



STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ministère des Finances

Décembre 1997

Canada

Pour obtenir des exemplaires
supplémentaires de ce document :

Centre de distribution
Ministère de Finances
300, rue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

Également diffusé sur Internet : <http://www.fin.gc.ca/>

This publication is also available in English.



«Les Canadiens et les Canadiennes ont le privilège de pouvoir compter sur d'abondantes richesses naturelles, l'assise de notre économie et de notre qualité de vie. La beauté de nos paysages est un autre des atouts dont les Canadiens estiment la valeur. La gestion intelligente de notre patrimoine naturel est par conséquent une priorité non seulement pour la génération actuelle, mais également pour les générations futures.

Notre façon d'aborder l'économie et l'environnement évolue. Le temps est passé où nous tenions la croissance économique et la préservation de l'environnement pour des buts opposés. De plus en plus, ces deux questions sont perçues comme des objectifs étroitement liés, qui requièrent des efforts concertés si nous avons à coeur d'assurer l'avenir – celui de notre pays et de la planète tout entière.

Notre économie est également sur la voie du changement, en raison de l'importance grandissante du savoir comme moteur de croissance et de l'incidence de la mondialisation croissante. Nous devons donc trouver de nouvelles façons d'assurer la croissance économique, la création d'emplois et notre compétitivité à l'échelle internationale, et ce, tout en protégeant l'environnement. Cette évolution engendre de plus de nouvelles possibilités dans les technologies de pointe, l'utilisation plus efficiente de l'énergie et la mise au point d'énergies nouvelles, ainsi qu'une nouvelle synergie entre l'économie et l'environnement.

Depuis 1994, le ministère des Finances a adopté une série de mesures afin d'assurer une meilleure intégration de l'économie et de l'environnement dans la formulation des politiques dont il a la charge. Les quatre derniers budgets fédéraux comportaient des mesures qui ont contribué à assurer des règles du jeu identiques pour les énergies renouvelables et non renouvelables, à promouvoir l'efficacité énergétique et à encourager les dons de terres écosensibles ainsi que la mise sur pied de fiducies environnementales.

Ce document, qui décrit les plans mis de l'avant par le Ministère pour continuer à progresser dans le domaine, est une partie intégrante de la stratégie du gouvernement en vue de l'atteinte d'un but commun : bénéficier d'une économie forte, créer un plus grand nombre d'emplois, préserver nos programmes sociaux – et maintenir un environnement sain.»

Le ministre des Finances
L'honorable Paul Martin, c.p., député
le 10 décembre 1997

AVANT-PROPOS

Le présent document énonce la stratégie de développement durable du ministère des Finances, qui a été élaborée pour répondre aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*.

Par suite de modifications apportées en 1995 à cette loi, tous les ministères fédéraux doivent élaborer des stratégies de développement durable, dans lesquelles sont décrits les objectifs et les plans d'action ministériels.

Ces stratégies, qui doivent être soumises au Parlement au plus tard le 15 décembre 1997, doivent faire l'objet d'une mise à jour au moins tous les trois ans. Les ministères doivent aussi rendre compte chaque année des progrès réalisés quant à la mise en oeuvre de leurs stratégies.

Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* ont également entraîné la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable.

Le commissaire relève du vérificateur général. Il est chargé de rendre compte chaque année au Parlement des progrès réalisés par les ministères quant à l'atteinte des objectifs et à la mise en oeuvre des plans énoncés dans leurs stratégies de développement durable.

L'élaboration de la stratégie a comporté la tenue de consultations publiques qui ont pris place grâce à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Les commentaires reçus se sont avérés utiles à la rédaction du présent document. Toutefois, la stratégie demeure uniquement celle du ministère des Finances.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Intégrer l'économie et l'environnement	13
Bâtir l'avenir	19
Participer à l'économie mondiale	27
Écologiser les opérations	33
Annexe	
Processus de consultation	35

INTRODUCTION

L'objectif premier du gouvernement est clair : bâtir une économie solide permettant la création des emplois dont les Canadiens et les Canadiennes ont besoin et créer une société prospère pour permettre le maintien de la qualité de vie et des valeurs des Canadiens et des Canadiennes.

Le ministère des Finances a par conséquent élaboré un cadre stratégique économique et financier destiné à éliminer le problème grave que posait le déficit fédéral. Celui-ci a effectivement hypothéqué l'avenir des Canadiens, à cause du fardeau croissant de la dette, et a miné la confiance en l'avenir. Pour y arriver, on devait favoriser la croissance économique et réduire les dépenses.

