuses et efficaces, qui s'attaquent à l'ensemble des problèmes environnementaux, afin que les générations futures de Canadiens puissent bénéficier d'un climat stable, d'un air pur et d'une eau saine, et profiter des extraordinaires paysages et plans d'eau qui sont au cœur de leur économie, de leur santé et de leur identité en tant que Canadiens.

La **Coalition du budget vert** relève résolument ce défi. Elle regroupe dix-neuf grands organismes œuvrant dans le domaine de l'environnement et de la conservation au Canada, lesquels regroupent plus de 500 000 Canadiens à titre de membres, de sympathisants et de bénévoles. La Coalition est active depuis 1999.

Le document qui suit présente **trois recommandations prioritaires** et formule six recommandations sur d'autres questions importantes. Ces recommandations permettent, selon la Coalition du budget vert, de tirer le meilleur parti des occasions qu'offre le budget pour améliorer la viabilité de l'environnement au Canada. Ensemble, ces recommandations pourraient permettre de progresser considérablement vers la réduction des émissions canadiennes de gaz à effet de serre, la conservation de nos océans et de nos terres irremplaçables et la remise en état de la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

1) Tarification du carbone : stimuler efficacement la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le Canada devrait établir un prix d'au moins 30 \$/tonne d'équivalent de dioxyde de carbone (éCO₂) pour les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2009, et d'au moins

¹ <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/23/environnement-poll.html> 8 octobre 2007: « Environment trumps health care, Afghanistan as key issue: poll ». Selon un sondage Harris/Decima, 30 % des Canadiens interrogés déclaraient que l'environnement était le plus important problème actuellement pour les Canadiens et 61 % se disaient « très préoccupés » par l'environnement. Mille Canadiens avaient été interrogés entre le 15 et le 21 août 2007, et la marge d'erreur des résultats du sondage était de 3,1 pour cent, 19 fois sur 20.

² Allocution du Premier ministre Stephen Harper, à Sydney en Australie, le 7 septembre 2007. <http://www.ecoaction.gc.ca/speeches-discours/20070907-fra.cfm>.

³ Allocution du Premier ministre Stephen Harper, à Berlin en Allemagne, le 4 juin 2007. <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=2&id=1681>.

⁴ Allocution du Premier ministre Stephen Harper, à Sydney en Australie, le 7 septembre 2007, op. cit.

75 \$/tonne d'ici 2020. L'établissement d'un prix adéquat pour le carbone⁵ est une étape essentielle pour mener l'économie canadienne vers un avenir à faible émission de carbone; cela aiderait également le Canada à faire preuve de responsabilité dans l'effort mondial contre le changement climatique. La tarification du carbone devrait s'appliquer largement, soit par une mesure fiscale, soit par un système de plafonnement et d'échange, dont une proportion rapidement croissante de permis vendus aux enchères. Dans l'un ou l'autre cas, les recettes générées devraient servir principalement à investir dans des mesures additionnelles de réduction des émissions de GES, mais aussi à préserver les Canadiens à faible revenu contre les augmentations de coûts qui pourraient en résulter.

2) **Action sur la nature : conserver les océans et les terres irremplaçables du Canada**

Le Canada devrait établir et affermir sa position de leader mondial respecté en matière de conservation par la mise en œuvre intégrale de trois engagements existants en matière de conservation de la biodiversité marine et terrestre :

1. Etablir le système national d'aires marines protégées du Canada d'ici 2012 et mettre en œuvre les plans de gestion intégrée des océans pour les océans du Canada;
2. compléter le réseau canadien des parcs nationaux, des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, et en assurer la protection à long terme;
3. améliorer les mesures incitatives en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture afin de protéger les biens et services écologiques sur les terres agricoles.

Ces mesures énergiques, de même que l'exercice d'un leadership à l'échelon fédéral visant à coordonner les mesures complémentaires à prendre à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les coins du pays, sont essentielles pour assurer la santé écologique et économique à long terme de nos terres, nos plans d'eau et notre faune.

3) **Les Grands Lacs et le Saint-Laurent : restaurer, protéger et améliorer la région**

Le Canada devrait renforcer les mesures progressistes contenues dans le *Budget 2007* en établissant et en finançant une stratégie de viabilité globale et à long terme visant à restaurer, protéger et améliorer l'environnement de la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Les domaines d'investissement prioritaires devraient être les suivants :

1. élaborer une vision commune à l'échelle du bassin parmi les gouvernements et les résidents des provinces et des états avoisinants, afin de favoriser une meilleure coordination et une meilleure continuité, tout en améliorant le développement de capacités et en soutenant la recherche active;
2. revaloriser les infrastructures pour l'eau et les eaux usées;
3. assurer le nettoyage et le retrait des listes des secteurs préoccupants et des zones d'intervention prioritaire qui existent actuellement;
4. prévenir la contamination par des substances responsables de problèmes graves émergents;
5. offrir une protection contre les espèces envahissantes;
6. protéger les espèces en danger de disparition et améliorer la biodiversité et les habitats.

⁵ Dans le présent document, le mot « carbone » est utilisé pour désigner les six gaz à effet de serre couverts par le Protocole de Kyoto (dont le dioxyde de carbone est le principal constituant). L'abréviation « éCO₂ » signifie « équivalent de dioxyde de carbone », une mesure standard qui inclut ces six GES.

L'investissement dans ces domaines permettra d'assurer une source propre et saine d'eau potable à des millions de Canadiens, de renforcer la capacité et la résilience de l'écosystème en appui à des systèmes économique et social forts, et de faciliter le développement d'une économie saine et croissante et d'un climat d'affaires favorable aux résidents de la région.

Ce document contient également les six recommandations suivantes, qui portent sur d'autres questions importantes :

- Préserver les minéraux pour l'avenir : mettre fin aux programmes de soutien nuisibles
- Efficacité énergétique : établir des cibles et les atteindre
- Énergies renouvelables : élaborer une stratégie globale et la mettre en œuvre
- Étendre les avantages fiscaux liés au don écologique aux terres figurant dans un inventaire
- Conserver nos oiseaux migrateurs
- De meilleurs indicateurs : intégrer les valeurs environnementales dans les politiques

La Coalition du budget vert est convaincue qu'il est essentiel, pour la prospérité du Canada, d'adopter des politiques garantissant que les prix des biens et services offerts sur les marchés correspondent à la valeur réelle des ressources nécessaires à leur production, aujourd'hui et demain, et qu'ils comprennent tous les coûts et avantages pour l'environnement et la santé humaine liés à leur conception et leur production, ainsi qu'à leur transport, leur vente, leur utilisation et leur élimination. Cette approche, communément appelée écologisation de la fiscalité, pourrait être mise en œuvre à l'aide d'instruments économiques reposant sur les mécanismes du marché, tels que des taxes, des droits, des abattements, des crédits, des permis négociables et une suppression des subventions.

Les politiques d'intériorisation de l'ensemble des coûts dans la détermination des prix devraient être complétées de façon transitoire par des mécanismes tels que les incitatifs axés sur le produit et la taxation avec remise afin d'amener des changements dans les habitudes d'achat et d'utilisation de certains produits importants, notamment les systèmes de chauffage, les automobiles ou les appareils électroménagers, et la favorisation des produits dont l'utilisation produit des effets plus positifs sur l'environnement et la santé.

Ces politiques d'écologisation de la fiscalité créent de nombreux avantages. Elles permettent de récompenser les leaders en matière d'environnement parmi les entreprises et les citoyens, de préserver les ressources naturelles pour des utilisations de plus grande valeur, de stimuler l'innovation environnementale mondialement exportable et d'accélérer le développement de l'économie lorsque la réussite économique amène des avantages concurrentiels sur le plan de la santé environnementale et humaine et lorsque des choix économiques intéressés s'accompagnent le plus souvent d'avantages sociaux et environnementaux. De plus, de telles politiques offrent une meilleure équité aux citoyens et aux entreprises par l'application du « principe du pollueur payeur »⁶, qui oblige les pollueurs à payer pour les torts qu'ils causent.

⁶ Le « principe du pollueur payeur » a été énoncé par l'OCDE en 1972 en tant que principe économique visant l'imputation des coûts des politiques environnementales à l'échelle internationale, dans les termes suivants : « Le

La Coalition du budget vert recommande de plus que le gouvernement fédéral mette en œuvre des changements structurels afin d'intégrer les valeurs environnementales de façon permanente et efficace dans toutes les politiques et tous les processus d'élaboration de politiques appropriés.

La Coalition du budget vert a salué le *Budget 2007* du gouvernement du Canada pour avoir pris des mesures importantes visant la mise en œuvre de l'écologisation de la fiscalité, et elle souligne dans ce document d'excellentes et nombreuses possibilités d'aller plus loin en prenant appui sur ces mesures.⁷

La *tarification du carbone* est la plus importante de ces possibilités, car l'application de cette recommandation aurait pour effet de fixer le prix de la pollution et de stimuler la réduction des émissions polluantes dans l'ensemble de l'économie. *Préserver les minéraux pour l'avenir* est une recommandation qui prendrait appui sur les changements apportés aux taux de déduction pour amortissement accéléré dans le *Budget 2007* pour permettre au Canada de faire un pas de plus vers un avenir pouvant bénéficier de ressources durables. La recommandation à l'égard de *meilleurs indicateurs* fait ressortir le type de changements structurels nécessaire pour garantir l'intégration permanente et efficace des valeurs environnementales dans les structures d'élaboration des politiques au niveau fédéral.

Le Canada ne peut profiter de la « possibilité sans précédent » à laquelle le Premier ministre Harper faisait allusion qu'en prenant dès maintenant des mesures vigoureuses visant à fixer le prix de la pollution et de l'épuisement des ressources non renouvelables et investir dans l'essentielle conservation environnementale, et en les appuyant par des mesures réglementaires stratégiques.

La Coalition du budget vert entend continuer à promouvoir, et à améliorer, ces recommandations jusqu'à ce qu'elles soient adoptées. Nous vous invitons à nous faire connaître vos questions, suggestions et autres formes de rétroaction.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Andrew Van Iterson
Coalition du budget vert
613-562-8208, poste 243
avaniterson@naturecanada.ca

principe qui sert à déterminer à qui imputer les coûts de prévention de la pollution et les mesures à prendre pour favoriser l'utilisation rationnelle des ressources environnementales limitées et pour éviter de fausser le jeu du commerce international et de l'investissement est le principe qu'on est convenu d'appeler "principe pollueur-payeur". Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. De telles mesures ne devraient pas s'accompagner de subventions susceptibles de fausser de façon significative le commerce international et l'investissement », cité dans OCDE (2001): *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris, p.16.

⁷ Voir la section *Rendre l'économie du Canada plus verte* pour plus de détails quant à la façon dont ces recommandations de la Coalition du budget vert prennent appui sur des mesures du Budget 2007.



Table des matières

Sommaire	1
Table des matières	5
La Coalition du budget vert	6
Rendre l'économie du Canada plus verte	7

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Tarification du carbone : stimuler efficacement la réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	12
Action sur la nature : conserver les océans et les terres irremplaçables du Canada	29
Les Grands Lacs et le Saint-Laurent : restaurer, protéger et améliorer la région	39

RECOMMANDATIONS SUR D'AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES

Préserver les minéraux pour l'avenir : mettre fin aux programmes de soutien nuisibles	47
Efficacité énergétique : établir des cibles et les atteindre	50
Énergies renouvelables : élaborer une stratégie globale et la mettre en œuvre	53
Conserver nos oiseaux migrateurs	56
Étendre les avantages fiscaux liés au don écologique aux terres figurant dans un inventaire.....	59
De meilleurs indicateurs : intégrer les valeurs environnementales dans les politiques	60

Ce document est aussi disponible à http://www.greenbudget.ca/pdf/GBC_2008_fr.pdf.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :
Andrew Van Iterson, gestionnaire des programmes
613-562-8208, poste 243, avaniterson@naturecanada.ca, ou Julie Gelfand, présidente
613-562-8208, poste 231, jgelfand@naturecanada.ca
85, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1P 6A4,

www.greenbudget.ca



La
COALITION DU BUDGET VERT
**regroupe de grandes organisations actives dans le domaine de
l'environnement et de la conservation au Canada
en vue d'aider le gouvernement
à adopter et à mettre en œuvre
des mesures budgétaires et fiscales stratégiques
indispensables à la durabilité environnementale à long terme.**

La Coalition du budget vert a été fondée en 1999, en reconnaissance du fait que le budget fédéral annuel est souvent le plus important document de politiques environnementales canadien de l'année, et que l'intégration des valeurs environnementales à la politique économique et fiscale est une exigence fondamentale pour atteindre une durabilité environnementale et favoriser la santé humaine à long terme. La Coalition insiste surtout sur la sélection, l'élaboration et la présentation de recommandations prioritaires, dans le domaine de l'environnement et de la conservation, pour chaque budget fédéral annuel, ainsi que sur l'écologisation progressive de la fiscalité. Elle améliore aussi continuellement ses recommandations par des analyses approfondies et un dialogue constant avec les représentants du gouvernement canadien, de la communauté universitaire, du monde des affaires et des organisations non gouvernementales.

La Coalition du budget vert comprend 19 grands groupes membres qui sont actifs dans le domaine de l'environnement et de la conservation au Canada. Ceux-ci représentent plus de 500 000 Canadiens, soit leurs bénévoles, membres et sympathisants. La Coalition œuvre dans quatre domaines d'activité : air pur et changements climatiques, protection du capital naturel du Canada, collectivités en santé et élimination des produits toxiques, et enfin écologisation de la fiscalité. Elle prend ses décisions sous forme de consensus.

Rendre l'économie du Canada plus verte

L'économie du Canada ne maximisera pas les avantages pour les Canadiens, et elle ne sera pas vraiment « verte », tant que les prix du marché ne diront pas la vérité sur l'environnement en reflétant les valeurs réelles, aujourd'hui et demain, ainsi que tous les coûts et avantages, du point de vue financier, environnemental et social.

Actuellement, les prix du marché, au Canada, ne reflètent pas la vérité environnementale. L'impact des biens et services pendant leur cycle de vie comprend les ressources consommées, les déchets générés, la pollution émise et les travaux de restauration écologique résultant de leur mise au point, leur production, leur transport, leur vente, leur utilisation et leur élimination. Cependant, le prix des biens et services ne représente habituellement pas la totalité de leurs coûts et avantages, et les « répercussions externes » qui restent⁸ sont donc imposées ou accordées à la société en général. À cause de cela certains biens et services est artificiellement plus ou moins cher, et les entreprises et les consommateurs ont donc tendance à les surconsommer ou sous-consommer.

Les économistes appellent cette situation un « échec du marché » car il n'y a pas de marché pour les répercussions externes, et le marché des biens et services est faussé. Selon la théorie économique, lorsque les prix reflètent les coûts réels, la consommation est à son niveau optimal et le bien-être de la société découlant de la consommation de biens et services se trouve maximisé. À l'inverse, lorsque les prix ne reflètent pas l'ensemble des coûts, l'échec du marché qui en découle empêche l'économie canadienne de donner son plein rendement et de maximiser le bien-être sociétal pour les Canadiens.

L'économie du Canada souffre en permanence de deux grands échecs du marché.

Premièrement, nous surconsommons et nous utilisons de manière inefficace nos ressources naturelles non renouvelables, parce que le prix du marché pour ces ressources ne tient compte avec précision ni de leur valeur essentielle comme source d'activité économique, ni des coûts des allègements fiscaux et des dommages environnementaux habituellement liés à leur extraction et à leur production. Si nos enfants et nos petits-enfants avaient la possibilité d'offrir un prix pour les ressources naturelles que nous soyons en train d'épuiser, ils offriraient vraisemblablement des prix beaucoup plus élevés. Nous devrions traiter nos ressources naturelles comme un actif à protéger et à faire croître, pour notre avantage à long terme, tout comme nous le ferions pour nos épargnes financières.

Deuxièmement, nous surpolluons notre air, notre eau et notre sol – et, par leur entremise, notre propre corps – parce que la valeur fondamentale de leur capacité – et la nôtre – à absorber cette pollution et effets négatifs est sous-évaluée par les prix du marché,

⁸ Les « répercussions externes » désignent les coûts ou les avantages résultant d'une activité économique, qui se répercutent sur une personne ou une entité n'ayant pas participé à la mise en place de cette activité, et qui ne sont pas pris en compte pour établir les prix du marché. Parmi les répercussions externes environnementales courantes, notons la pollution de l'air, de l'eau et de l'espace sonore, ainsi que la gérance des terres humides et des forêts.

notamment lorsque nous approchons les limites de cette capacité. Depuis des siècles, nous traitons sans égards de la capacité d'absorption de l'air, de l'eau et du sol, ainsi que de la nôtre. Nous en dépendons pour tout ce que nous faisons, de la fabrication manufacturière à la conduite automobile, en passant par la simple fonction respiratoire. Or les changements climatiques à l'échelle planétaire, de même que la prévalence accrue de certaines maladies telles que l'asthme dans notre entourage, laissent croire que nous sommes au point où nous ne pouvons plus continuer à polluer sans que cela entraîne de sérieuses conséquences.

En conséquence de ces échecs du marché, lorsque les entreprises et les citoyens essaient de prendre des décisions de fonctionnement et d'achat ayant des effets bénéfiques sur l'environnement, ils se voient souvent forcés pour y arriver d'encourir des coûts accrus – coûts que leurs concurrents ou leurs voisins n'ont pas à subir. Cette situation nous empêche d'atteindre l'objectif d'une société en meilleure santé, parce qu'elle envoie les mauvais signaux aux décideurs économiques, petits et grands.

La Coalition du budget vert est convaincue qu'il est essentiel, pour la prospérité du Canada, d'adopter des politiques garantissant que les prix des biens et services offerts sur les marchés correspondent à la valeur réelle des ressources nécessaires, aujourd'hui et demain, et comprennent tous les coûts et avantages pour l'environnement et la santé humaine liés à leur conception et leur production, ainsi qu'à leur transport, leur vente, leur utilisation et leur élimination. Cette approche, communément appelée écologisation de la fiscalité, pourrait être mise en œuvre grâce à divers instruments reposant sur les mécanismes du marché, tels que les taxes, les redevances, les abattements, les crédits, les permis négociables et la suppression des subventions.

Les politiques d'intériorisation de l'ensemble des coûts dans la détermination des prix devraient être complétées de façon transitoire par des mécanismes tels que les incitatifs liés au produit et la taxation avec remise afin d'amener des changements dans les habitudes d'achat et d'utilisation de certains produits importants, notamment les systèmes de chauffage, les automobiles ou les appareils électroménagers, et favoriser les produits dont l'utilisation a des effets plus positifs sur l'environnement et la santé.

Ces politiques d'écologisation de la fiscalité créent de nombreux avantages. Elles permettent de récompenser les leaders en matière d'environnement parmi les entreprises et les citoyens, de préserver les ressources naturelles pour des utilisations de plus grande valeur, de stimuler l'innovation environnementale mondialement exportable et d'accélérer le développement de l'économie lorsque la réussite économique amène des avantages concurrentiels sur le plan de la santé environnementale et humaine et lorsque des choix économiques intéressés s'accompagnent le plus souvent d'avantages sociaux et environnementaux. De plus, de telles politiques offrent une meilleure équité aux citoyens et aux entreprises par l'application du « principe du pollueur payeur »⁹, qui oblige les pollueurs à payer pour les torts qu'ils causent.

⁹ Le « principe du pollueur payeur » a été énoncé par l'OCDE en 1972 en tant que principe économique visant l'imputation des coûts des politiques environnementales à l'échelle internationale, dans les termes suivants : « Le principe qui sert à déterminer à qui imputer les coûts de prévention de la pollution et les

La Coalition du budget vert recommande de plus que le gouvernement fédéral mette en œuvre des changements structurels afin d'intégrer les valeurs environnementales de façon permanente et efficace dans toutes les politiques et tous les processus d'élaboration de politiques appropriés.

Le Canada accuse un retard sur la plupart des autres pays industrialisés, y compris les États-Unis et l'Australie, quant au recours à ces instruments économiques, notamment les obstacles financiers. L'Examen par l'OCDE des performances environnementales du Canada, 2004 indique :

Le gouvernement devrait préciser clairement que les subventions et les incitatifs fiscaux ne sont que des outils provisoires et que les démarches volontaires devraient s'accompagner d'un usage plus conventionnel des règlements (p. ex., limites à la consommation d'essence par les automobiles, et promotion de carburants propres) et des instruments économiques.¹⁰

La Coalition du budget vert a salué le *Budget 2007* du gouvernement du Canada pour avoir pris des mesures importantes en vue de la mise en œuvre de l'écologisation de la fiscalité. Les trois mesures les plus notables ont été la diminution progressive du taux de 100 % de la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) appliqué aux sables bitumineux, dans le cadre d'une harmonisation plus poussée de la DPAA avec les objectifs environnementaux; l'introduction d'une taxe modérée sur le carbone à l'achat d'automobiles neuves comme élément d'un modèle de « taxation avec remise » sans incidence sur le revenu; et l'attestation de l'importance de créer un système d'échange de permis d'émission pour lutter efficacement contre le changement climatique.

La Coalition du budget vert souligne dans le présent document de nombreuses possibilités d'aller plus loin en prenant appui sur ces mesures du *Budget 2007*.

La plus décisive de ces possibilités est la *tarification du carbone*, qui pourrait jouer un rôle capital dans la transformation de l'économie canadienne vers un avenir plus propre, où l'utilisation du carbone serait limitée, et qui pourrait créer des avantages durables sur les plans environnemental, social et économique. Ces avantages comprendraient : des réductions appréciables d'émissions de gaz à effet de serre (GES); le développement d'une production industrielle propre avec création d'emplois; l'amélioration de la qualité de l'air; la diminution des risques pour la santé humaine; ainsi que des milliards de

mesures à prendre pour favoriser l'utilisation rationnelle des ressources environnementales limitées et pour éviter de fausser le jeu du commerce international et de l'investissement est le principe qu'on est convenu d'appeler "principe pollueur-payeur". Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. De telles mesures ne devraient pas s'accompagner de subventions susceptibles de fausser de façon significative le commerce international et l'investissement », cité dans OCDE (2001): *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, Paris, p.16.

¹⁰ OCDE (2004) : Évaluation par l'OCDE des performances environnementales du Canada, p. 193.

dollars en revenus additionnels pour poursuivre la réduction des émissions de GES et pour protéger les Canadiens à faibles revenus contre l'effet des augmentations de coûts qui pourraient en résulter.

L'application de la recommandation visant à *préserver les minéraux pour l'avenir* permettrait de prendre appui sur la diminution progressive du taux de 100 % de la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) appliqué aux sables bitumineux ainsi que sur l'expansion de la DPAA et des Catégories 43.1 et 43.2 du *Règlement de l'impôt sur le revenu* pour soutenir davantage les sources d'énergie renouvelables, en éliminant et en annulant trois allègements fiscaux qui soutiennent actuellement des activités minières nuisibles à l'environnement.

L'adoption du programme *Passer à l'énergie verte : éco-incitatif à l'achat d'appareils électroménagers Energy Star* (décrit à la recommandation sur l'*efficacité énergétique*) s'inspirerait du modèle de l'incitatif de type « taxation avec remise » appliqué à l'achat de véhicule éconergétique pour offrir aux Canadiens des incitatifs financiers à l'achat et à l'utilisation d'appareils électroménagers à haut rendement énergétique.

La recommandation à l'égard de *meilleurs indicateurs* présente différents moyens d'intégrer des valeurs environnementales dans les politiques et les processus d'élaboration des politiques au niveau fédéral, notamment le meilleur choix possible comme prochaine étape, qui serait de terminer la mise en œuvre des recommandations faites en 2003, dans le cadre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, concernant les indicateurs de mesure du capital naturel.¹¹

Plus les prix du marché canadien intégreront l'ensemble des valeurs, coûts et avantages environnementaux, plus l'économie du Canada deviendra efficace dans l'utilisation des ressources et moins elle causera de torts à l'environnement et à la santé humaine par la pollution. Et surtout, elle laissera à nos enfants une base de ressources durables, de l'air, de l'eau et des sols plus purs, et donc une meilleure qualité de vie.

¹¹ TRNEE (2003) : *Les indicateurs d'environnement et de développement pour le Canada*.
<http://www.nrtee-trnee.ca/fra/publications/indicateurs-developpement-durable/index-indicateurs-developpement-durable-fra.html>



Recommandations prioritaires :

Tarification du carbone : stimuler efficacement la réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	12
Action sur la nature : conserver les océans et les terres irremplaçables du Canada	29
Les Grands Lacs et le Saint-Laurent : restaurer, protéger et améliorer la région	39

Tarification du carbone : stimuler efficacement la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Sommaire de la recommandation

Établir un prix pour les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 30 dollars la tonne d'équivalent de dioxyde de carbone (CO₂e) pour les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2009, et d'au moins 75 dollars la tonne d'ici 2020.^{12,13,14} Ce prix devrait s'appliquer de manière générale dans l'économie canadienne, soit par une mesure fiscale, soit par un système de plafonnement des émissions et d'échange des droits d'émission, dont une proportion rapidement croissante de permis vendus aux enchères. Dans l'un ou l'autre cas, les recettes générées devraient servir principalement à investir dans des mesures additionnelles de réduction des émissions de GES, mais aussi à préserver les Canadiens à faible revenu contre les augmentations de prix qui pourraient en résulter.

Répercussions du rapport revenu

Les répercussions du rapport revenu d'un système de tarification du carbone varieront grandement selon l'étendue de la base d'émetteurs de GES à laquelle s'appliquera cette tarification et selon (i) le taux de taxation ou (ii) la sévérité de la cible réglementée et le pourcentage des permis mis aux enchères dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange. À titre d'exemple, si les permis vendus aux enchères couvraient 10 % seulement des émissions de GES attribuables aux grands émetteurs canadiens, au prix de 30 dollars la tonne de CO₂e, la vente aux enchères générerait pour le gouvernement canadien des recettes annuelles de 1 milliard de dollars ou plus.¹⁵ Si le Canada appliquait par la suite une taxe de 75 dollars la tonne à 80 % des émissions nationales, les recettes pourraient s'élever à plus de 36 milliards de dollars.¹⁶

Avantages pour les Canadiens

- Atteindre des réductions d'émissions de GES considérables et soutenues, contribuant ainsi à protéger les Canadiens contre les changements climatiques dangereux et satisfaire aux obligations internationales du Canada en vertu de traités.

¹² Sauf indication contraire, les valeurs en dollars exprimées dans cette recommandation sont en dollars canadiens.

¹³ 30 dollars la tonne en 2009 et 75 dollars la tonne sont des limites inférieures. La Coalition du budget vert a l'intention de réviser son calendrier d'établissement des prix du carbone suivant l'évolution de la compréhension de ce qui est nécessaire pour que le Canada atteigne des objectifs nationaux de réduction des GES suffisamment audacieux.

¹⁴ La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a déterminé (*voir la section Choisir le bon prix – Considérations nationales, ci-dessous*) que 75 dollars la tonne en 2020 serait le prix du carbone nécessaire pour réduire les émissions canadiennes de GES attribuables à la consommation d'énergie de 17 % par rapport à 2003 d'ici 2020. La Coalition du budget vert est d'avis que le Canada doit adopter une cible plus audacieuse de réduction des GES d'ici 2020; mais si le scénario de la TRNEE n'avait pas pris comme point de départ le faible prix initial du carbone de 10 dollars la tonne en 2010, on se serait peut-être attendu à ce qu'il produise un prix plus faible en 2020.

¹⁵ 10 % × 350 millions de tonnes × 30 dollars la tonne = 1,05 milliards de dollars.

¹⁶ 80 % × 600 millions de tonnes × 75 dollars la tonne = 36 milliards de dollars.

- Stimuler le développement d'une production industrielle propre, créatrice d'emplois, ainsi que le développement de technologies à faible émission de GES ayant un potentiel d'exportation.
- Générer des recettes substantielles afin de financer la poursuite des réductions d'émissions de GES, protéger les Canadiens vulnérables contre l'effet des augmentations de prix qui pourraient en résulter et, si c'est possible, réduire d'autres taxes.
- Offrir des avantages économiques à des entreprises en tête de file du point de vue environnemental dans tous les secteurs.
- Offrir des avantages financiers accrus aux personnes, aux entreprises et aux organismes qui réduisent leur impact sur l'environnement.
- Améliorer la qualité de l'air et diminuer les risques pour la santé.

Vision

La mise en œuvre de cette recommandation représenterait un important pas en avant vers l'atteinte de deux objectifs environnementaux à long terme :

- *Internaliser dans les prix du marché tous les coûts pour l'environnement et la santé résultant de la pollution au Canada;*
- *Faire en sorte que le Canada joue un rôle de leader dans l'effort mondial de la lutte contre les changements climatiques dangereux grâce à une augmentation massive des efforts de réduction des émissions de GES par le gouvernement fédéral.*

Cette recommandation comprend **cinq parties principales** :

- A. Plaidoyer pour la tarification du carbone
- B. Choisir le bon prix
- C. Principes de la tarification du carbone
- D. Comparer les options commerciale et fiscale
- E. Importants éléments à examiner

A. Plaidoyer pour la tarification du carbone

L'impératif de réduction des émissions de GES

Au début de 2007, un rapport préparé par le plus important organe scientifique au monde en matière de climat, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), concluait que « le réchauffement du système climatique est sans équivoque » et qu'il est surtout dû aux activités humaines.¹⁷ Un deuxième rapport du GIEC formulait des projections catastrophiques si on laisse les émissions de GES continuer de se produire sans intervenir, tandis qu'un troisième concluait qu'il est techniquement possible, abordable et urgent de réaliser des réductions importantes des émissions de GES.

Pendant ce temps, le réchauffement de la planète est devenu un enjeu politique de première importance, les sondages étant unanimes, les uns après les autres, pour dire que les Canadiens sont inquiets et veulent que des mesures soient prises pour protéger le

¹⁷ Groupe de travail 1 du GIEC, *Summary for Policymakers*. Disponible (en anglais) à http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/Report/AR4WG1_Print_SPM.pdf. p. 5, 10.

climat. En mai 2007, le ministre de l'Environnement John Baird déclarait devant une Commission de la Chambre des communes que le gouvernement souscrit au principe selon lequel : « la responsabilité financière de l'assainissement incombe au pollueur (le principe du pollueur payeur) »¹⁸, tandis qu'en juin, le Premier ministre Stephen Harper décrivait le changement climatique comme « peut-être la plus grande menace pour l'avenir de l'humanité »¹⁹.

À titre de pays développé affichant l'un des taux d'émission de GES par habitant les plus élevés au monde, le Canada doit faire preuve de leadership dans la réduction à la fois rapide et importante des émissions de GES. La Coalition du budget vert croit que, s'il veut prendre ses responsabilités dans l'effort mondial de lutte contre les changements climatiques dangereux, le gouvernement du Canada doit établir un prix pour le carbone²⁰ qui s'applique de manière générale dans l'économie canadienne aussi tôt que possible. Le gouvernement renforcerait ainsi considérablement sa proposition actuelle de « Cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques », dont on a fait la démonstration qu'il était trop faible pour atteindre ses objectifs par lui-même.²¹

Les mérites de la tarification du carbone

Dans son examen complet des aspects économiques du changement climatique, sir Nicholas Stern – ancien économiste en chef de la Banque mondiale – concluait que « le changement climatique est le plus important échec du marché que le monde ait connu ». Devant cet échec, une des principales politiques recommandées par Stern est « la tarification du carbone, par des mesures fiscales, ou un système d'échange de droits d'émission ou des mesures réglementaires, pour obliger les gens à faire face aux coûts sociaux de leurs actions ».²²

Le changement climatique possède un potentiel énorme d'atteinte à l'environnement, la société et l'économie du Canada. L'établissement d'un prix pour le carbone qui tient compte de ses coûts réels contribuera à freiner les émissions de GES à court terme et d'amorcer une transformation de l'économie canadienne vers un avenir à faible émission de carbone. Cette tarification devrait se faire soit par un système de plafonnement et d'échange réglementé, soit par une taxe sur le carbone.

Les instruments fiscaux et les mécanismes du marché – tels que les taxes ou l'échange de droits d'émission – aident à atteindre les objectifs environnementaux aux coûts les plus

¹⁸ Témoignage devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 29 mai 2007.

¹⁹ Allocution du Premier ministre Stephen Harper, à Berlin en Allemagne, le 4 juin 2007.

<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=2&id=1681>.

²⁰ Dans le présent document, le mot « carbone » est utilisé pour désigner les six gaz à effet de serre couverts par le Protocole de Kyoto (dont le dioxyde de carbone est le principal constituant). L'abréviation « CO₂e » signifie « équivalent de dioxyde de carbone », une mesure standard qui inclut ces six GES.

²¹ Voir l'analyse de ce projet de cadre réglementaire par l'Institut Pembina (en anglais) à : http://pubs.pembina.org/reports/Reg_framework_comments.pdf, ainsi que la publication de l'Institut C.D. Howe « Estimating the Effect of the Canadian Government's 2006–2007 Greenhouse Gas Policies », disponible (en anglais) à : http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_5.pdf.

²² Note de presse : « Publication of the Stern Review on the Economics of Climate change » (30 octobre 2006). Disponible (en anglais) à : http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2006/press_stern_06.cfm.

bas pour l'économie. Ils sont assez souples pour permettre d'utiliser les mesures les plus appropriées à une situation donnée et créer des incitatifs économiques à continuer de réduire la pollution bien au-delà des normes minimales.

La Coalition du budget vert est convaincue que la prospérité future du Canada exige l'intégration des valeurs environnementales et sociales dans les prix du marché par des choix stratégiques sur le plan des politiques fiscales. Dans le cas de la tarification du carbone, le gouvernement fédéral a déjà depuis un certain temps l'obligation d'agir exactement ainsi. En effet, le Canada est signataire d'une stratégie environnementale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) datée de 2001, qui oblige le gouvernement à créer des incitatifs à la réduction des émissions de GES au moyen « d'instruments reposant sur les mécanismes du marché, tels que la suppression des subventions, la réforme des taxes environnementales, les permis ou les quotas d'émission négociables ».²³

Le gouvernement fédéral possède l'autorité légale et la compétence pour établir un prix pour le carbone. Si un prix est établi par un programme de plafonnement et d'échange réglementé, le gouvernement peut s'appuyer sur son autorité pour réglementer les substances toxiques (une catégorie qui comprend les GES) en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'imposer une taxe sur le carbone dans le cadre de son budget annuel.

Précédents et soutiens canadiens

La tarification du carbone compte de plus en plus de partisans au Canada:

- La province de Québec annonçait récemment que les producteurs d'énergie, les distributeurs et les raffineurs seraient assujettis à une taxe modérée sur le carbone à compter du 1^{er} octobre 2007. Cette mesure devrait rapporter environ 200 millions de dollars par année, qui seront affectés à la stratégie provinciale de mise en œuvre du Protocole de Kyoto.
- Depuis juillet 2007, l'industrie lourde de l'Alberta est soumise à une réglementation sur les GES qui permet aux entreprises d'atteindre leurs objectifs en payant un droit d'émission de 15 dollars la tonne de CO₂e. Le gouvernement fédéral a aussi annoncé son intention d'adopter une réglementation visant l'industrie lourde dans l'ensemble du Canada. Cette réglementation entrerait en vigueur en 2010 et comporterait une option de conformité de 15 dollars la tonne (mais l'accès à cette option serait plafonné, contrairement au régime albertain).
- Le Conference Board du Canada a récemment réclamé l'adoption de « diverses formes de taxes sur le carbone » et de « systèmes de plafonnement et d'échange », ces mesures représentant l'un des « trois éléments fondamentaux » d'une politique canadienne du climat.²⁴

²³ Stratégie environnementale de l'OCDE pour la première décennie du XXI^e siècle (adoptée par les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE le 16 mai 2001). p. 8. Disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/33/40/1863539.pdf>.

²⁴ Communiqué : « Consensus needed on Basic Elements of Canada's Climate Change Policy ». Le Conference Board of Canada, 5 juin. Disponible à : <http://www.conferenceboard.ca/press/2007/climate.asp>.

- L'Association canadienne des producteurs pétroliers appuie l'idée d'un « signal de prix qui s'applique de manière aussi générale que possible », en commençant à environ 15 dollars la tonne de CO₂e qui s'élève jusqu'à 50 dollars la tonne ou plus au cours des quinze prochaines années (à condition que tous les « grands pays émetteurs » en fassent autant).²⁵

B. Choisir le bon prix

Considérations internationales

La grande revue des études économiques du GIEC est arrivée à la conclusion qu'« un signal efficace relativement au prix du carbone pouvait permettre d'obtenir des réductions significatives dans tous les secteurs ».²⁶ Selon le GIEC, un prix du carbone de 50 dollars US la tonne de CO₂e aurait un effet multiplicateur et permettrait d'ici 2030 de réduire les émissions à l'échelle mondiale de 20 à 30 % sous les niveaux d'émissions prévus en maintenant le statu quo, dans un scénario de croissance économique rapide, ou de les réduire de 27 à 52 % sous les niveaux d'émissions prévus en maintenant le statu quo, dans un scénario de croissance plus faible.²⁷ Même ces niveaux de réduction sont encore bien loin des réductions minimales nécessaires pour avoir de bonnes chances d'éviter des changements climatiques dangereux.

[²⁸]

Même à plus de 75 dollars la tonne, le prix du carbone est modeste comparativement au coût du changement climatique. Dans son examen des aspects économiques du changement climatique, sir Nicholas Stern évalue que le « coût social du carbone » – soit les coûts économiques nets des dommages qu'entraîneraient les changements climatiques dans le monde si on les laissait se produire sans intervenir – est d'environ 85 dollars US la tonne (82 dollars canadiens la tonne).²⁹ Un certain nombre d'autres évaluations du coût social du carbone ont été proposées; ces évaluations varient selon l'appréciation des impacts futurs, du traitement et de l'analyse du risque, des taux d'escompte, de la pondération des valeurs nettes et du type d'approche économique utilisée.

Les marchés internationaux ont déjà commencé à exiger des prix relativement élevés pour les émissions de carbone. En date de la mi-octobre, le prix du carbone pour les crédits de « l'année 2008 » sur le marché d'échange d'émissions de l'Union européenne, qui compte plus de 11 000 installations industrielles lourdes dans les pays de l'UE, était de 23€ la tonne de CO₂e (32 dollars).³⁰ Les crédits offerts par le mécanisme pour un développement propre en vertu du Protocole de Kyoto Protocol, lesquels sont accordés à des projets pouvant réduire les émissions de GES dans les pays en développement, se sont échangés à un prix moyen de 11 dollars canadiens la tonne en 2006.³¹

²⁵ Présentation par Rick Hyndman de l'Association canadienne des producteurs pétroliers devant les Marchés mondiaux CIBC (18 avril 2007), p. 5. Disponible à : <http://www.capp.ca/raw.asp?x=1&dt=PDF&dn=119902>.