Comme le soulignait *La Mise à jour économique et financière* publiée par le ministère des Finances le 15 octobre 1997, une page est tournée. Le déficit a été réduit substantiellement et le gouvernement s'est engagé à équilibrer le budget au plus tard en 1998-99. Un déficit réduit a entraîné une baisse des taux d'intérêt et un raffermissement de la croissance économique; il a également favorisé la création d'emplois.

La Mise à jour économique et financière indiquait également que le Canada est à l'aube d'une ère nouvelle et qu'il est sur le point de se lancer dans un nouveau débat.

Outre l'attention qu'il accorde à la situation financière et économique, le Ministère s'est aussi engagé à pratiquer le développement durable. Depuis 1994, tous les budgets fédéraux ont prévu les mesures nécessaires pour reconnaître l'importance des questions environnementales dans la gestion de l'économie.

Dans la foulée de ce progrès, le Ministère étudiera la possibilité de nouvelles initiatives selon les paramètres établis dans le programme d'action du gouvernement.

Le présent document fait état des questions et priorités qui concernent le développement durable et sur lesquelles le Ministère entend axer ses efforts au cours des trois prochaines années.

Le concept de développement durable

Le développement durable est un concept large et complexe, qui exige de repenser de façon fondamentale les liens qui existent entre l'économie, la qualité de vie et le milieu naturel, aujourd'hui et demain.

Le Ministère s'est laissé guider par la définition de développement durable qui figure dans la *Loi sur le vérificateur général*, lors de l'élaboration de la présente stratégie.

Qu'est-ce que le développement durable?

La *Loi sur le vérificateur général* définit le développement durable de la façon suivante :

«développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs».

Dans le cadre de l'énoncé du rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable, la *Loi sur le vérificateur général* élabore davantage la notion de développement durable, de la façon suivante :

«concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire de la réalisation des objectifs suivants :

- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- b) la protection de la santé des Canadiens;
- c) la protection des écosystèmes;
- d) le respect des obligations internationales du Canada;
- e) la promotion de l'équité;
- f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
- g) la prévention de la pollution;
- h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir».

Essentiellement, le concept de développement durable repose sur la nécessité d'agir sur deux fronts :

- intégration plus étroite des objectifs économiques, sociaux et environnementaux;**
- équité intergénérationnelle.**

La poursuite du développement durable pose des défis majeurs et met en jeu de nombreux intervenants – le grand public, les consommateurs, l'industrie, les administrations publiques à tous les niveaux ainsi que la communauté internationale.

Le développement durable soulève en outre plusieurs questions de principe et autres, et il faudra sans doute de nombreuses années pour les aborder toutes. Certaines d'entre elles comportent des aspects de mesure. Par exemple, qu'entraînerait l'attribution d'une valeur au milieu naturel, et comment pourrait-on le faire en pratique? Quel est le concept de capital naturel, et dans quelle mesure se rattache-t-il aux concepts plus traditionnels de capital humain ainsi qu'à d'autres formes de capital?

D'autres questions encore ont trait au fondement des mesures prises pour résoudre les problèmes environnementaux – compte tenu du rôle de ce que l'on appelle le «principe de précaution» et de l'évaluation des coûts et des avantages relatifs.

Il est également pertinent de se demander comment les coûts de la dégradation environnementale pourraient être internalisés dans l'économie, conformément au principe fondamental et largement répandu que les pollueurs sont responsables des coûts environnementaux de leur activité économique. Cela fait aussi intervenir des éléments de la théorie économique relatifs à la prise en compte des externalités, en ce qui a trait aux biens publics, à l'utilisation des ressources et à l'établissement des prix.

Pour les stratégies qui interviennent quotidiennement dans les processus décisionnels de l'État, le concept de développement durable pose deux défis particuliers :

- ❑ **équilibre** : le concept de développement durable laisse supposer que la croissance économique et la protection de l'environnement peuvent, à long terme, s'appuyer mutuellement. À court terme, toutefois, les décisions qui sont prises nécessitent parfois l'établissement d'un équilibre entre des objectifs comme ceux qui sont liés au développement régional, aux emplois, au bien-être social et à la protection de l'environnement.
- ❑ **débouchés** : le développement durable offre de nouveaux débouchés importants liés au développement de technologies plus respectueuses de l'environnement, ainsi qu'une synergie potentielle entre une plus grande efficacité économique et la conservation des ressources.

En dernière analyse, les administrations publiques, les entreprises et les citoyens de tous les pays font face au même défi fondamental : comment protéger l'environnement tout en favorisant la croissance économique, l'emploi et le bien-être social? Ce défi se pose dans un contexte de restrictions financières permanentes, de l'évolution rapide de la technologie et de la mondialisation croissante des économies et des questions environnementales.

Rôle du Ministère en matière de politiques

Lors de l'élaboration du présent document, le Ministère s'est laissé guider par une suggestion figurant dans le *Guide de l'écogouvernement*, selon laquelle chaque ministère devrait élaborer sa stratégie de développement durable «à la lumière de son propre mandat».