²⁶ Groupe de travail 3 du GIEC, *Summary for Policymakers* (Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change), p. 29. Disponible (en anglais) à : <http://www.ipcc.ch/SPM040507.pdf>.

²⁷ *Ibid.*, p. 9-12.

²⁸

²⁹ Stern Review, *The Economics of Climate Change* (Executive Summary), p. xvi-xvii.

³⁰ Voir <http://www.europeanclimateexchange.com>.

³¹ La Banque mondiale. *State and Trends of the Carbon Market 2007* (Washington, mai 2007) p. 4.

Considérations nationales

Le Canada étant un grand producteur de pétrole et d'électricité produite par des centrales au charbon, la majorité des gouvernements et des représentants de l'industrie ont l'impression que la technologie liée à la capture et au stockage du carbone (CSC) devra être utilisée à grande échelle pour réduire les émissions de GES.³² Dans cette situation, un prix du carbone crédible pour le Canada devrait être assez fort pour rendre cette technologie économiquement intéressante. Selon le rapport spécial du GIEC sur la capture et le stockage du dioxyde de carbone (*Summary for Policymakers*, 2005), « les systèmes de CSC commencent à être appliqués à une échelle significative lorsque les prix du CO₂ commencent à atteindre environ 25 à 30 dollars US la tonne ».³³ Cependant, des données récentes indiquent que le prix à atteindre pour rendre le CSC économique à grande échelle au Canada est peut-être plus près de 50 dollars la tonne.³⁴

En avril 2007, le gouvernement fédéral a fixé des objectifs de réduction des émissions de GES de 20 % sous les niveaux de 2006 d'ici 2020. Un rapport de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, une entité indépendante, a déterminé pour sa part que pour atteindre un objectif semblable, il faudrait que le prix du carbone atteigne 75 dollars la tonne (exprimé en dollars de 2003) en 2020. La Coalition du budget vert est d'avis que le Canada doit adopter une cible de réduction des émissions de GES plus audacieuse pour 2020. D'autre part, si le scénario de la TRNEE n'avait pas choisi comme point de départ le faible prix de 10 dollars la tonne de carbone en 2010, on aurait pu s'attendre à ce qu'il produise un prix plus faible en 2020. L'analyse a aussi conclu que les coûts macroéconomiques de la tarification du carbone sont minimaux – dans le pire des scénarios envisagés par le rapport, le PIB du Canada serait 1,5 % plus faible que la valeur prévue en maintenant le statu quo en 2050 – et que même ces coûts économiques minimaux peuvent être réduits en commençant à appliquer un prix du carbone plus rapidement et en signalant que ce prix augmentera avec le temps.³⁵

Calendrier des prix du carbone et répercussions à prévoir

En conséquence, la Coalition du budget vert croit qu'un prix canadien du carbone d'au moins 30 dollars la tonne de CO₂e d'ici 2009 est essentiel. Ce prix initial devrait être augmenté aussi rapidement que possible de manière à atteindre au moins 75 dollars la tonne d'ici 2020.

³² La technologie du piégeage et du stockage du dioxyde de carbone permettrait à une entreprise de piéger les émissions de CO₂ « en aval », avant leur entrée dans l'atmosphère. Le CO₂ serait envoyé par pipeline vers un lieu où il pourrait être stocké sous la terre de façon permanente. Cette technologie fonctionne déjà dans des projets pilotes en Amérique et a la capacité de réduire les émissions de GES, même si elle soulève des doutes quant à la sécurité et l'acceptabilité publique, la permanence du stockage, et la surveillance et la fiabilité de cette technologie.

³³ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage (Summary for Policymakers)*, 2005. Disponible à : http://arch.rivm.nl/env/int/ipcc/pages_media/SRCCS-final/SRCCS_SummaryforPolicymakers.pdf, p. 11.

³⁴ Selon des conversations tenues en mai-juin 2007 avec des experts de l'industrie et d'universités canadiennes.

³⁵ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Juin 2007. Rapport intérimaire présenté au ministre de l'Environnement, p. 11, 14. <http://www.nrtee-trnee.ca/fra/publications/ECC-Interim-Report/Clean-Air-Interim-Report-F.pdf>.

De façon remarquable, une analyse économique récente portant sur les effets de l'établissement d'un prix du carbone sur l'économie du Canada a conclu qu'un prix de 30 dollars la tonne de CO₂e produirait des gains financiers dans la plupart des secteurs à court et à long termes. De même, la modélisation économique qu'un prix du carbone de 30 dollars la tonne produirait des gains nets pour le PIB du Canada d'ici 2015.^{36,37}

En gros, un prix de 30 dollars la tonne de CO₂e (qu'il soit imposé sous forme de taxe ou par des échanges d'émissions ou tous les permis sont vendus aux enchères) imposerait un coût marginal d'environ 3 cents le kilowattheure à la production d'électricité à partir de charbon, et un montant d'environ 3 dollars additionnels le baril à la production de pétrole à partir de sables bitumineux.³⁸ La production d'électricité à partir du charbon et le traitement des sables bitumineux sont deux cas extrêmes, puisqu'ils représentent deux des méthodes de production d'énergie ayant la plus forte intensité d'émissions actuellement en usage au Canada. Et pourtant même là, l'augmentation de coût créée par un prix du carbone de 30 dollars la tonne ne représente pas un écart très important par rapport aux prix courants : dans le cas des sables bitumineux, 3 dollars est un montant qui se situe largement dans les limites de la fluctuation récente des prix du pétrole à l'échelle mondiale. D'une façon semblable, une taxe de 30 dollars la tonne de CO₂e entièrement répercutée sur les consommateurs ferait augmenter les prix de l'essence à la pompe de 7.2 cents le litre – un coût qui, encore une fois, se situe dans les limites de la fluctuation des prix à la pompe dont nous sommes régulièrement témoins.³⁹

Une taxe de 30 dollars la tonne de CO₂e appliquée aux carburants fossiles utilisés directement par les ménages pour le transport, le chauffage domestique et d'autres usages s'élèverait à environ 270 dollars pour la famille moyenne, ou moins de 0,5 % des dépenses moyennes annuelles des ménages. Tandis que les coûts indirects répercutés sur les consommateurs seraient plus élevés que cela, l'impact total d'une taxe appliquée de façon générale à ce taux représenterait moins de 1,5 % des dépenses annuelles du ménage moyen.⁴⁰

C. Principes de la tarification du carbone

³⁶ Selon le modèle économique présenté ici, une croissance du PIB se produit pour deux raisons principales. Premièrement, le prix du carbone fait augmenter le prix des biens, mais la consommation demeure relativement stable à court terme. (Par exemple, bien des gens vont maintenir le même niveau d'achat de carburant automobile à courte échéance, même si les prix de l'essence augmentent.) Deuxièmement, le prix du carbone stimule l'investissement dans les technologies de réduction des émissions de GES, et cet investissement entraîne une croissance du PIB.

³⁷ MK Jaccard and Associates Inc. *Cost Curves for Greenhouse Gas Emission Reduction in Canada: The Kyoto Period and Beyond* (29 septembre 2006). p. vi-vii.

³⁸ En supposant des taux d'émission représentatifs de 100 kg de CO₂ par baril de pétrole produit à partir des sables bitumineux et de 1 kg par kilowattheure produit par une centrale au charbon.

³⁹ Basé sur un taux d'émissions de 2,443 kg de CO₂e par litre d'essence.

⁴⁰ Calcul basé sur le triplement de la taxe sur le carbone de 10 dollars la tonne proposée par le Centre canadien de politiques alternatives. « Strength in Numbers: 2007 Alternative Federal Budget », p. 79. Disponible à :

http://policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2007/AFB2007_Strength_in_Numbers.pdf

Dans le *Budget 2005*, le gouvernement du Canada identifiait cinq grands critères pouvant servir à évaluer les propositions fiscales relatives à l'environnement. Ce sont :

- l'efficacité environnementale,
- l'incidence fiscale (comment la proposition affecterait les recettes du gouvernement),
- l'efficacité économique,
- l'équité (entre les secteurs, les régions et les groupes de population) et
- la simplicité d'administration.⁴¹

En prenant la liste ci-dessus comme point de départ, la Coalition du budget vert a établi quatre principes qui constituent les principes fondamentaux d'une politique de prix du carbone crédible. Ce sont :

1. **Le principe du « pollueur payeur ».** Dans le *Budget 2005*, le gouvernement a expliqué ainsi la signification de l'expression « pollueur payeur » : « [cette expression] signifie que le pollueur doit assumer les coûts des activités qui nuisent directement ou indirectement à l'environnement. Ces coûts sont ensuite inclus dans les prix du marché. »⁴² Le ministre Baird a réaffirmé l'engagement du gouvernement à ce principe en 2007.⁴³ (Le principe du « pollueur payeur » fait intervenir les principes d'*efficacité environnementale*, d'*efficacité économique* et d'*équité*.)
2. **Protéger les Canadiens à faible revenu contre l'augmentation du coût de la vie qui pourrait résulter de cette politique, sans réduire la capacité incitative du système en matière de réduction des émissions de GES.** On pourrait s'attendre à ce que la tarification du carbone fasse augmenter de nombreux coûts, dont le coût du chauffage domestique ou du plein d'essence d'une voiture. La Coalition du budget vert croit que les Canadiens à faible revenu doivent être protégés contre toute augmentation du coût de la vie qui pourrait résulter de la tarification du carbone. Le gouvernement peut choisir entre plusieurs politiques possibles pour atteindre cet objectif, notamment des remises, des réductions dans d'autres taxes et des mesures incitatives ciblées (par exemple, une remise aux propriétaires qui améliorent l'efficacité énergétique de leurs immeubles). Ces mesures devraient être conçues de telle sorte qu'elles n'annulent pas l'incitation à réduire les émissions de GES que représente la tarification du carbone. (Cette approche visant à protéger les Canadiens à faible revenu fait intervenir les principes d'*équité* et d'*efficacité environnementale*.)
3. **Hausser le prix du carbone au fil du temps.** Un consensus se dégage parmi les experts et les leaders politiques en faveur de réductions importantes, à long terme, des émissions de GES. Les pays développés comme le Canada – affichant des taux

⁴¹ Les cinq critères se trouvent à l'annexe 4 (Un cadre d'évaluation des propositions fiscales relatives à l'environnement) du Plan budgétaire 2004. L'annexe 4 est disponible à :

<http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpa4f.htm#top>.

⁴² Ibid., p. 319.

⁴³ Témoignage devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 29 mai 2007.

élevés d'émission de GES par habitant, des niveaux de richesse élevés et une importante responsabilité historique à l'égard des émissions de GES – devront réduire leurs émissions à au moins 80 % sous les niveaux de 1990 d'ici 2050. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'analyse économique du GIEC a conclu qu'un prix de 30 dollars la tonne de CO₂e ne serait pas suffisant pour réaliser des réductions d'émission de GES aussi importantes.

Les entreprises construisent maintenant des installations qui peuvent durer quarante ans ou plus. Pour s'assurer que la nouvelle infrastructure sera conçue de façon à produire le plus faible niveau d'émissions possible, les gouvernements doivent lancer un avertissement sans équivoque à l'effet que dorénavant les émissions de carbone auront un prix et que ce prix ne fera qu'augmenter au fil du temps. (L'établissement d'un prix croissant et prévisible pour le carbone fait appel aux cinq principes énoncés dans le *Budget 2005*.)

4. **Offrir une assistance aux travailleurs touchés pendant la transition vers une production plus propre.** On peut s'attendre à ce qu'une politique de tarification du carbone entraîne une diminution de la production dans certains secteurs à haut niveau de pollution tout en accélérant la croissance dans d'autres secteurs plus propres. Il faudra offrir des mesures d'aide aux travailleurs touchés pour faciliter la transition.⁴⁴ (La mise en œuvre d'un fonds de transition pour les travailleurs se fonde sur les principes d'équité et d'efficacité économique.)

D. Comparer les options commerciale et fiscale

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement pourrait choisir de fixer un prix pour le carbone au moyen d'un système de plafonnement et d'échange ou de taxe sur le carbone, ou encore par un système hybride utilisant les deux options. Le tableau 1 propose une comparaison de ces deux approches.

Table 1

	Plafonnement des émissions et échange des droits d'émissions	Taxe sur le carbone
Certitude offerte	En théorie, offre une certitude quant à la quantité des réductions de GES. En pratique, les gouvernements peuvent fixer un prix plafond (ou « soupape de sécurité »), une pratique qui réduit la certitude quant aux réductions d'émission de GES.	En théorie, offre une certitude quant au prix du carbone. En pratique, les gouvernements peuvent décider d'ajuster les taux d'imposition fréquemment, réduisant ainsi la certitude quant au prix du carbone.
Efficacité environnementale		

⁴⁴ Les coûts financiers éventuels d'une telle aide pourraient être financés par les recettes provenant de la tarification du carbone.

Le pollueur paye-t-il vraiment?	Oui, en autant que les cibles sont rigoureuses, que les permis sont vendus aux enchères et que les crédits compensatoires ne sont accordés que pour des réductions marginales.	Oui, en autant que le niveau de taxe est approprié et qu'aucune exemption ni réduction de taxe n'est offerte.
Facilité d'augmenter le prix du carbone ou de la quantité des réductions	Relativement facile d'augmenter les quantités de réduction en diminuant le nombre de permis vendus aux enchères ou accordés gratuitement. Cependant, les effets sur le prix du carbone seraient incertains.	Relativement facile d'augmenter le taux de la taxe sur le carbone pour correspondre au niveau de prix désiré. Cependant, l'effet du nouveau niveau de prix sur les émissions de GES serait incertain.
Utilisation et bénéficiaires des revenus liés à la tarification du carbone	<p>Les sommes versées en crédits compensatoires⁴⁵ (crédits générés par des projets de réduction des émissions à l'extérieur du système de plafonnement et d'échange) restent dans le secteur privé, sont affectées à des réductions d'émissions immédiates et peuvent être utilisées comme mécanisme pour financer des réductions d'émissions dans des pays moins nantis.</p> <p>Les sommes allouées à l'achat de permis aux enchères vont au gouvernement et peuvent être affectées à des réductions d'émission.</p>	<p>Les sommes versées pour payer les taxes sur le carbone vont au gouvernement et peuvent être affectées à des réductions d'émission.</p> <p>Une taxe sur le carbone pourrait permettre d'acheter des crédits compensatoires⁴⁶ comme moyen de réduire les émissions imposables et de s'assurer qu'une partie des recettes est redirigée vers des réductions d'émissions immédiates, y compris des réductions d'émissions dans des pays moins nantis.</p>
Efficacité économique		
Incitatif marginal cohérent pour les réductions d'émissions?	En créant un marché, fournit un prix marginal unique pour les réductions d'émissions, maximisant l'efficacité économique. Toutefois, ceci n'est vrai que si les gouvernements utilisent des cibles absolues; les cibles d'intensité entraînent une détermination de prix différente pour différents types de réductions.	Un taux de taxe commun à tous les secteurs donne un prix marginal unique pour les réductions d'émissions, maximisant l'efficacité économique. Toutefois, si les gouvernements établissent des taux de taxe ou des exemptions de taxe différents pour différents secteurs, le prix marginal unique disparaît.
Applicabilité aux personnes	Pas facile à appliquer directement à des personnes (sauf par l'utilisation de « cartes de crédit de carbone »). Peut être appliqué indirectement à des personnes utilisant un système « en amont ».	Facile à appliquer à des personnes directement, mais il est probable que l'efficacité à stimuler les réductions d'émissions dépendra fortement de la visibilité.
Simplicité d'administration		
	Peut être conçu pour être simple (p. ex. en mettant aux enchères 100 % des permis), mais l'attribution de certains permis gratuitement affaiblirait la simplicité du système.	Peut être conçu pour être simple, mais des exemptions ou variations sectorielles affaibliraient la simplicité du système.

⁴⁵ Déterminer l'« additionnalité » (ou augmentation marginale) des crédits compensatoires – pour s'assurer qu'ils représentent de véritables réductions d'émissions – ce qui peut se révéler difficile.

⁴⁶ Voir note précédente.

Importants éléments à considérer		
Moyens de faire face à des pressions sectorielles distinctes	Souplesse permettant d'attribuer des permis gratuitement selon la « capacité de payer » des secteurs.	Souplesse permettant de recycler les recettes en tenant compte des besoins des différents secteurs.
	L'attribution de permis gratuits a tendance à être contestable et peut être vulnérable au lobbying.	Le recyclage des recettes peut devenir contestable et être vulnérable au lobbying.
Concordance avec le régime international de réduction des GES	Le régime international actuel (Protocole de Kyoto) est une architecture de type plafonnement et échange.	Certains soutiennent qu'il sera plus facile de réaliser un accord international sur un futur régime efficace (post-2012) reposant sur les taxes sur le carbone.

D'un point de vue environnemental, l'élément le plus attrayant d'un système de plafonnement des émissions et d'échange de droits d'émission est la certitude qu'il présente quant aux niveaux de réduction des émissions de GES qu'il réalisera. Dans ce système, on commence par fixer une limite aux émissions de GES, après quoi (dans la mesure où les représentants gouvernementaux surveillent le système correctement et qu'on n'utilise pas de « soupapes de sécurité » autorisant une augmentation des émissions le prix du marché augmente au-dessus d'un certain seuil) les entreprises sont obligées de réaliser ces réductions, soit par l'amélioration de leur rendement sur place, soit par l'achat de crédits sur le marché.⁴⁷

Une taxe sur le carbone ne peut pas offrir de certitude en ce qui concerne le volume de réduction des émissions sans intervention stratégique, car les entreprises forcées de réduire leurs émissions; elles ne sont forcées que de s'acquitter d'une taxe sur ces émissions. Cependant, une taxe sur le carbone de 30 dollars la tonne de CO₂e, par exemple, créerait pour les entreprises un puissant incitatif économique à réaliser toutes réductions d'émissions dont le coût est inférieur à 30 dollars la tonne, afin d'éviter de payer la taxe. Si une taxe sur le carbone est assez rigoureuse, elle peut permettre de réaliser des réductions de GES tout aussi efficacement qu'un système de plafonnement des émissions et d'échange des droits d'émission – mais seulement si le gouvernement consacre les recettes de la taxe qu'il a levée à des réductions d'émissions à court terme, comme cela se produit dans un système de plafonnement et d'échange.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les gouvernements ont déjà commencé à prendre des mesures pour établir un prix pour le carbone. Au Canada, le Québec a imposé une modeste taxe sur le carbone, tandis que l'Alberta et le gouvernement fédéral établissent des systèmes de cibles d'intensité comprenant des éléments limités d'échange de droits d'émission. Internationalement, plusieurs pays européens ont adopté une forme ou une autre de taxe sur le carbone, tandis que l'UE comme telle possède un système de

⁴⁷ Une exception à la certitude des réductions d'émission de GES à partir du système de plafonnement et échange se produit lors que les gouvernements fixent des cibles d'intensité d'émissions plutôt que d'émissions en valeurs absolues. Selon les cibles d'intensité, les entreprises doivent réduire leurs émissions de GES par rapport à leur production. Mais si la production d'une entreprise augmente plus rapidement que prévu, le taux réel d'émissions sera plus élevé que prévu, même si la cible est atteinte. Il est donc préférable de ne pas utiliser l'expression « plafonnement et échange » à l'égard des cibles d'intensité des émissions, puisque ceux-ci ne représentent pas un véritable plafonnement.

plafonnement et d'échange pour l'industrie lourde. Les « mécanismes souples » du Protocole de Kyoto permettent aux pays d'investir dans des projets de réduction d'émissions à l'étranger et permettent également les échanges de droits d'émission entre pays. Ainsi, un gouvernement désireux d'établir un prix du carbone global et audacieux ne serait pas obligé de partir à zéro.

E. Importants éléments à examiner

Mise aux enchères des permis dans un système de plafonnement et d'échange

Dans un système de plafonnement des émissions et d'échange des droits d'émission, une entreprise doit détenir un permis, ou une exemption, pour chaque tonne de carbone qu'elle émet. Leurs permis quantitatifs représentent leur « plafond »; les entreprises dont les émissions sont au-dessous de leur plafond peuvent alors « échanger » avec d'autres pour obtenir les permis additionnels dont ces derniers ont besoin. Une des questions structurelles fondamentales auxquelles le gouvernement doit faire face concerne la meilleure façon d'attribuer ces permis d'émission, étant donné qu'ils seront en forte demande dans un système de plafonnement et d'échange strict.

La Coalition du budget vert recommande que les entreprises aient à payer, au moins en partie, pour ces permis, par une mise aux enchères, et que le gouvernement vise à mettre l'ensemble des permis aux enchères le plus tôt possible (d'ici 2020 au plus tard).

En fixant un plafond d'émissions de GES, les gouvernements mettent un nouveau produit sur le marché. Aux États-Unis, une étude réalisée par le Congressional Budget Office estime que les propositions de réduction des émissions de GES dont le Congrès est actuellement saisi créeraient, en valeurs, entre 50 milliards de dollars US et 300 milliards de dollars US par année (en dollars de 2007) d'ici 2020.⁴⁸ Au Canada, la valeur des permis, à 30 dollars la tonne de CO₂e, pour 400 millions de tonnes d'émissions par l'industrie lourde – grosso modo le total des émissions de l'industrie lourde prévues d'ici 2010 – serait de 12 milliards de dollars. Si le gouvernement remet ces permis à l'industrie gratuitement, une part significative de cette valeur pourrait revenir aux entreprises à titre de bénéfice fortuit.⁴⁹

En fait, certaines entreprises ont réagi exactement de cette façon dans le cadre du Système d'échange des droits d'émission de l'Union européenne (EU ETS), qui a attribué des permis gratuitement et qui a vu ensuite des compagnies d'électricité répercuter les coûts de réduction de leurs émissions aux consommateurs pendant qu'elles empochaient les profits fortuits du marché du carbone. Par conséquent, les pays membres de l'Union

⁴⁸ Congressional Budget Office. *Trade-Offs in Allocating Allowances for CO₂ Emissions*. 25 avril 2007, p. 2. Disponible (en anglais) à : http://www.cbo.gov/ftpdocs/80xx/doc8027/04-25-Cap_Trade.pdf.

⁴⁹ Ce bénéfice fortuit ne serait pas réalisé dans tous les secteurs. Lorsque les entreprises ont la possibilité de répercuter les coûts de réduction des GES aux consommateurs (par exemple, en faisant payer des prix plus élevés pour l'électricité), elles peuvent traiter la valeur des permis comme un profit fortuit. Dans les secteurs où le prix d'un bien est fixé mondialement – comme c'est le cas pour les industries pétrolière et gazière – les prix plus élevés découlant de la réduction des émissions entraînent une baisse des marges de profit.

européenne (UE) envisagent maintenant de permettre la mise aux enchères de la totalité des permis de carbone dans le système après 2012.⁵⁰

La Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), un système d'échange des droits d'émission de CO₂ par les centrales électriques des États du Nord-Est des États-Unis qui doit commencer ses opérations d'échange en 2009, a fixé un minimum de mises aux enchères obligatoires de 25 %.⁵¹ Toutefois, l'État du Connecticut a déjà annoncé des plans visant à mettre aux enchères plus de 50 % de ses permis, et d'autres États envisagent aussi d'aller au-delà du pourcentage d'enchères minimum.⁵²

Les recettes que le gouvernement tire d'un pourcentage même modeste de vente aux enchères de permis seraient substantielles. Ainsi, la vente aux enchères de 10 % des permis au prix de 15 dollars la tonne de CO₂e générerait des recettes annuelles de plus ou moins 600 millions de dollars pour le gouvernement fédéral (en se fondant encore une fois sur des émissions de 400 millions de tonnes par l'industrie lourde). Ces revenus peuvent alors être « recyclés » de manière à augmenter les réductions d'émissions produites par le système ainsi qu'à en réduire les coûts.

À la lumière de l'expérience du système de l'UE et de l'appui à la vente aux enchères des permis aux États-Unis par la RGGI, le gouvernement du Canada devrait vendre aux enchères une proportion rapidement croissante des permis s'il choisit d'établir un prix du carbone par un système de plafonnement et d'échange. Pendant la période de transition vers la mise aux enchères de la totalité des permis, le gouvernement devrait allouer les permis suivant les principes de l'équité environnementale et de la faisabilité économique.⁵³

Recyclage des recettes

Manifestement, les deux systèmes, soit la taxe sur le carbone et un système de plafonnement et d'échange avec vente aux enchères des permis, pourraient rapporter des sommes considérables aux gouvernements au Canada. Un système de tarification du carbone bien conçu utilisera ces revenus à deux fins principales :

- 1) Investir dans un redoublement des efforts pour réduire davantage encore les émissions de GES (ces investissements devraient être faits de manière à prévenir les grands transferts de richesse entre les régions du Canada);
- 2) s'assurer que les Canadiens à faible revenu seront protégés contre les augmentations du coût de la vie qui pourraient en résulter et que les répercussions sur les travailleurs touchés seront atténuées.

⁵⁰ « Europe Moves to Make Big Polluters Pay for Emissions » (*New York Times*, 5 juin 2007). Disponible à : <http://www.nytimes.com/2007/06/05/business/worldbusiness/05emissions.html>.

⁵¹ Les documents clés de la RGGI sont disponibles à : <http://www.rggi.org/agreement.htm>.

⁵² Voir les commentaires du IETA Working Group sur la mise aux enchères à 100 % dans la règle type du Connecticut, p. 3. Disponible (en anglais) à : <http://www.ct.gov/dep/lib/dep/air/climatechange/ietacomm.pdf>.

⁵³ Pour avoir un exemple de la façon dont ceci pourrait être fait, voir la publication de l'Institut Pembina *Faire sa part pour un monde plus vert : Proposition visant la réglementation des gaz à effet de serre du secteur industriel canadien*, disponible à : http://pubs.pembina.org/reports/FairShare_French_final.pdf.

Dans son rapport en date de l'automne 2006, la commissaire fédérale à l'environnement lançait au gouvernement fédéral un appel à « redoubler d'efforts » dans sa lutte contre le changement climatique.⁵⁴ Relever le défi de la commissaire signifierait une augmentation sans précédent de la portée et de l'impact des initiatives gouvernementales en matière de changement climatique. Bien que l'investissement du secteur privé soit en mesure de réaliser une partie de cet objectif, particulièrement dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange, le gouvernement devra plus que « redoubler », mais bien plutôt décupler ses dépenses pour tenir compte de la gravité du défi que pose le changement climatique à l'échelle mondiale. Faire payer un droit pour les émissions de carbone est le meilleur moyen d'obtenir des revenus essentiels tout en lançant un signal économique également susceptible de réduire les émissions en soi.

La Coalition du budget vert croit que l'essentiel des recettes de tout système de tarification du carbone devrait être consacré aux activités de réduction des émissions de GES. Les investissements gouvernementaux dans des secteurs tels que l'énergie renouvelable à faible impact, l'efficacité énergétique, les transports en commun ou l'agriculture et la foresterie durables ont un potentiel réel de réduction des émissions canadiennes de GES au-delà de ce qui résultera de la tarification du carbone. Ces investissements devraient être faits de manière à prévenir les grands transferts de richesse entre les régions du Canada.

La protection des Canadiens à faible revenu contre l'augmentation du coût de la vie qui pourrait résulter d'une tarification du carbone constitue un principe également important (*voir la section C*, ci-dessus), et la Coalition du budget vert est d'avis qu'une part significative des recettes de la tarification du carbone devrait y être affectée. La Coalition du budget vert appuie aussi la création d'un Fonds d'investissement pour des emplois verts ou un programme de Juste transition pour les travailleurs touchés, qui aideraient le Canada à s'adapter à un avenir à faibles émissions de carbone et en atténueraient les impacts sur les travailleurs touchés. Toutes les mesures de cette nature devraient être conçues de telle sorte qu'elles n'annulent pas l'incitation à réduire les émissions de GES que représente la tarification du carbone.

Autres considérations

Dans le cadre de l'établissement d'un prix pour le carbone, le gouvernement devra aussi rechercher avec soin la meilleure façon :

- de convaincre l'industrie que le signal lancé par une tarification du carbone est là pour durer – et que, en conséquence, les entreprises doivent planifier des investissements de plusieurs milliards de dollars pendant plusieurs décennies;
- d'établir des liens avec des régimes d'échange de droits d'émission existants et émergents à l'extérieur du Canada;
- d'explorer des mécanismes résoudre les problèmes de compétitivité de certains secteurs canadiens susceptibles de devenir vulnérables face à des concurrents internationaux qui seraient confrontés à des politiques moins rigoureuses en

⁵⁴ Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable, automne 2006, chapitre 0 : Point de vue de la commissaire, p.11. Disponible à <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c20060900cf.html>.

matière de GES. Ces mesures devraient simultanément viser l'adoption de mesures rigoureuses de réduction des GES par nos partenaires commerciaux et la durabilité pour le Canada dans le secteur de la production énergétique, tout en tenant compte des circonstances particulières prévalant dans les pays en développement;

- de s'assurer que les pénalités prévues dans un système de plafonnement et d'échange sont efficaces – et considérablement plus élevées que le prix moyen du carbone;
- de mettre en œuvre les mesures compensatoires nécessaires pour assurer l'équité entre les grands émetteurs et les autres⁵⁵;
- d'étudier les avantages relatifs des systèmes de plafonnement et d'échange des secteurs « en amont » et « en aval »;
- de respecter l'équité régionale;
- d'intégrer un système de crédits compensatoires pouvant constituer un incitatif à la réduction des émissions de GES à l'extérieur des secteurs couverts par un système de plafonnement et d'échange ou par une taxe sur le carbone.

Plusieurs autres questions structurelles détaillées relatives à l'établissement d'un système de plafonnement et d'échange sont examinées dans un document préparé par la Coalition du budget vert pour le *Budget 2007 : Réduire les émissions industrielles de GES par un système de cibles de réduction des émissions et d'échange de crédits*.⁵⁶

Il ferait plaisir aux membres de la Coalition du budget vert de travailler avec les agents fédéraux sur les mesures stratégiques à prendre en réponse à ces questions et à d'autres questions liées à la conception de programmes.

Politiques alternatives et complémentaires

De plus, la Coalition du budget vert recommande que les mesures suivantes (*toutes décrites en détail dans le présent document*) soient adoptées dans le cadre du *Budget 2008*, en raison de leur potentiel complémentaire par rapport à la recommandation ci-dessus visant à redoubler d'efforts dans la lutte contre les changements climatiques et à internaliser dans les prix du marché tous les coûts pour l'environnement et la santé résultant de la pollution.

Dans les recommandations *Énergies renouvelables : élaborer une stratégie globale et la mettre en œuvre* et *Efficacité énergétique : établir des cibles et les atteindre*, nous présentons les prochaines étapes nécessaires pour redoubler les efforts dans la mise en œuvre des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Une telle stratégie jouerait un rôle important relativement aux objectifs de réduire les émissions de GES et d'autres types de pollution de l'air et de l'eau, de sécuriser les approvisionnements

⁵⁵ Ce qui sera nécessaire, par exemple, si les grands émetteurs reçoivent des permis gratuitement dans un système de plafonnement des émissions et d'échange des droits d'émission (c.-à-d. où le prix du carbone ne s'applique qu'à une portion marginale de leurs émissions) pendant que les petits émetteurs subissent une taxe sur le carbone s'appliquant à la totalité de leurs émissions, ou si certains émetteurs peuvent obtenir des crédits compensatoires auxquels les personnes n'ont pas accès.

⁵⁶ Disponible (en anglais) à <http://www.greenbudget.ca/2007p/1.html>.

énergétiques et les prix de l'énergie et de stimuler la croissance des secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ainsi que l'emploi et la capacité de capitaliser sur les marchés en croissance à l'échelle mondiale.

Une politique de l'énergie durable exige également une action continue pour rendre plus équitables les règles qui régissent les ressources renouvelables et non renouvelables. Au fil du temps, les politiques fiscales fédérales en matière de ressources naturelles (notamment les taxes, les redevances, les droits et les subventions) devraient être entièrement modifiées pour garantir que toute extraction ou production de ressources au Canada exige des paiements nets aux Canadiens – par l'entremise de leurs gouvernements (fédéral et provincial) – correspondant à la valeur réelle de ces ressources, aujourd'hui et demain, et à des taux équitables par rapport aux autres ressources. L'étape suivante consiste à annuler le « programme amélioré des actions accréditées » pour l'exploration minière au Canada et le crédit d'impôt de 10 % aux entreprises pour l'exploration et l'exploitation minières, ainsi qu'à éliminer la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) de 100 % applicable à l'exploitation minière. Voir la recommandation *Préserver les minéraux pour l'avenir : mettre fin aux programmes de soutien nuisibles*.

Le programme *Passer à l'énergie verte : éco-incitatif à l'achat d'appareils électroménagers Energy Star* (dont il est question à la recommandation sur *l'efficacité énergétique*) permettrait d'internaliser davantage les coûts environnementaux et humains de la pollution dans les prix du marché et de réduire la consommation énergétique des appareils électroménagers au Canada, en s'inspirant du modèle de taxation avec remise pour éliminer ou rétrécir l'écart entre appareils efficaces et inefficaces. Il réduirait les émissions de gaz à effet de serre de 275 mille tonnes par année, abaisserait les coûts énergétiques résidentiels de 80 millions de dollars par année et réduirait la consommation d'eau et les polluants qui causent le smog.

Pour réussir à internaliser les valeurs de l'environnement et de la santé dans l'économie, on devra aussi adopter des mesures structurelles permettant d'intégrer les valeurs environnementales de façon permanente et efficace dans toutes les politiques et tous les processus d'élaboration de politiques appropriés. Le meilleur choix possible comme prochaine étape est la mise en œuvre complète des recommandations de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie relativement à l'adoption d'indicateurs nationaux de mesure continue du capital naturel du Canada, poursuivant ainsi les efforts déjà entrepris à l'échelon fédéral. Voir *De meilleurs indicateurs : intégrer les valeurs environnementales dans les politiques*.

Contacts :

Clare Demerse
Institut Pembina
819-483-6288, poste 24
clared@pembina.org

Pierre Sadik
Fondation David Suzuki
613-594-5845
psadik@davidsuzuki.org

Action sur la nature : conserver les océans et les terres irremplaçables du Canada

Sommaire de la recommandation

Le Canada devrait établir fermement sa position de leader mondial respecté en matière de conservation par la mise en œuvre intégrale d'engagements existants en matière de conservation de la biodiversité marine et terrestre :

- 1) Établir le système national d'aires marines protégées du Canada d'ici 2012, et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des océans pour le Canada;
- 2) compléter le réseau canadien des parcs nationaux, des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, et en assurer la protection à long terme;
- 3) améliorer les mesures incitatives en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture afin de protéger les biens et services écologiques sur les terres agricoles.

Il est à noter que les zones protégées étant une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral devra, pour réussir, faire preuve de leadership en coordonnant des mesures pancanadiennes par tous les niveaux de gouvernement visant à compléter les réseaux canadiens d'aires marines et terrestres protégées et à s'assurer qu'elles sont interreliées et représentatives de tous les écosystèmes canadiens et qu'elles protègent des habitats fauniques essentiels.

Investissement requis

Total : 1 milliard de dollars sur 5 ans (2008-2012) et 212 millions de dollars par an par la suite

- Océans : 286 millions de dollars sur 5 ans (2008-2012) et 82 millions de dollars annuellement par la suite
- Parcs nationaux, réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs : 565 millions de dollars sur 5 ans et 130 millions de dollars annuellement par la suite
- Terres agricoles : 150 millions de dollars sur 5 ans

Avantages pour les Canadiens

- Conserver la nature est un moyen de soutenir l'économie canadienne. En voici des exemples :
 - Dans une étude réalisée en 2005 sur la valeur économique du capital naturel de la forêt boréale du Canada, on estimait la valeur non marchande des services écosystémiques de la forêt boréale à 93,2 milliards de dollars – 2,5 fois plus que la valeur marchande nette de l'extraction du capital naturel boréal.⁵⁷

⁵⁷ Counting Canada's Natural Capital: Assessing the Real Value of Canada's Ecosystem Services (2005), Mark Anielski, Sarah Wilson pour l'Institut Pembina. Commandé par l'Initiative boréale canadienne. Disponible (en anglais) à : http://www.borealcanada.ca/documents/Boreal_Wealth_Report_Nov_2005.pdf.

- Les dépenses des visiteurs canadiens et américains pour des activités liées à la nature en 1996 rapportaient 12,1 milliards de dollars au produit intérieur brut (PIB) du Canada et soutenaient 215 000 emplois.⁵⁸
- Les sites de Parcs Canada généraient à eux seuls 1,5 milliard de dollars en dépenses des visiteurs par année – cinq fois le montant investi par le gouvernement pour les exploiter – et soutiennent 37 600 emplois.⁵⁹
- Soutenir la compétitivité canadienne sur le marché international, les consommateurs mondiaux cherchant à acheter des produits en provenance d'écosystèmes durables et en santé.
- Réaliser la mission énoncée par le Premier ministre de faire en sorte que le Canada joue un rôle de premier plan sur la scène mondiale, qu'il soit respecté à l'étranger et que son environnement soit propre et sain, en positionnant une fois pour toutes le Canada comme leader mondial dans la conservation marine et terrestre.⁶⁰
- Permettre de prendre des mesures concrètes relativement aux plans et engagements existants, passés et actuels.
- Permettre aux espèces naturelles du Canada et à leurs habitats de mieux s'adapter au changement climatique, protégeant du même coup des services écosystémiques essentiels tels que la propreté de l'eau, la pureté de l'air et la régulation du climat.
- Réaliser stratégiquement et complètement la conservation de la biodiversité dans des environnements marins et terrestres, dans des paysages nordiques ou du sud dans l'ensemble du Canada.

Contexte et justification

La vision

La nature est au cœur de ce qui nous définit comme Canadiens. Nos paysages terrestres et marins spectaculaires et les richesses de la nature ont façonné notre identité passée et actuelle. La façon dont nous traitons la terre et l'eau, ainsi que les écosystèmes qu'elles soutiennent, déterminera notre avenir.

Dans son rapport intitulé « *Préserver le capital naturel du Canada : Une vision pour la conservation de la nature au 21^e siècle* », de la série « L'état du débat », la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie formulait une vision convaincante de la conservation de la nature :

La vision consiste à positionner le Canada en tant que leader mondial en matière de conservation de la nature [...] en prenant des mesures innovatrices et décisives pour maintenir pour toujours la diversité et la santé de nos écosystèmes naturels sans uniques. La réalisation de cette vision pourvoira le Canada et le monde d'eau et d'air purs, de

⁵⁸ L'importance de la nature pour les Canadiens : Rapport sommaire sur l'enquête. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'importance de la nature pour les Canadiens (1999). <http://www.ec.gc.ca/nature/highlights/frhhlte.html>.

⁵⁹ Economic impacts of Parks Canada (2001), préparé par The Outspan Group Inc. pour Parcs Canada.

⁶⁰ www.pm.gc.ca

*populations fauniques abondantes, de collectivités saines et d'une économie vigoureuse et diversifiée, aujourd'hui et demain.*⁶¹

L'urgence croissante

En raison du changement climatique, il est plus urgent que jamais de prendre des mesures déterminantes pour réaliser la vision de la conservation. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), au fil du réchauffement de la planète, le quart de toutes les espèces vivantes pourraient être à risque de disparaître – potentiellement la plus grande extinction massive en 65 millions d'années. À mesure que la terre se réchauffera, les animaux, les plantes et, en fait, des écosystèmes entiers devront changer de domaine géographique pour survivre, vraisemblablement en se déplaçant plus au nord ou en altitude. Or ceci ne sera possible que dans des milieux terrestres et marins où de vastes aires protégées soutiennent des populations sauvages vigoureuses et où ces aires sont interreliées par « corridors biologiques » pour permettre aux écosystèmes de migrer graduellement au rythme des changements climatiques.

L'Australie a reconnu la nécessité d'assurer la préservation de paysages sauvages interreliés en s'engageant, aux niveaux fédéral et des États, à créer un « corridor climatique » de 2800 kilomètres de longueur pour faciliter l'adaptation de la faune aux nouvelles conditions climatiques. L'Australie affermit ainsi le rôle de premier plan qu'elle a joué dans la création de vastes aires marines protégées telles que la Grande Barrière. Au Canada, des initiatives semblables, comme l'initiative de conservation *Yellowstone to Yukon*, ont été menées par des organismes non gouvernementaux et leurs partenaires. Le Canada doit suivre l'exemple de l'Australie en achevant la mise en place d'aires protégées sur terre et sur mer et en s'assurant que ces aires seront reliées entre elles pour former un réseau en y favorisant les activités compatibles sur les paysages exploités. Le gouvernement fédéral doit prendre la direction d'une action canadienne concertée autour d'une vision audacieuse de la conservation de la nature.

Les prochaines étapes

Le Canada a pris des engagements internationaux et nationaux considérables en matière de conservation de sa biodiversité marine et terrestre.

À l'échelon international, le Canada s'est engagé en vertu du « programme de travail sur les aires protégées » de la Convention sur la biodiversité biologique à :

créer et maintenir, d'ici 2010 pour les aires terrestres et 2012 pour les aires marines, des réseaux nationaux et régionaux d'aires protégées compètes, gérées efficacement et écologiquement représentatives, qui contribuent collectivement à [...] réduire de façon significative le taux actuel de perte de biodiversité [...]

Bien que certains progrès aient été observés relativement à cet objectif, il reste encore beaucoup à faire, notamment à l'égard des océans. Le Canada se classe au 16^e rang parmi

⁶¹ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Préserver le capital naturel du Canada : Une vision pour la conservation de la nature au 21^e siècle*, 2003, 127 p.

les pays de l'OCDE quant à la quantité de terres mises en réserve dans des aires terrestres protégées, et à l'épouvantable 70^e rang à l'échelle mondiale quant au pourcentage des océans protégés.⁶² En même temps, le Canada est le pays qui présente une des dernières chances de conserver la nature.

Après des décennies d'effort par différents gouvernements, le Canada est considéré comme ayant mis en place une législation et des politiques environnementales de calibre international lui permettant de respecter ces engagements, dont les nouvelles *Loi sur les océans*, *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* et *Loi sur les espèces en péril*; une *Loi sur les parcs nationaux du Canada* révisée; et un Cadre stratégique pour l'agriculture qui comprend un « Programme de couverture végétale ». Dans l'ensemble, ces instruments permettent d'intervenir en faveur de la conservation de la biodiversité en milieux marin et terrestre ainsi que sur les paysages tant au nord qu'au sud. Cependant, les progrès piétinent quant à leur mise en œuvre.

Certains investissements ont été faits dans le cadre du *Budget 2007* du gouvernement fédéral en appui à la conservation, dont le financement des aires protégées des Territoires du Nord-Ouest, la mise en application de la *Loi sur les espèces en péril*, la conservation de terres privées écosensibles dans le sud du Canada et une somme restreinte au titre de la conservation des océans. C'est un bon début. Mais on peut et on doit faire beaucoup plus pour conserver les écosystèmes naturels du Canada dans le contexte de menaces croissantes. Il est essentiel de réaliser d'autres investissements pour établir et gérer les aires fédérales protégées sur terre et sur l'ensemble des eaux du Canada. Dans les océans, l'ampleur du défi à relever exige un investissement beaucoup plus important que ce qui a été consenti jusqu'à maintenant.

Il est maintenant essentiel de mener une action concertée dans le but de mettre en œuvre pleinement les politiques et les engagements du Canada en matière de conservation de la nature – et ceci est au cœur de cette recommandation de la Coalition du budget vert.

Le respect des engagements au Canada en matière de conservation exigera une forte collaboration entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Premières Nations, les propriétaires privés et d'autres partenaires. Le gouvernement fédéral a un rôle crucial à jouer pour respecter les priorités de conservation définies dans ses propres lois et assurer le leadership au sein de l'ensemble des niveaux de gouvernement et des autres partenaires en vue de respecter les engagements du Canada.

Spécifiquement, le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre les stratégies connexes suivantes, qui englobent l'ensemble de nos écosystèmes marins et terrestres, au nord comme au sud :

⁶² Rapport sur la situation des aires protégées du Canada 2000-2005. (2006). Gouvernement du Canada. Disponible à : http://www.cws-scf.ec.gc.ca/publications/habitat/cpa-apc/index_f.cfm

1. Établir un système national d'aires marines protégées et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des océans pour les océans du Canada;
2. compléter le réseau canadien d'aires fédérales protégées (parcs nationaux, réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs) et en assurer l'intégrité écologique à long terme;
3. améliorer les mesures incitatives au secteur agricole en élargissant la portée et l'étendue du Programme de couverture végétale relevant du Cadre stratégique pour l'agriculture;
4. faire preuve de leadership en coordonnant des mesures pancanadiennes par tous les niveaux de gouvernement visant à compléter les réseaux canadiens d'aires marines et terrestres protégées et à s'assurer qu'elles sont interreliées et représentatives de tous les écosystèmes canadiens et qu'elles protègent des habitats fauniques essentiels.

Recommandations détaillées relatives au *Budget 2008*

1. Programme d'intendance des océans

La santé de nos océans représente l'un des plus pressants défis que doit relever aujourd'hui le Canada en matière de durabilité. Comme la commissaire à l'environnement et au développement durable le reconnaissait dans son rapport de 2005, bien que le Canada dispose d'une législation de calibre international à l'égard des océans, bien peu de progrès, sinon aucun, ont été réalisés jusqu'à maintenant dans la mise en œuvre de cette législation.

Depuis 1996, date à laquelle le gouvernement a adopté la *Loi sur les océans*, jusqu'à 2006, la proportion protégée totale d'océans n'ont augmenté que de 0,43 % à 0,51 %. Par contre, durant la même période, l'Australie a augmenté la portion protégée de ses océans de 4,5 % à près de 7,5 %.

Pour respecter ses engagements internationaux consistant à établir un réseau national d'aires marines protégées d'ici 2012, le Canada doit augmenter fortement le rythme du progrès. À titre de principal organisme gouvernemental dans ce domaine, le ministère de Pêches et des Océans doit être tenu responsable d'établir des objectifs et des échéanciers fermes et transparents pour y arriver.

Recommandation

Investir 286 millions de dollars sur cinq ans et 82 millions de dollars annuellement par la suite pour établir un système national d'aires marines protégées et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des océans pour les océans du Canada.

La Coalition du budget vert recommande que le gouvernement accorde des fonds à **Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada en fonction de cibles et d'échéanciers fermes** afin d'aller de l'avant avec un Programme général d'intendance des océans, qui devrait être axé sur les objectifs qui suivent.

- 1.1 Respecter les engagements internationaux du Canada relativement à l'établissement d'un système national d'aires marines protégées d'ici 2012. La mise en œuvre de la recommandation de la Coalition du budget vert entraînerait la création de quatorze nouvelles aires marines nationales de conservation (Parcs Canada), douze nouvelles aires marines protégées (Pêches et Océans Canada) et neuf nouvelles zones nationales de faune marine (Environnement Canada).⁶³
- 1.2 Élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée holistiques des océans pour les océans du Canada. Actuellement, cinq plans de gestion des océans sont en cours et doivent être achevés. Au cours des cinq prochaines années, trois plans de gestion additionnels, un pour chaque océan du Canada, devraient aussi être mis en marche, notamment sur la côte ouest de l'île de Vancouver, dans l'est de l'Arctique et à la baie de Fundy.
- 1.3 Mettre en œuvre les dispositions de l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs relatives à l'établissement d'un réseau d'aires aquatiques (marines) protégées dans chacun des Grands Lacs.

Bien que les plans de gestion intégrée des océans constituent l'instrument d'établissement d'un réseau national d'aires marines protégées, les sites très fragiles et à haut risque devront recevoir une protection intérimaire en attendant le parachèvement de ces plans.

2. Parcs nationaux, réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs :
Les parcs nationaux du Canada font la fierté des Canadiens depuis plus de 120 ans. Or notre système de parcs n'est pas complet et la santé écologique de nos parcs existants fait face à des défis de plus en plus grands.

Pour atteindre l'objectif, fixé il y a longtemps, de créer au moins un parc national dans chacune des 39 régions naturelles du Canada telles que définies dans le *Plan du réseau des parcs nationaux*⁶⁴, le gouvernement fédéral devra encore créer onze nouveaux parcs nationaux. La planification de plusieurs de ces parcs est déjà en cours et, dans certains cas, très avancée. Le présent gouvernement a la possibilité d'emboîter le pas et de parachever le réseau des parcs nationaux – une initiative qui serait immensément populaire auprès des Canadiens.

En même temps, les parcs nationaux existants continuent de faire face à des menaces croissantes à leur intégrité écologique dues aux pressions liées à l'activité humaine tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs limites. Parc Canada a fait des progrès dans la gestion des problèmes qui menacent les écosystèmes des parcs nationaux depuis qu'un groupe d'experts indépendant concluait en 2000 que les écosystèmes de parcs nationaux avaient de très gros problèmes et présentait un plan en vue d'en maintenir et d'en restaurer

⁶³ Cet investissement protégerait des écosystèmes marins fragiles tels que les récifs d'éponges de verre sur la côte ouest, les monticules de modioles en Nouvelle-Écosse, Digby Neck en Nouvelle-Écosse, la côte sud de Terre-Neuve et les coraux d'eau froide des côtes Atlantique et Pacifique ainsi que d'autres sites importants.

⁶⁴ Plan du réseau des parcs nationaux, 1990, Parcs Canada.

l'intégrité écologique.⁶⁵ Depuis ce temps, des programmes de surveillance des écosystèmes ont été établis, et des projets de gestion et de restauration ont été mis en œuvre dans divers parcs d'un bout à l'autre du pays. Cependant, il existe encore un déficit de financement qui empêche d'assurer la protection à long terme de tous nos parcs nationaux.

Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs gérés par Environnement Canada ont souffert pendant des années d'un manque chronique de financement, au point où l'intégrité des programmes est mise en doute. Les réserves nationales de faune sont établies dans des zones d'une valeur exceptionnelle pour les espèces fauniques, notamment les oiseaux migrateurs et les espèces en péril. Elles sont habituellement de dimensions très restreintes comparativement aux parcs nationaux et beaucoup plus axées que ceux-ci sur la protection de la faune et de certains habitats. Les refuges d'oiseaux migrateurs ont été créés pour servir de lieux sécuritaires au gibier migrateur pendant les saisons de chasse. Dans les Territoires, où un grand nombre de refuges d'oiseaux migrateurs, dont certains sont de dimensions considérables, ont été établis afin de protéger d'importants sites de nidification, ces refuges offrent aussi une certaine protection de l'utilisation des sols.

Les fonds alloués à ces réseaux ont été très rares et ont diminué depuis plusieurs décennies. Cette situation a entraîné plusieurs conséquences importantes.

La surveillance écologique des sites est insuffisante pour garantir qu'il n'y a pas eu d'empiètements ou d'atteintes pouvant mener à l'affaiblissement de leur intégrité écologique. Il faudrait mettre en œuvre pour chaque site du réseau un cadre de surveillance écologique similaire à celui qui a été mis en place pour les parcs nationaux. Les limites des sites sont souvent mal balisées et mal entretenues. Il se passe souvent plusieurs années entre les visites du personnel de gestion de l'habitat. Dans les territoires nordiques, une surveillance inadéquate des refuges d'oiseaux migrateurs et des réserves nationales de faune pourrait avoir des conséquences sur le plan de la souveraineté. De plus, le financement est si limité que, dans bien des cas, les travaux d'entretien nécessaires ne sont pas effectués ou le sont avec des retards importants. Cette situation peut entraîner une détérioration du site comme tel (par exemple si les ouvrages de régulation des eaux sont en ruine) ou de certaines installations telles que les pistes ou les constructions. Cela pose des problèmes de responsabilité à l'égard des visiteurs qui utilisent ces endroits pour la randonnée pédestre ou d'autres utilisations autorisées.

Une autre conséquence du manque de financement est le fait que l'acquisition de nouvelles terres a pour ainsi dire cessé. Certains sites du réseau sont incomplets en ce sens qu'ils comptent des propriétés à l'intérieur des limites visées qui n'ont pas encore été acquises. Par ailleurs, on rate d'excellentes occasions de protéger des habitats fauniques essentiels tels que certaines îles côtières au large des côtes Atlantique et

⁶⁵ Unimpaired for Future Generations: Conserving Ecological Integrity with Canada's Parcs nationaux. Parks Canada Agency, 2000; Action on the Ground: Ecological Integrity in Canada's Parcs nationaux. Parks Canada Agency, 2005.

Pacifique. Les gestionnaires du réseau ne sont même pas en mesure d'accepter les terres à titre de dons à l'État en raison de l'insuffisance des budgets de fonctionnement.

Une dernière et importante conséquence du manque de ressources est le besoin de renforcement du cadre stratégique et de gestion du programme. Les plans de gestion des sites ne sont à jour que dans un nombre de cas restreint et ils ont besoin, soit d'être mis en route, soit d'être renouvelés. Les lois, règlements et politiques nécessiteraient une révision et une mise à jour.

Manifestement, si on veut voir ce réseau réaliser son potentiel en protégeant la faune conformément aux objectifs du système fédéral d'aires protégées du Canada, il est essentiel de lui accorder plus d'attention et des investissements plus importants.

Recommandation

Investir 565 millions de dollars sur cinq ans et 130 millions de dollars annuellement par la suite pour compléter un réseau d'aires fédérales protégées qui soient interreliées et représentatives de tous les écosystèmes canadiens et qui protègent des habitats fauniques essentiels. À cet effet, trois éléments seront nécessaires :

- 2.1 Nouveaux parcs nationaux – Investir 165 millions de dollars sur cinq ans, suivis de 50 millions de dollars par année de financement permanent de la gestion afin de permettre le parachèvement du réseau des parcs nationaux dans l'ensemble du Canada grâce à la création de onze nouveaux parcs nationaux, l'acquisition de terres pour compléter trois parcs existants et l'élargissement des limites pour compléter trois autres parcs nationaux.⁶⁶
- 2.2 Intégrité écologique – Investir 45 millions de dollars par année de financement permanent pour assurer l'intégrité écologique à long terme de tous les parcs nationaux du Canada, y compris des priorités telles que l'enlèvement des espèces envahissantes non indigènes, qui menacent les écosystèmes des parcs, et le rétablissement du feu dans les écosystèmes forestiers.
- 2.3 Réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs – Investir 175 millions de dollars sur cinq ans, suivis de 35 millions de dollars par année de financement permanent pour mettre à jour le cadre stratégique et législatif régissant les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs, élargir le réseau pour protéger certains des plus importants habitats fauniques du Canada et faire en sorte qu'il y ait suffisamment de financement à long terme pour

⁶⁶ Cet investissement résultera directement dans la création de nouveaux parcs nationaux dans les régions suivantes : le sud de l'Okanagan en C.-B.; le sud du Yukon ou le nord de la C.-B.; le bras est du Grand lac des Esclaves, T.N.-O.; les basses terres du Manitoba; les monts Mealy au Labrador; un nouveau parc en Ontario; quatre nouveaux parcs au Québec et un nouveau parc au Nunavut. Il résultera aussi dans l'acquisition de terres pour compléter le parc national de la péninsule-Bruce (Ont.), la réserve de parc national des Îles-Gulf (C.-B.) et le parc national des Prairies (Sask.). Enfin, il résultera dans l'élargissement des limites pour compléter la réserve de parc national Nahanni (T.N.-O.), le parc national Tuktut Nogait (Nunavut) et le parc national des lacs-Waterton (Alberta/C.-B.).

assurer leur protection et leur gestion. (Voir « *Conserver nos oiseaux migrateurs* », plus loin dans ce document, pour plus de détails.)

3. Terres agricoles

La conversion des terres agricoles sujettes à l'érosion et à faible production en terres à tapis herbacé permanent offre de nombreux avantages écologiques tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'amélioration de la quantité et de la qualité d'habitats disponibles pour les poissons, la sauvagine et d'autres espèces sauvages. Cette conversion de terres agricoles sujettes à l'érosion et qui ont un rendement marginal aidera par exemple les producteurs à abaisser le coût de leurs intrants sur une terre cultivée en réduisant la nécessité de réparer des ravines, de ramasser les pierres, d'utiliser des herbicides et des engrais et d'utiliser une machinerie agricole coûteuse.

Recommandation

Investir 150 millions de dollars sur les cinq prochaines années pour améliorer le Programme de couverture végétale du Canada qui relève du Cadre stratégique pour l'agriculture et élargir le projet Évaluation des pratiques de gestion bénéfiques à l'échelle des bassins hydrographiques (EPB).

- 3.1 Investir 100 millions de dollars pour convertir au moins deux millions d'acres de terres de culture annuelle en terres à couverture végétale permanente dans les provinces des Prairies et restaurer les zones riveraines vitales dans l'Est du Canada, les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Cet investissement fournira des incitatifs plus intéressants aux producteurs agricoles pour rétablir un couvert permanent sur leurs terres.
- 3.2 Investir 50 millions de dollars pour élargir l'étude Évaluation des pratiques de gestion bénéfiques à l'échelle des bassins hydrographiques (EPB). Pour bien évaluer les avantages environnementaux et économiques du Programme de couverture végétale du Canada et d'autres pratiques de gestion des terres agricoles, cette étude devrait être élargie. Cet investissement assurera la continuation des travaux en cours dans les sept sites d'étude de sous-bassin hydrographique partout au Canada et permettra d'ajouter d'autres sites. Il permettra d'établir un lien entre la pratique de gestion des terres et l'amélioration de l'environnement, dont les résultats pourraient constituer l'assise de futurs programmes gouvernementaux et du développement du marché privé pour la production de biens et services écologiques.

Politiques alternatives et complémentaires

Partenariats pour faire participer les Canadiens à la conservation

La préservation des extraordinaires paysages naturels canadiens, tant terrestres que marins, requiert le soutien de citoyens engagés qui comprennent l'importance de protéger la nature comme élément essentiel pour protéger le système de soutien de la vie sur la planète. Alors que la population canadienne devient plus urbanisée et diversifiée, les occasions pour les citoyens de faire l'expérience directe de la nature deviennent plus

rare et plus difficile à organiser. Pour que les Canadiens continuent d'apprécier la nature, de soutenir la nécessité de la préserver et de recueillir les grands avantages, entre autres pour la santé, de protéger et de connaître la nature sauvage, le gouvernement fédéral devrait s'assurer d'inclure l'éducation relative à l'environnement dans ses investissements en matière de conservation comme faisant partie intégrante de ses programmes. La réalisation de ce mandat peut se faire de façon tout à fait efficace en partenariat avec les organismes de conservation et d'autres groupes partout au Canada.

Espèces envahissantes

La propagation des espèces exotiques envahissantes, tout comme la perte d'habitat, est sans doute l'un des plus importants problèmes qui menacent la biodiversité. Les espèces envahissantes menacent la santé de nos écosystèmes et elles ont des impacts énormes sur notre économie et notre santé (par exemple, l'invasion des Grands Lacs par la moule zébrée, et le virus du Nil occidental). Si rien n'est fait, les espèces envahissantes peuvent déstabiliser de vastes écosystèmes et entraîner des coûts énormes pour lutter contre leurs effets. Par exemple, des dizaines de millions de dollars ont déjà été dépensés pour réparer les dommages aux infrastructures causés par la moule zébrée dans le réseau des Grands Lacs. Si rien n'est fait, on s'attend à ce que la facture monte à 5 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie.⁶⁷ Il est essentiel de mettre en œuvre une stratégie pancanadienne pour lutter contre les espèces envahissantes existantes et prévenir d'autres invasions.

Contacts :

Direction :

Alison Woodley, Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)
613-569-7226, poste 227, awoodley@cpaws.org

Océans :

Lorne Johnson, WWF Canada, 613-852-1316, ljohnson@wwfcanada.org
Sabine Jessen, SNAP, 604-657-2813, sabine@cpawsbc.org

Parcs nationaux, Réserves nationales de faune :

Alison Woodley, SNAP, 613-569-7226, poste 227, awoodley@cpaws.org
Mara Kerry, Nature Canada, 613-562-3447, poste 238, mkerry@naturecanada.ca

Terres agricoles :

Barry Turner, Canards Illimités, 613-565-5294, b_turner@ducks.ca

⁶⁷ Environnement Canada.

Les Grands Lacs et le Saint-Laurent : restaurer, protéger et améliorer la région

Sommaire de la recommandation

Renforcer les mesures progressistes contenues dans le *Budget 2007*, qui comprenaient du financement pour la Commission mixte internationale et pour le nettoyage des secteurs préoccupants, en établissant et en finançant un plan de viabilité global à long terme afin de remettre en état, protéger et améliorer l'environnement du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Les domaines d'investissement prioritaires devraient être :

1. élaborer une vision commune à l'échelle du bassin parmi les gouvernements et les résidents des provinces et des états avoisinants, afin de favoriser une meilleure coordination et une meilleure continuité, tout en améliorant le développement de capacités et en soutenant la recherche active;
2. revaloriser les infrastructures d'aqueducs et d'eaux usées;
3. assurer le nettoyage et le retrait des listes des secteurs préoccupants et des zones d'intervention prioritaire qui existent actuellement;
4. prévenir la contamination par des substances soulevant de nouvelles préoccupations;
5. offrir une protection contre les espèces envahissantes;
6. protéger les espèces en danger de disparition et améliorer la biodiversité et les habitats.

Investissement requis

7,5 milliards de dollars sur les dix prochaines années (2008-2017) avec un engagement immédiat de **4,5 milliards de dollars** au cours des cinq prochaines années (2008-2012).

D'autres ressources devraient être allouées pour soutenir la revalorisation des infrastructures d'aqueducs et d'eaux usées dans la région du Saint-Laurent, lorsque ces besoins seront plus clairement identifiés.

Avantages pour les Canadiens

- Assurer une source d'eau potable propre et saine pour des millions de Canadiens vivant dans les limites du bassin.
- Renforcer la résilience de l'écosystème et sa capacité de soutenir des systèmes économique et social vigoureux.
- Contribuer à maintenir un climat d'affaires sain et une économie en croissance, qui :
 - fournit de bons emplois,
 - produit des biens et services de qualité,
 - utilise ses ressources naturelles de manière à en assurer l'accès aux générations futures.
- Accroître l'appréciation et la responsabilité des résidents envers le trésor que constitue leur région.
- Améliorer la santé des résidents de la région.

Contexte et justification

Cent trois millions de personnes vivent dans la région des Grands Lacs.⁶⁸ Si les Grands Lacs étaient considérés comme un pays, leur économie non agricole dont le PIB est de 4,1 billions de dollars, se classerait au troisième rang au monde, après les États-Unis et le Japon. Cette région soutient 48,5 millions d'emplois et compte dix-neuf des cent universités les mieux cotées au monde. La raison pour laquelle cette région a acquis une telle vigueur à l'échelle mondiale est dû, entre autres, au fait qu'elle contient environ 20 % de l'eau douce superficielle du monde et qu'elle représente un endroit où les gens ont envie de vivre, de travailler et de profiter des possibilités récréatives offertes par le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.

La région constitue une communauté économique, sociale et culturelle unique et un centre d'activité mondiale dynamique. Par ailleurs, la santé et la qualité de vie des résidents de la région reposent en grande partie sur l'environnement – de l'air pur, de l'eau propre et un endroit sûr et sain pour bâtir un avenir durable.

La vision

Étant donné ce qui précède, il est d'une grande importance de réaliser la vision suivante pour la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent :

La région des Grands Lacs et du Saint-Laurent en est une où les gens, l'environnement, l'économie et les cultures sont en santé et se développent au profit des générations futures.

Les prochaines étapes

La pleine réalisation de cette vision exigera un plan de durabilité complet et à long terme, comprenant de nombreux éléments qui se renforcent mutuellement.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL) est en cours de révision et donne lieu à un sentiment général selon lequel, bien qu'il ait été extrêmement avantageux en améliorant la protection des Grands Lacs, il est maintenant dépassé et doit être repensé. De nouveaux enjeux ont fait leur apparition, notamment le changement climatique, la présence d'espèces envahissantes ainsi que la pression de développement et de croissance, de sorte que nous aurons sans doute besoin de nouveaux accords et de nouvelles approches pour réaliser les objectifs de l'AQEGL ou de son successeur. Malgré les engagements du gouvernement fédéral à protéger les Canadiens contre les menaces écologiques et les problèmes de toxicité par de multiples programmes portant sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent, certains de ces programmes, tels que le Bassin des Grands Lacs 2020 (annoncé en 2000) ont eu de grands mérites mais ont grand besoin d'être mis à jour, et il faudrait que les budgets fédéraux consacrés à ces initiatives soient décuplés.

⁶⁸ L'Ontario et le Québec, en plus des huit États des Grands Lacs.

Les allocations de 5 millions de dollars du *Budget 2007* à la Commission mixte internationale, pour une étude du secteur supérieur des Grands Lacs, et de 11 millions de dollars pour nettoyer les sédiments contaminés dans huit secteurs préoccupants des Grands Lacs⁶⁹ ont montré de façon éloquente que le gouvernement canadien est attentif à l'importance d'intervenir sur la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

L'initiative américaine « Great Lakes Regional Collaboration », encouragée par la Maison Blanche, a produit pour les États-Unis un plan de travail axé sur la restauration des Grands Lacs, dont le budget est estimé à environ 20 milliards de dollars US sur cinq ans. Cette somme inclurait le financement de priorités telles que la lutte contre les espèces envahissantes, la restauration des habitats, la gestion côtière, le nettoyage de secteurs préoccupants aux États-Unis, le contrôle de sources diffuses de pollution, les produits toxiques et les travaux portant sur les indicateurs et l'information.

Bien que la Maison Blanche n'ait pas encore approuvé une dépense de cette ampleur, l'ordre de grandeur de celle-ci indique bien le défi auquel nous faisons face au Canada. Le Canada n'a pas encore entrepris d'initiative de consultation large équivalant à l'initiative américaine Great Lakes Regional Collaboration.

Recommandation détaillée

Le gouvernement fédéral devrait poursuivre ce qu'il avait commencé dans le cadre du *Budget 2007* en élaborant et en mettant en œuvre un plan de durabilité à long terme pour la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent grâce à un investissement de l'ordre de 7,5 milliards de dollars sur les dix prochaines années et à un engagement immédiat de 4,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour la compréhension et la protection de la santé publique, de l'environnement et des ressources économiques.

La priorité des investissements devrait être donnée aux secteurs suivants :

1. *Élaborer une vision commune à l'échelle du bassin parmi les gouvernements et les résidents des provinces et des états avoisinants, afin de favoriser une meilleure coordination et une meilleure continuité, tout en améliorant le développement de capacités et en soutenant la recherche active.* – Il faut créer et mettre en œuvre une vision commune qui respecte chaque niveau de compétence (fédéral, provincial et local) et qui favorise la poursuite de buts concrets et communs. Cette vision servira de guide dans le développement des capacités ainsi que de soutien dans la recherche active afin d'accroître notre compréhension des conditions actuelles et du processus de restauration et de protection des lacs. Un fonds de 50 millions de dollars sur dix ans devrait être accordé au développement et à la coordination de cette vision et pour financer la recherche coopérative entre des scientifiques indépendants et le gouvernement. Ceci permettrait d'améliorer la coordination, la cohérence et le rapport coût-efficacité des recherches, d'avoir une compréhension plus complète des indicateurs communs de la

⁶⁹ Il y a quinze secteurs préoccupants canadiens dans la région des Grands Lacs.

santé des écosystèmes des Grands et du Saint-Laurent et de mener des activités en vue d'améliorer et de protéger le réseau depuis la source des Grands Lacs jusqu'à l'océan.

Budget : 50 millions de dollars sur dix ans

2. *Revaloriser les infrastructures d'aqueducs et d'eaux usées.* – Le gouvernement du Canada doit revaloriser les infrastructures d'eaux usées dans les secteurs préoccupants en Ontario et dans les zones d'intervention prioritaire (ZIP) au Québec, le long du Saint-Laurent. On aura besoin pour cela d'environ 3,0 milliards de dollars sur les cinq prochaines années, en se fondant sur les estimations d'Environnement Canada⁷⁰ selon lesquelles environ 2,4 milliards de dollars seront nécessaires pour les secteurs préoccupants et sur les estimations de la Coalition du budget vert selon lesquelles on aura besoin d'environ 0,6 milliards de dollars pour les ZIP. Le gouvernement fédéral devrait participer à la hauteur de 1,5 milliards de dollars sur ce total, montant qui devra être égalé par les gouvernements provinciaux.

Par ailleurs, en tenant compte des sites des Grands Lacs à l'extérieur des secteurs préoccupants, et de la revalorisation des infrastructures d'aqueducs et d'eaux usées, les chiffres du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique indiquent qu'il existe un déficit additionnel d'environ 15,7 milliards de dollars.⁷¹ La Coalition du budget vert suggère que ces coûts soient partagés également avec les gouvernements provinciaux et municipaux, et elle demande au gouvernement fédéral de verser 5,2 milliards de dollars au cours des dix prochaines années dans un « Fonds pour une infrastructure d'eau propre des Grands Lacs » afin de soutenir la revalorisation de l'ensemble des infrastructures d'aqueducs et d'eaux usées dans le bassin des Grands Lacs pour la protection de la santé publique et de l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent. La distribution de ces fonds devrait être subordonnée à la production par les municipalités d'un plan de conservation de l'eau efficace et soumis à une surveillance indépendante, et ces fonds ne devraient pas être distribués là où ils faciliteraient les transferts d'eau entre les bassins versants à l'intérieur du bassin des Grands Lacs (« transferts intra-bassin »).

D'autres ressources devraient être allouées pour soutenir la revalorisation des infrastructures d'aqueduc et d'eaux usées dans la région du Saint-Laurent, lorsque ces besoins seront plus clairement identifiés.

⁷⁰ Environnement Canada, communication personnelle.

⁷¹ Dans « À toute épreuve : L'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau », ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, Ontario (mai, 2005), le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique estimait que l'Ontario sera en déficit d'investissement de 34 milliards de dollars au cours des quinze prochaines années pour ce qui est de l'infrastructure de l'eau et des eaux usées, dont 25 milliards de dollars requis pour des renouvellements essentiels (dont 11 milliards de dollars pour maintenance différée) et 9 milliards de dollars pour des dépenses de croissance. La Coalition du budget vert estime en outre que 80 % de ce financement est requis pour le Bassin des Grands Lacs, que 2/3 de ce financement serait requis au cours des dix prochaines années et que ces coûts seraient partagés également entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, compte tenu des 2,4 milliards de dollars dont il a déjà été question dans le cas des eaux usées dans les secteurs préoccupants. Le montant de 15,7 milliards de dollars a donc été calculé de la façon suivante : $34 \text{ milliards} \times 80 \% \times 2/3 = 18,1 \text{ milliards}$ – $2,4 \text{ milliards} = 15,7 \text{ milliards}$. De plus, $15,7 \text{ milliards} / 3 = 5,2 \text{ milliards } \$ \text{ par gouvernement}$.

Budget :

1,5 milliards de dollars sur cinq ans pour les secteurs préoccupants et les ZIP
5,2 milliards de dollars sur dix ans pour un Fonds pour une infrastructure d'eau propre des Grands Lacs

3. *Assurer et coordonner le nettoyage et le retrait des listes des secteurs préoccupants canadiens (SPC) et la mise en œuvre de plans de restauration des zones d'intervention prioritaire (ZIP)* – Sur la base des évaluations faites par l'initiative américaine « Great Lakes Regional Collaboration » (de 1,5 milliards de dollars US à 4,5 milliards de dollars US pour nettoyer les sédiments contaminés du côté américain) et des évaluations des sédiments contaminés des secteurs préoccupants canadiens (considérablement moindres que du côté américain des lacs), on peut estimer que les efforts pour nettoyer les secteurs préoccupants canadiens et les ZIP exigent un investissement additionnel de 300 millions de dollars au cours des dix prochaines années. Ce financement devrait inclure un engagement au nom du gouvernement à coordonner un réseau de secteurs préoccupants canadiens, de ZIP, de comités de bassins versants et de zones marines protégées de sorte que les ressources et les expériences puissent être partagées entre le gouvernement et les groupes non gouvernementaux qui réalisent différents projets sur le terrain.

Budget : 200 millions de dollars sur dix ans

4. *Prévenir la contamination par des substances soulevant de nouvelles préoccupations.* – Une multitude de nouveaux produits chimiques apparus récemment ont des effets persistants sur la santé et sur les écosystèmes. Dans le cadre d'une approche globale de gestion de ces nouvelles menaces et de protection de la santé publique, cinquante millions de dollars sur cinq ans doivent être consacrés à la mise au point et à la mise en œuvre de mesures et de techniques de traitement des eaux pour lutter contre ces substances qui soulèvent de nouvelles préoccupations.

Budget : 50 millions de dollars sur cinq ans

5. *Offrir une protection contre les espèces envahissantes.* – Afin de poursuivre les initiatives visant à comprendre et à prévenir l'infiltration et la prolifération d'espèces envahissantes dans les Grands Lacs, et de protéger l'ensemble de l'écosystème et diverses ressources importantes sur le plan économique, le Canada doit accroître son soutien financier aux institutions internationales existantes. La Commission des pêcheries des Grands Lacs mène des recherches et administre un programme international de lutte contre la lamproie marine dans les Grands Lacs au coût annuel de 15 millions de dollars (actuellement, la participation du Canada est d'environ au quart du budget du programme de lutte contre la lamproie marine). Pour soutenir la recherche et améliorer les efforts de protection contre les espèces envahissantes et faire en sorte que le Canada respecte ses obligations internationales, la contribution fédérale à la Commission des pêcheries des Grands Lacs devrait augmenter plus ou moins de 10 millions de dollars par année, l'augmentation étant consacrée à la recherche et aux programmes de protection des lacs contre les espèces envahissantes.

Budget : 100 millions de dollars sur dix ans

6. *Protéger les espèces en danger de disparition et améliorer la biodiversité et les habitats.* – Les pressions sur la biodiversité à l’intérieur du bassin des Grands Lacs sont intenses. La perte d’habitats et la dégradation sont généralisées et continues. Dans les paysages fortement perturbés du bassin, un investissement de 400 millions de dollars sur dix ans pour la restauration et l’amélioration des zones humides côtières et d’amont dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent apporterait d’importants avantages à court et à long terme par rapport à la qualité de l’eau et à la quantité disponible, aux pêcheries et aux espèces en péril et dépendantes des zones humides. Cet apport serait complémentaire des investissements dans les infrastructures d’aqueducs et des actions spécifiques menées dans les secteurs préoccupants, et il permettrait d’atténuer les éléments du changement climatique. Voir aussi *Action sur la nature : conserver les océans et les terres irremplaçables du Canada* (plus haut dans le présent document).

Budget : 400 millions de dollars sur dix ans

Politiques alternatives complémentaires

Les citoyens du Canada et des États-Unis ont besoin d’élaborer et de partager une vision commune à l’égard de cette région et de travailler ensemble en tant qu’intendants de la région à protéger et améliorer pour les générations futures la ressource que constituent les Grands Lacs et le Saint-Laurent et qu’ils partagent entre eux. Dans les limites de ses compétences, le gouvernement du Canada doit améliorer sa capacité de protéger les eaux de la région par une coopération et une collaboration étroite avec le gouvernement des États-Unis ainsi qu’avec les gouvernements de l’Ontario et du Québec.

Concernant l’initiative d’élaboration réglementaire actuellement en cours sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l’environnement, une stratégie nationale pour le traitement des eaux usées est une nécessité qui permettrait de protéger les plans d’eau à l’échelle nationale. Il faudrait élaborer un modèle de règlement sur les eaux usées à l’intention des municipalités et une norme nationale de traitement des eaux usées comprenant des traitements secondaires et tertiaires. Pour compléter ces efforts, la législation fédérale, y compris la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement* (LCPE), doit maintenir une approche multiple en matière de barrières de protection, ce qui comprend des mesures visant à empêcher les contaminants de pénétrer dans le flux des eaux usées, en réglementant la présence de produits chimiques dans les biens de consommation, dont la fabrication, l’utilisation et l’élimination peuvent avoir des répercussions sur l’environnement et la santé.

La LCPE devrait également cibler davantage les problèmes des Grands Lacs. Conformément à l’approche écosystémique décrite dans le préambule de la Loi, les Grands Lacs devraient être désignés comme « région sensible » en vertu de la Loi, ce qui permettrait au ministre d’annoncer un engagement gouvernemental envers les régions qui ont besoin d’une attention particulière pouvant prendre la forme, par exemple, d’une surveillance additionnelle, de recherches ou de mécanismes de déclaration environnementale non encore prévus par la Loi.

Un enjeu important qui est apparu récemment concerne la relation entre les changements climatiques locaux et planétaires et les Grands Lacs. L’influence qu’ont les Grands Lacs

sur le climat environnant est considérable et les changements aux niveaux d'eau des lacs, à leur température et à leur salinité pourraient avoir des répercussions permanentes sur les régimes climatiques locaux. Les implications potentielles sont énormes et des efforts doivent être faits pour comprendre de quelle nature pourraient être ces répercussions et de quelle manière celles-ci pourraient être atténuées.

Il faut que des efforts plus vigoureux soient consentis en matière de conservation de l'eau pour protéger les ressources en eau, les habitats aquatiques et la qualité de l'eau et pour réagir aux effets du changement climatique. Il faut que les programmes nationaux de conservation de l'eau, l'éducation du public, les mesures incitatives et les normes applicables à l'industrie, l'agriculture et les résidences soient renforcés. Il faudrait créer une norme d'étiquetage, semblable à la désignation américaine Energy Star, à l'égard des techniques efficaces de conservation de l'eau. Il faudrait créer des modèles de règlement et des codes du bâtiment qui favorisent la conservation de l'eau, lesquels pourraient servir de lignes directrices aux gouvernements provinciaux et municipaux. Il faudrait aussi affecter des fonds à la promotion des mesures municipales de conservation de l'eau. Parmi les moyens efficaces de distribution de ces fonds, on pourrait accorder une aide financière aux municipalités pour l'installation de compteurs d'eau résidentiels universels, la tarification de l'eau à partir du coût complet et l'augmentation du soutien financier existant au Fonds municipal vert géré par la Fédération canadienne des municipalités. Ces mesures seraient de nature à stimuler l'innovation et la croissance du marché dans le domaine des techniques efficaces de conservation de l'eau et permettraient de prolonger la vie des ressources en eau et donc d'amoindrir la nécessité immédiate d'une expansion des infrastructures et de réduire l'énergie requise pour pomper et traiter l'eau, ce qui aurait pour effet d'engendrer des économies et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces mesures représenteraient aussi un appui aux gouvernements provinciaux quant à leurs engagements à mettre en œuvre l'Entente sur les ressources durables en eau du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent et 2005.

La protection des eaux d'amont, des zones humides et des habitats côtiers à titre de sites du patrimoine naturel permettrait non seulement de préserver la beauté naturelle des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, mais également de sauvegarder la santé de ceux qui consomment l'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent et de protéger l'habitat essentiel de très nombreuses espèces en péril.

Contacts:

Rick Findlay, Pollution Probe,
(613) 237-8666, rfindlay@pollutionprobe.org

Mike Layton, Environmental Defence,
(416) 323-9521, poste 257, mikelayton@environmentaldefence.ca



Recommandations portant sur d'autres questions importantes :

Préserver les minéraux pour l'avenir : mettre fin aux programmes de soutien nuisibles	47
Efficacité énergétique : établir des cibles et les atteindre	50
Énergies renouvelables : élaborer une stratégie globale et la mettre en œuvre	53
Conserver nos oiseaux migrateurs	56
Étendre les avantages fiscaux liés au don écologique aux terres figurant dans un inventaire.....	59
De meilleurs indicateurs : intégrer les valeurs environnementales dans les politiques	60

Préserver les minéraux pour l'avenir : mettre fin aux programmes nuisibles

Recommandation

Faire progresser le Canada sur la voie d'un usage plus efficace des ressources durables, en mettant fin au « programme amélioré des actions accréditatives » applicable à l'exploration minière au Canada et au crédit d'impôt de 10 % aux entreprises pour l'exploration et l'exploitation minières, et en éliminant la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) de 10 % pour l'exploitation minière

Répercussions sur les dépenses fiscales

Les économies annuelles pour le gouvernement du Canada pourraient dépasser les 70 millions de dollars, dont environ 37 millions de dollars⁷² proviendraient de l'abolition du programme amélioré pour les investisseurs dans des actions accréditatives, 35 millions de dollars⁷³ proviendraient de l'abolition du crédit d'impôt de 10 % aux entreprises pour l'exploration minière, et même plus proviendraient de l'élimination progressive du taux de 100 % de déduction pour amortissement accéléré (DPAA) pour l'exploitation minière⁷⁴.

Ces fonds pourraient beaucoup mieux servir en étant alloués pour améliorer la capacité d'Environnement Canada à analyser les coûts écologiques, sociaux et culturels de l'exploitation minière actuelle et envisagée et pour renforcer le programme de recyclage des métaux de Ressources naturelles Canada.

Avantages pour les Canadiens

- Éliminer les programmes de soutien non mérités à des activités nuisibles pour l'environnement et qui consomment des volumes importants de ressources.
- Protéger les précieux écosystèmes canadiens contre l'exploration minière de valeur douteuse.
- Instaurer des règles de plus en plus équitables entre les secteurs de ressources renouvelables et non renouvelables.
- Réduire notre dépendance envers une économie d'emballement et d'effondrement.
- Rendre plus de 70 millions de dollars par année disponibles pour le gouvernement canadien.

Contexte et justification

Pour réaliser l'objectif de durabilité des ressources, le gouvernement fédéral devrait modifier progressivement ses politiques fiscales en matière de ressources naturelles

⁷² Finances Canada (19 mars 2007): *Le plan budgétaire de 2007*, p. 270. Le coût net de la prorogation d'un an jusqu'au 31 mars 2008 était évaluée à 75 millions de dollars sur les deux exercices financiers suivants, en comptant des projections pour une diminution des recettes de 105 millions de dollars en 2007-08 et une augmentation des recettes de 30 millions de dollars en 2008-09.

⁷³ Finances Canada (2006), *Dépenses fiscales et évaluations 2006*, p. 29.
http://www.fin.gc.ca/taxexp/2006/taxexp2006_f.pdf.

⁷⁴ Le coût de la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) pour l'activité minière est en cours d'évaluation actuellement. Contact : amy@pembina.org pour de plus amples renseignements.

(notamment les taxes, les redevances, les droits et l'abolition des subventions) pour garantir que les prix respectifs de ces ressources tiennent compte correctement de leur valeur réelle, présente et future, ainsi que de l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux engendrés par leur production.

La Coalition du budget vert a félicité le gouvernement fédéral pour les mesures prises dans le cadre du *Budget 2007* en vue d'entreprendre le processus d'élimination des programmes de soutien au secteur pétrolier et gazier en éliminant progressivement le taux de 100 % de la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) applicable aux sables bitumineux. Le gouvernement doit maintenant continuer à éliminer les mesures de soutien nuisibles aux secteurs pétrolier et gazier, nucléaire et minier.

L'OCDE a attiré l'attention sur ce besoin lorsqu'elle a demandé une « révision systématique des subventions nuisibles pour l'environnement dans des secteurs tels que le transport et l'énergie »⁷⁵ La révision et l'élimination du soutien gouvernemental accordé à des activités nuisibles à l'environnement sont également essentiels au respect par le Canada de ses engagements en vertu de la *Stratégie environnementale de l'OCDE pour la première décennie du XXI^e siècle*.⁷⁶

L'exploitation minière au Canada a beaucoup endommagé les écosystèmes fragiles du pays et crée des conflits importants avec les Premières Nations et d'autres collectivités touchées. De plus, elle a nui à la réalisation d'autres possibilités économiques plus durables, telles que la chasse, le piégeage et la pêche de subsistance, le tourisme, l'agriculture et la pêche commerciale. Il est rare qu'un gisement exploitable soit découvert. Malgré les conflits générés par la course aux jalonnements miniers et les effets de l'exploration minière irresponsable sur le paysage, le gouvernement fédéral continue de subventionner outrageusement les investisseurs dans le domaine de l'exploration minière et d'exacerber les problèmes environnementaux en finançant des activités d'exploration qui n'auraient pas été commercialement viables autrement.

Spécifiquement, les prochaines étapes devant mener à un avenir où l'on pourra bénéficier de ressources durables consistent à abolir le « programme amélioré des actions accréditives » pour l'exploration minière au Canada et le crédit d'impôt de 10 % aux entreprises pour l'exploration et l'exploitation minières, ainsi qu'à éliminer progressivement le taux de 100 % de la déduction pour amortissement accéléré (DPAA) pour activité minière.

Le « *programme amélioré des actions accréditives pour l'exploration minière*, un incitatif fiscal à l'exploration minière « artisanale », a été mis en place en 2000 à titre de mesure temporaire pour aider à tempérer les effets d'un ralentissement mondial dans le secteur de l'exploration minière dans les années 1990, mais il a été prolongé à cinq reprises. Les raisons de l'instauration du programme ne sont plus valables et l'exploration

⁷⁵ OCDE. 2004. *Évaluation par l'OCDE des performances environnementales du Canada*. Paris, France : OCDE.

⁷⁶ OCDE. 2001. *Stratégie environnementale de l'OCDE pour la première décennie du XXI^e siècle*. Adoptée par les ministres de l'environnement de l'OCDE. Paris, France : OECD.

légitime est convenablement stimulée par les prix élevés des matières premières. Le programme offre un crédit d'impôt de 15 % aux investisseurs, un avantage qui n'est pas offert aux autres utilisateurs d'actions accréditives.

Le crédit fédéral de 10 % aux entreprises pour exploration et exploitation minières, institutionnalisé en 2004, permet à certaines entreprises d'exploration de bénéficier d'un crédit de 10 % pour un investissement dans un projet d'exploration sur un terrain non encore exploité. Ce crédit d'impôt est à la fois inutile – car les entreprises feraient la même exploration sans subvention – et destructif, car il encourage les entreprises d'exploration irresponsables à entreprendre des activités de prospection dans des endroits que le marché jugerait trop à risque.

Compte tenu de ce généreux *taux de 100 % de déduction pour amortissement accéléré (DPAA) appliqué à l'extraction minière*, une entreprise minière paie de l'impôt fédéral seulement sur le revenu d'une éventuelle exploitation minière, une fois amorti tous les coûts en capital admissibles. Ces règles fiscales rendent les projets miniers plus attrayants qu'ils ne le seraient autrement, et elles fournissent un incitatif qui stimule indûment le rythme de l'investissement en capitaux et du développement.

Voir <http://www.greenbudget.ca/2008/4.html> pour une analyse en profondeur de cette recommandation, y compris des détails additionnels sur ces trois allégements fiscaux, les avantages du recyclage des métaux comparativement à l'extraction de matières vierges, les mérites de l'abolition de certains programmes qui soutiennent des activités nuisibles et la vision de la Coalition du budget vert relativement à l'harmonisation des politiques fiscales avec le maintien de la durabilité des ressources.

Contacts :

Joan Kuyek, Mines Alerte Canada, 613-569-3439, joan@miningwatch.ca

Amy Taylor, Institut Pembina, 403-705-4954, amyt@pembina.org

Efficacité énergétique : établir des cibles et les atteindre

Sommaire de la recommandation

Soutenir un redoublement d'efforts à l'échelon fédéral sur la question du changement climatique, comme le demandait la commissaire à l'environnement, en finançant pleinement les occasions suivantes d'améliorer l'efficacité énergétique :

- 1) Accorder un soutien ciblé à l'amélioration éconergétique de maisons à loyer modique. Ce segment de la population n'est souvent pas en mesure de financer des rénovations, mais il est le plus touché par l'augmentation des prix de l'énergie. *Objectif* : Rénover toutes les maisons à loyer modique sur dix ans. Cinq cents millions de dollars sur cinq ans.
- 2) Quintupler le financement du programme écoÉnergie Rénovation pour les propriétaires d'habitations. *Objectif* : Rénover 20 % des maisons canadiennes d'ici 2012 et 100 % d'ici 2030. Un milliard de dollars sur cinq ans.
- 3) Offrir des incitatifs à la rénovation d'immeubles institutionnels et commerciaux en créant un nouveau volet du programme d'efficacité énergétique écoÉnergie Rénovation, avec un financement spécifique séparé pour le secteur des habitations sociales à logements multiples. *Objectif* : Rénover 20 % des immeubles canadiens d'ici 2012 (30 % d'amélioration de la performance énergétique des immeubles) et 100 % d'ici 2030. Un milliard de dollars sur cinq ans.
- 4) Accorder des crédits d'impôt à la construction de nouveaux immeubles verts, en réponse à des recommandations internationales relatives aux immeubles verts. *Objectif* : Que tous les nouveaux immeubles canadiens soient à consommation énergétique nette zéro d'ici 2030. Cinq cents millions de dollars sur cinq ans.
- 5) Mettre en œuvre un programme *Passer à l'énergie verte : éco-incitatif à l'achat d'appareils électroménagers Energy Star* afin de réduire la consommation énergétique des appareils électroménagers qui ne sont pas couverts par des programmes écoÉnergie au Canada. Cette proposition élimine ou diminue l'écart de prix entre des appareils électroménagers efficaces et non efficaces en offrant une remise modeste à l'achat d'appareils électroménagers Energy Star répondant aux critères Energy Star et en prélevant des frais minimes à l'achat d'appareils électroménagers qui ne sont pas Energy Star. Ce programme aurait aussi pour objectif d'élever régulièrement les normes minimales d'efficacité de tous les produits consommateurs d'énergie. Cette proposition peut être sans incidence pécuniaire.
- 6) Mettre en œuvre le programme Adopteurs précoces – Véhicule électrique/hybride commercial. Ce programme catalyserait l'adoption de véhicules hybrides dans les flottes commerciales canadiennes. Deux cents millions de dollars sur trois ans.

Investissement total : 3,2 milliards de dollars sur cinq ans.

Avantages pour les Canadiens

L'efficacité et la conservation énergétiques sont généralement reconnus comme étant les moyens les plus favorables à l'environnement et les plus économiques pour garantir l'approvisionnement énergétique. L'amélioration de l'efficacité dans tous les secteurs, y compris le transport, le transport en commun et les secteurs industriels, aura des effets tangibles sur la qualité de l'air, réduira les émissions canadiennes de GES et continuera de stimuler une industrie énergétique efficace, polyvalente et génératrice d'emplois pour les Canadiens d'un bout à l'autre du pays.

Contexte et justification

Dans son rapport de l'automne 2006 au Parlement, la commissaire à l'environnement Johanne Gélinas soulignait le besoin pour le gouvernement fédéral de « redoubler d'efforts » pour lutter efficacement contre le changement climatique. La Coalition du budget vert croit que l'efficacité et la conservation sont les deux pierres angulaires d'un plan énergétique susceptible de répondre à cet appel.

Des documents de travail préparés pour le Conseil des ministres de l'Énergie (CME) montrent que des améliorations majeures dans tous les secteurs sont à la fois possibles et économiques, mais seulement si les gouvernements prennent des mesures pour lever les barrières pour transformer le marché et pour réglementer énergiquement l'efficacité énergétique des appareils, des immeubles et des véhicules. Dans ces documents, le CEM recommande des cibles à court terme pour l'environnement bâti, notamment des jalons en 2012 et 2020.⁷⁷

Chacune de ces recommandations, y compris les programmes *Passer à l'énergie verte* et *Adopteurs précoces*, sont des exemples de programmes ayant un bon rapport coût-efficacité que le gouvernement fédéral pourrait mettre en œuvre rapidement et qui auraient des effets tangibles pour les ménages, les consommateurs et les entreprises du Canada. Chacun ouvre la voie à la réalisation de cibles à long terme significatives.

Nous avons toutefois atteint un point où une poignée de recommandations ne peut pas être considérée séparément d'une stratégie plus large. Tous les futurs budgets fédéraux devraient incorporer de nouveaux programmes de soutien financier pour l'efficacité dans le secteur industriel et pour tous les modes de transport de personnes et de marchandises.

78

⁷⁷ De plus amples détails sur ces cibles et ces jalons sont inclus dans l'analyse en profondeur de la recommandation sur *L'efficacité énergétique* par la Coalition du budget, disponible à www.greenbudget.ca/2008/3.html.

⁷⁸

En particulier, la Coalition du budget vert presse le gouvernement fédéral d'agir rapidement pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de transport en commun, en coordination avec les provinces, les grandes villes et les municipalités. La Fédération canadienne des municipalités a récemment mis au point une stratégie nationale du transport en commun qui pourrait servir de point de départ à la création d'initiatives fédérales.⁷⁹ Toute stratégie nationale de transport en commun devrait réunir les initiatives de transport en commun urbain et interurbain.

La consommation d'énergie par les immeubles commerciaux et résidentiels est responsable de plus de 10 % des émissions nationales de gaz à effet de serre. Cette recommandation de la Coalition du budget vert présente quelques-une des nombreuses possibilités de réduire la consommation d'énergie dans le parc immobilier existant et de s'assurer que les futurs immeubles auront un rendement énergétique optimal.

Le gouvernement fédéral doit continuer à faire preuve de leadership en collaborant avec les provinces en vue d'adopter des cibles exécutoires à court et à long termes en matière d'efficacité énergétique. Celles-ci devraient être soutenues par des mesures réglementaires complémentaires dans les secteurs de l'industrie et du transport, ainsi que par des normes d'efficacité minimales applicables aux produits consommateurs d'énergie.⁸⁰ Toutes ces mesures devraient être considérées comme complémentaires à la recommandation de la Coalition du budget vert sur la *Tarifification du carbone*.

Voir www.greenbudget.ca/2008/3.html pour une analyse en profondeur de cette recommandation de la Coalition du budget vert concernant l'adoption d'objectifs d'efficacité énergétique par le Canada ainsi que leur réalisation.

Contacts :

Direction :

Roger Peters, Institut Pembina, 819-483-6288, poste 22, rogerp@pembina.org

« Switch Green » :

Pierre Sadik, Fondation David Suzuki, 613-594-5845, psadik@davidsuzuki.org

⁷⁹ Fédération canadienne des municipalités. http://www.fcm.ca/french/media_f/press_f/march52007-f.html.

⁸⁰ Les normes d'efficacité énergétique minimales devraient atteindre ou dépasser les meilleurs niveaux en Amérique du Nord, s'appliquer largement à tous les produits consommateurs d'énergie (et à ceux qui influent sur la consommation d'énergie), et être améliorées tous les quatre ans pour correspondre aux meilleures normes en Amérique du Nord.

Énergies renouvelables : élaborer une stratégie globale et la mettre en œuvre

Sommaire de la recommandation

Faire en sorte que les sources d'énergie renouvelable à faible impact deviennent l'objet premier de la stratégie à long terme du Canada en matière d'approvisionnement énergétique en y affectant un nouveau financement de 5,074 milliards de dollars sur quinze ans pour :

- 1) Instaurer un crédit d'impôt national pour chauffage solaire de l'eau dans les résidences et les petites entreprises, à titre de supplément au programme écoÉnergie pour le chauffage renouvelable. *Objectif* : Un million de systèmes solaires pour résidences et petites entreprises en dix ans. Cinq cents millions de dollars.
- 2) Tripler le budget de l'actuel programme incitatif écoÉnergie pour l'électricité renouvelable au cours des cinq prochaines années, avec des montants réservés à différentes régions du pays et un niveau de l'incitatif qui correspond au stade de développement de chaque technique. *Objectif* : 12 000 MW de capacité installée d'ici 2012. Trois milliards et demi de dollars sur quinze ans.
- 3) Soutenir l'utilisation des énergies renouvelables dans le Nord. *Objectif* : 85 MW de capacité éolienne installée d'ici 2018.⁸¹ Soixante-quatorze millions de dollars sur quinze ans.
- 4) Soutenir la combustion de biomasse durable et renouvelable à des fins de chauffage par l'entremise du programme écoÉnergie. *Objectif* : 1,25 millions de résidences utilisant des combustibles à chauffage renouvelables d'ici 2018. Un milliard de dollars sur dix ans.⁸²
- 5) Élaborer des critères de durabilité à l'égard des biocarburants agricoles et renouvelables. *Objectif* : établir des critères dans le secteur de la bioénergie qui garantissent une utilisation durable des ressources naturelles du Canada, y compris les forêts et les régions agricoles. Il est fortement recommandé que le soutien financier actuel et futur à l'égard des carburants renouvelables soit limité aux carburants qui respectent les critères établis.

Investissement total : 5 074 milliards de dollars sur 15 ans

Contexte et justification

Le Canada est un grand pays qui dispose de possibilités considérables et inexploitées de

⁸¹ Voir Association canadienne de l'énergie éolienne, à : http://www.canwea.ca/french/index_fr.cfm. La version originale de cette proposition, totalisant 65 MW seulement, a été soumise à Finances Canada en novembre 2005 et est disponible (en anglais) à : http://www.canwea.com/images/uploads/File/Wind_Energy_Policy/Federal/Budget_06_ReCWIP.pdf.

⁸² Une résidence canadienne moyenne consomme 50 GJ par année à des fins de chauffage. Durant les années 1 à 5, le programme offrirait des incitatifs pour l'équivalent de 250 000 résidences. Au cours des cinq années subséquentes, ayant établi un marché croissant, le programme offrirait un incitatif suffisant pour chauffer l'équivalent de 1,25 million de résidences. Ce carburant convient aussi à des applications aux commerces et aux institutions, e.g. chaudières alimentées par des produits de la biomasse.

développer un secteur des énergies renouvelables pouvant subvenir aux besoins des Canadiens et protéger l'environnement. Les présentes recommandations sont conçues pour apporter une solide relance au développement des énergies renouvelables d'un océan à l'autre.

Les techniques de production d'énergies renouvelables telles que l'énergie éolienne et l'énergie solaire ont donné lieu à une industrie qui connaît une croissance parmi les plus rapides au monde. En aidant les Canadiens à tirer parti de cette croissance, on offrira des retombées économiques à l'ensemble du pays sous forme d'approvisionnement énergétique, de vulnérabilité réduite face à la hausse des coûts d'énergie et de création d'emplois dans une industrie en croissance. L'utilisation accrue de l'énergie renouvelable à faible impact aura aussi pour effets de réduire la pollution dangereuse de l'air, de l'eau et du climat dus à notre dépendance actuelle aux combustibles fossiles.

En 2007, le gouvernement fédéral a lancé une série de programmes écoÉnergie afin de soutenir le développement de l'électricité, du chauffage et des combustibles renouvelables. Bien que ces programmes aient permis au gouvernement fédéral de réitérer son engagement envers les énergies renouvelables, ils ont maintenant besoin d'être renforcés et accélérés afin que les propriétaires, les entreprises et les industries puissent accéder aux avantages économiques et environnementaux des énergies renouvelables.

La Coalition du budget vert demande la mise de côté de ressources spécifiques afin de soutenir le développement d'industries naissantes dans le secteur des énergies renouvelables. Les programmes recommandés – un crédit d'impôt national pour le chauffage solaire de l'eau et des incitatifs à adopter des combustibles de biomasse durables – apporteront un soutien à la formation d'industries viables et autosuffisantes. En améliorant le programme écoÉnergie pour l'électricité renouvelable et en offrant divers incitatifs pour chaque type de source d'énergie, on permettra aux investisseurs, aux initiateurs de projet et à l'ensemble des industries du secteur des énergies renouvelables de disposer des assurances nécessaires pendant qu'ils ouvrent une voie nouvelle, durable et multiple d'approvisionnement énergétique au Canada.

De la même façon, nous croyons que le fait de conférer une certaine spécificité régionale aux programmes de soutien au développement des énergies renouvelables assurera la mise en place d'une industrie vigoureuse à l'avantage de l'ensemble des Canadiens. En particulier, la création d'un programme amélioré pour le Nord permettra la création d'emplois et assurera la sécurité de l'approvisionnement et du coût de l'énergie dans une région qui a bien besoin de l'une comme de l'autre.

Ce relèvement des programmes est nécessaire pour que le Canada soit en mesure d'égaliser les investissements qui sont faits par ses partenaires du Groupe des Huit (G8), de la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Mais, ce qui est plus important encore, il s'agit d'investissements dans la création d'un approvisionnement énergétique propre et sûr pour les générations de Canadiens à venir.

Voir www.greenbudget.ca/2008/2.html pour une analyse en profondeur de cette recommandation de la Coalition du budget vert concernant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale en matière d'énergies renouvelables.

Contact :

Paul Cobb

Institut Pembina

819-483-6288, poste 23

paulc@pembina.org

Conserver nos oiseaux migrateurs

Recommandation

Investir un montant additionnel de 150 millions de dollars sur cinq ans pour la conservation des oiseaux migrateurs par l'entremise de programmes gérés par Environnement Canada et ses partenaires, qui fournissent des compétences, des ressources et des perspectives complémentaires. Maintenir ensuite le programme à 35 millions de dollars au-dessus des valeurs actuelles.

Justification

Les oiseaux représentent non seulement un élément à part entière de notre environnement, mais ils sont aussi un outil efficace pour en surveiller la santé.

Le déclin des populations d'oiseaux au Canada a la même signification pour notre environnement qu'un « canari dans une mine de charbon ». Pour bien des raisons, les oiseaux sont des indicateurs biologiques de la santé de leur environnement physique, chimique et biologique, ainsi que du nôtre. Ils parcourent le Canada et traversent nos frontières, subissant les effets des agents stressants de l'environnement. Or, 25 % des 350 espèces d'oiseaux qui fréquentent régulièrement le Canada sont en déclin ou en proie à d'autres problèmes.

Les obligations et les responsabilités reconnues du gouvernement fédéral à l'égard des oiseaux migrateurs, qui découlent de la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* signée avec le gouvernement des États-Unis, signifient que ces préoccupations doivent être intégrées dans chaque politique, programme et intervention touchant la nature et concernant des zones terrestres, marines et d'eau douce au Canada. Cependant, l'engagement du Canada à l'égard de l'étude scientifique et de la conservation des oiseaux migrateurs s'est érodé au cours des trente dernières années, malgré certaines exceptions notables (investissements dans le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine qui ont permis de mener aux plus importants efforts de conservation conjoints jamais menés sur le continent, et dans la protection des espèces d'oiseaux en péril grâce à la *Loi sur les espèces en péril*).

Il faut améliorer les programmes de conservation des oiseaux afin d'aider les espèces en déclin avant qu'elles ne soient placées sur la liste critique. Une fois qu'elles y sont, on doit passer par les onéreux programmes sur les espèces en péril pour les aider. Il est beaucoup plus efficace d'agir avant que les oiseaux communs ne deviennent rares.

Le Canada peut compter sur l'existence de grandes coalitions de partenaires de bonne volonté, qui ont des plans bien conçus et qui peuvent aider à la conservation des oiseaux migrateurs. Signalons notamment l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord, qui regroupe des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, des organisations non-gouvernementales de conservation et des associations industrielles au Canada. Ce partenariat s'étend aux États-Unis et au Mexique. De plus, des dizaines de

milliers de Canadiens souhaitent favoriser activement la conservation des oiseaux en contribuant à des fonds privés et en offrant d'innombrables heures de bénévolat.

Un travail de base fondamental pour la conservation des oiseaux migrateurs est l'observation et la recherche. L'observation permet de suivre les changements quant à l'abondance et à la distribution des espèces, alors que la recherche est souvent mise à profit pour comprendre quels agents stressants affectent les populations et pour élaborer des solutions possibles. La recherche fournira des données de modélisation, qui à son tour aidera à prédire l'évolution des populations d'oiseaux.

Il faudra améliorer l'observation et la recherche pour les motifs spécifiques qui suivent, parmi bien d'autres.

Le gouvernement fédéral fait face à une difficile question stratégique et réglementaire qui a trait aux prises accidentelles d'oiseaux découlant de l'activité industrielle forestière, agricole et autres. L'information sur l'état et les tendances des espèces en cause, à l'intérieur et à l'extérieur des zones touchées, aura une importance primordiale dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions éventuelles.

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de s'assurer que des évaluations environnementales adéquates seront menées à l'égard des projets de développement qui relèvent de ses compétences. Ici encore, des données de surveillance adéquates sont essentielles.

Le gouvernement fédéral fixe les saisons de chasse à la sauvagine, et il est impératif qu'il surveille l'impact de ses règlements sur les espèces chassées et sur les chasseurs.

Le gouvernement fédéral est responsable devant les Canadiens de faire rapport sur la situation et les tendances des différentes espèces d'oiseaux migrateurs qu'il est chargé de protéger.

Le changement climatique et d'autres agents stressants à grande échelle causent des changements considérables aux paysages et aux espèces. Ces changements doivent être compris avant que l'on puisse élaborer des stratégies d'adaptation. Parmi les espèces aviaires les plus touchées, on compte celles de l'Arctique canadien, où les responsabilités d'intendance du Canada sont d'autant plus délicates qu'elles touchent à des questions de souveraineté.

Au Canada, environ 600 Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) d'importance nationale et mondiale ont été identifiées et signalés à Birdlife International. Il faudrait que le Canada établisse un cadre d'observation afin d'évaluer l'intégrité écologique de ces sites et d'élaborer des stratégies de protection là où elles seront jugées nécessaires.

Une autre importante réalité de la conservation des oiseaux migrateurs est le fait que le Canada partage les espèces d'oiseaux qu'il reçoit sur son territoire avec de nombreux

autres pays. Tout ce que nous faisons au Canada peut se révéler sans grande utilité si la conservation fait défaut dans d'autres pays. Historiquement, le Canada a joué un rôle de leadership, limité mais non moins important, dans les efforts de conservation dans d'autres pays de notre hémisphère. Bon nombre de ces pays ont des infrastructures de conservation de la faune assez faibles, mais ils s'améliorent et le Canada est en mesure de jouer un rôle beaucoup plus important en matière d'observation, de recherche, de planification de la conservation et de renforcement des capacités de conservation. Ceci devrait constituer un élément central de la création d'un programme sur les oiseaux migrateurs au Canada.

Un réinvestissement dans la conservation des oiseaux migrateurs est essentiel si le gouvernement fédéral veut être en mesure de respecter ses obligations en matière de reddition de comptes en vertu de la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la loi canadienne sur laquelle elle s'appuie.

Investissement total : 150 millions de dollars sur cinq ans et **35 millions de dollars** annuellement par la suite.

Contacts :

Julie Gelfand, Nature Canada, 613-562-3447, poste 231
George Finney, Études d'Oiseaux Canada, 888-448-2473, poste 206

Étendre les avantages fiscaux liés au don écologique aux terres figurant dans un inventaire

Recommandation

Modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que les incitatifs fiscaux offerts dans le cadre du Programme des dons écologiques s'applique aux dons de terrains ayant une importance écologique qui sont détenus par des sociétés ou par des particuliers dans l'inventaire de leur entreprise.

Contexte et justification

Dans son *Budget 2006*, le gouvernement canadien a pris des mesures importantes pour aider les propriétaires privés et les groupes de conservation canadiens à préserver le patrimoine naturel du Canada en réduisant à zéro le taux d'inclusion des gains en capital applicable aux dons écologiques. Ces mesures étaient réclamées depuis longtemps par le milieu de la conservation; elles inciteront les propriétaires privés à faire don de terres à des fins de conservation. La Coalition du budget vert souligne avec plaisir la clairvoyance du gouvernement à cet égard.

Toutefois, certains dons de terrains d'importance écologique – terrains détenus en inventaire plutôt qu'en immobilisation – ne bénéficient toujours pas de la fiscalité préférentielle prévue par le Programme des dons écologiques. Ces terrains sont souvent situés près de zones urbaines et sont soumis à d'énormes pressions qui menacent leurs richesses écologiques.

La cession de terrains détenus en inventaire génère un profit plutôt qu'un gain en capital (car il ne s'agit pas d'une « immobilisation »), dont la totalité est considérée comme un revenu aux fins de l'impôt. Les avantages fiscaux du Programme des dons écologiques s'appliquent seulement au gain en capital associé au don. Le Programme vise à offrir des incitatifs pour préserver d'importants écosystèmes. Il devrait donc s'appliquer à toutes les personnes et à toutes les entreprises possédant des terrains qualifiés, quel que soit le mode de possession de ceux-ci.

Contact :

Thea Silver
Conservation de la nature Canada
416-932-0050, poste 277

De meilleurs indicateurs : intégrer les valeurs environnementales dans les politiques

Recommandation

Continuer la mise en œuvre des recommandations de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)⁸³ sur les indicateurs du capital naturel, afin d'intégrer plus efficacement les valeurs environnementales dans les politiques fédérales.

Les prochaines étapes consistent à :

1. élargir le Système de comptabilité nationale du Canada afin d'y inclure des données plus détaillées sur le capital naturel;
2. établir des rapports annuels sur le couvert forestier et l'étendue des terres humides pour compléter les cinq indicateurs nationaux du capital naturel recommandés par la TRNEE.^{84,85}

Avantages pour les Canadiens

- Contribuer à la sauvegarde de notre capital naturel, qui est un élément central de notre économie, notre santé et nos vies et dont dépend le bien-être des générations futures.
- Fournir l'information nécessaire pour que les parlementaires, les agents du gouvernement et les citoyens prennent et soutiennent des décisions stratégiques qui permettent de préserver et d'accroître notre capital naturel concurrentiellement avec notre capital financier.
- Faire progresser le Canada sur la voie d'une économie où la réussite économique fait avancer la santé environnementale et sociale.

Contexte et justification

La vision

Pour réaliser une véritable durabilité, il est fondamentalement important de prendre en compte les considérations environnementales dans toute politique connexe.

Les efforts pour préserver et accroître le capital environnemental, social et produit du Canada, ainsi que des épargnes financières, seront beaucoup plus efficaces s'ils sont poursuivis ensemble en s'appuyant mutuellement. Autrement, si les décisions économiques sont prises isolément, nous risquons d'entraver l'atteinte des plus grands objectifs stratégiques du Canada et de devoir affecter des fonds publics considérables à

⁸³ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (2003), *Les indicateurs d'environnement et de développement durable pour le Canada*. <http://www.nrtee-trnee.ca/fra/publications/indicateurs-developpement-durable/index-indicateurs-developpement-durable-fra.html>.

⁸⁴ Ibid. Trois des indicateurs du capital naturel recommandés ont déjà été appliqués par le gouvernement fédéral : la qualité de l'air, la qualité de l'eau douce et les émissions de gaz à effet de serre. Le plus récent rapport, *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement 2006*, publié par Environnement Canada, Statistiques Canada et Santé Canada, est disponible à <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=16-251-XWF>.

⁸⁵ La TRNEE a aussi recommandé un sixième indicateur, qui mesure le capital humain (niveau de scolarité).

des dépenses de remise en état environnemental et social. Inversement, les meilleures décisions économiques, environnementales et sociales en matière de politiques créent des avantages dans les trois sphères, maximisant ainsi l'utilisation de fonds publics.

Les Canadiens ont appris par l'expérience, par exemple à la suite de la crise de la morue, sur la côte Est, et de la crise de l'eau potable de Walkerton, que la gestion des problèmes économiques à court terme séparément des problèmes environnementaux et sociaux – et attendre que la crise survienne pour agir – peut entraîner des coûts élevés

Les prochaines étapes

Plusieurs étapes sont nécessaires pour intégrer complètement et efficacement les considérations environnementales dans les politiques fédérales et dans les expériences pratiques parmi lesquels on peut ensuite choisir la meilleure voie pour le Canada.

Le Canada peut apprendre de diverses expériences et approches internationales. Par exemple, le Mexique a intégré explicitement des principes de développement durable dans sa structure nationale de planification du développement, tandis qu'aux Philippines, l'Autorité nationale de développement économique préside le Conseil pour le développement durable. La Suisse et le Royaume-Uni ont été des leaders dans l'utilisation de cadres environnementaux, économiques et sociaux intégrés dans l'évaluation des propositions de politique.⁸⁶

Le gouvernement du Canada devrait miser sur ses progrès jusqu'ici pour adopter des mesures permettant de suivre l'évolution de la valeur de son capital naturel, ainsi que les facteurs connus qui influent sur cette évolution. L'état de notre capital naturel est et continuera d'être un important déterminant de notre bien-être économique et social collectif, tout comme le sont également les mesures de notre capital économique et social.

En vue de mesurer les progrès faits pour que les prix du marché soient le reflet de la réalité environnementale, le gouvernement devrait s'engager à créer des indicateurs pour mesurer l'intégration des coûts et des avantages liés au cycle de vie dans les prix des biens, des services et des activités, tant au niveau du commerce au détail que tout au long de la chaîne d'approvisionnement. De même, ces mesures devraient indiquer les avantages corrélés sur les coûts des biens, des services et des activités dont les impacts de cycle de vie sont plus positifs que ceux de leurs concurrents; et les avantages concurrentiels pour les entreprises qui font figure de chefs de file en environnement en améliorant les effets sur le cycle de vie associés à leurs opérations. Le gouvernement devrait, par ailleurs, s'engager à poursuivre l'amélioration continue de ces mesures et à fixer des objectifs concrets pour ce faire.

Toutes les politiques fiscales et économiques canadiennes, existantes et proposées, devraient être évaluées, d'une manière transparente, quant à leurs répercussions

⁸⁶ International Institute for Sustainable Development (2003): *National Strategies for Sustainable Development*. p. x-xii. Ce document présente des exemples utiles et des analyses de la façon dont 19 pays ont mis en œuvre des stratégies de développement durable. (En anglais)

environnementales, afin de s'assurer que ces politiques actuelles et proposées n'agissent pas à l'encontre des objectifs environnementaux de la société. Voir *Préserver les minéraux pour l'avenir*, qui présente des exemples d'actuels allègements fiscaux nuisibles.

En outre, les structures d'élaboration de politiques devraient être modifiées, ou nouvellement mises en œuvre, comme au Mexique et aux Philippines, de manière à ce que des experts de haut niveau en politiques environnementales jouent un rôle significatif dans toute prise de décision fiscale et économique. Pour ce faire, on pourrait constituer un groupe de travail interministériel qui serait affecté à l'intégration des valeurs environnementales dans toute politique pertinente. Ce groupe de travail serait composé de hauts représentants des ministères des Finances, de l'Environnement, de l'Industrie, des Ressources naturelles, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, des Pêches et des Océans et des Affaires indiennes et du Nord, ainsi que du Cabinet du Premier ministre, du Bureau du Conseil privé et de l'Agence du revenu du Canada.

Pour réussir à harmoniser l'économie du Canada avec les objectifs environnementaux de la société, il faudra aussi compter sur le leadership du gouvernement fédéral qui devra motiver les gouvernements provinciaux et municipaux à adopter des mesures complémentaires et les soutenir à cet effet. Spécifiquement, le gouvernement fédéral devrait voir à ce qu'une partie des paiements de transfert aux provinces et des montants provenant de la taxe sur l'essence transférés aux municipalités soit subordonnée à la réalisation d'objectifs environnementaux spécifiques et à la mise en œuvre de mesures visant à intégrer plus adéquatement les valeurs du capital naturel et les coûts de la pollution dans les prix du marché, par exemple par la hausse de la tarification du carbone, des redevances d'exploitation des ressources et de la tarification routière.

Recommandation relative au Budget 2008

La Coalition du budget vert croit que la prochaine étape sur cette voie devrait être de parachever la mise en œuvre des recommandations faites en 2003 par la TRNEE concernant les indicateurs du capital naturel⁸⁷, de renforcer les mesures fédérales existantes à l'égard des émissions de gaz à effet de serre, de la qualité de l'air et de la qualité de l'eau douce.

La pleine réalisation des avantages potentiels de ces indicateurs dépendra également du degré de leadership qui sera assumé par le gouvernement fédéral dans la coordination et le soutien nécessaires pour améliorer la quantité et la qualité des données environnementales produites et partagées par tous les niveaux de gouvernement au Canada.

Contact :

Andrew Van Iterson, Coalition du budget vert
613-562-8208, poste 243, avaniterson@naturecanada.ca

⁸⁷ TRNEE (2003), *Les indicateurs d'environnement et de développement durable pour le Canada*. <http://www.nrtee-trnee.ca/fra/publications/indicateurs-developpement-durable/index-indicateurs-developpement-durable-fra.html>.