Le mandat premier du ministère des Finances consiste à gérer l'économie et les ressources financières de l'État. C'est à cette fin que servent la politique économique, la politique budgétaire et la politique fiscale. Du fait de ses responsabilités, le Ministère participe aussi à l'élaboration de la politique sociale, de la politique économique sectorielle et régionale, et intervient dans d'autres secteurs de politique, comme le commerce et les finances sur le plan international.

Il ressort que les activités du Ministère ont trait, pour la majeure partie, à l'analyse et à l'élaboration de politiques. Contrairement à la plupart des autres ministères, le ministère des Finances a un engagement direct limité quant à l'exécution de programmes ou à la prestation de services aux Canadiens et aux Canadiennes.

Même si le rôle du Ministère en matière de politiques est important, il s'exerce dans le cadre stratégique plus large établi par le gouvernement, et de concert avec d'autres ministères. Le budget fédéral annuel, dans lequel figurent les prévisions économiques et financières du gouvernement, ainsi que les grands objectifs de ce dernier pour l'exercice à venir, rend aussi compte de la démarche collective du gouvernement dans son ensemble.

La présente stratégie constitue par conséquent un document-cadre destiné à orienter le point de vue du Ministère sur les rapports et les liens qui existent entre ses activités et le développement durable. Elle énonce les priorités en matière d'analyse de politiques pour les trois années à venir, à l'intérieur du mandat général et des responsabilités du Ministère. Les résultats verront le jour dans le cadre des efforts permanents du Ministère pour mettre en oeuvre le programme gouvernemental dans le contexte de l'établissement de priorités et des budgets à venir.

Questions clés

- Intégrer l'économie et l'environnement** : tirer parti des progrès réalisés quant à l'intégration de considérations environnementales et économiques dans les politiques de fiscalité et de dépenses ainsi que dans les politiques connexes.
- Bâtir l'avenir** : améliorer l'équité intergénérationnelle en assainissant les finances publiques et en renforçant l'économie et la société.
- Participer à l'économie mondiale** : tenir compte de la mondialisation croissante de l'économie ainsi que des préoccupations environnementales et de leur lien avec la compétitivité au niveau international.
- Écologiser les opérations** : écologiser les opérations internes du Ministère.

Amélioration des processus et de la coordination

Compte tenu de l'orientation politique du mandat du ministère des Finances, la présente stratégie est axée sur une fonction plus étendue du Ministère quant à la résolution des questions de développement durable.

Le ministère des Finances est un ministère extrêmement intégré, dont la structure comporte une capacité d'analyse considérable des politiques. Il s'agit aussi d'un ministère relativement petit du point de vue des ressources, dont la plupart sont des personnes.

Compte tenu de la nature transsectorielle du développement durable, ainsi que de ses répercussions sur l'élaboration des politiques économiques, sociales et environnementales, l'approche, au ministère des Finances, consiste à intégrer le développement durable à la structure existante, plutôt qu'à l'isoler.

En pratique, cela signifie que les responsabilités en matière de développement durable sont largement réparties au sein du Ministère, et font intervenir principalement les directions de la politique du développement économique, de la politique de l'impôt, des politiques économique et fiscale, des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, de même que celles des finances et du commerce internationaux.

Récemment, le Ministère a pris des mesures en vue d'accroître sa capacité de traiter les questions de politique économique; c'est-à-dire qu'il a fait du secteur de la politique du développement économique une direction distincte, relevant du sous-ministre. La Direction de la politique de développement économique et des finances intégrées, dont une section s'occupe d'environnement, d'énergie et de ressources, constitue le point central, au Ministère, pour les questions de développement durable.

Parallèlement, le Ministère a donné pour mandat à son comité de coordination ministériel d'assurer la responsabilité des questions de développement durable, ainsi que la mise en oeuvre de la présente stratégie et les rapports qui en découlent. Il s'agit d'un comité de cadres supérieurs, constitué des directeurs généraux et d'autres hauts fonctionnaires, qui est responsable de la coordination générale des politiques au sein du Ministère, y compris le budget fédéral annuel.

Le Ministère fera en sorte d'accroître la sensibilisation à la question du développement durable. À cette fin, il distribuera un exemplaire de sa stratégie à tous les employés et l'intégrera aux documents d'information remis aux nouveaux employés.

Structure interne améliorée

- ❑ **Point central** : Direction de la politique de développement économique et des finances intégrées
- ❑ **Exécution** : Politique du développement économique, Politique de l'impôt, Politiques économique et fiscale, Finances et commerce internationaux
- ❑ **Coordination** : comité de coordination ministérielle
- ❑ **Sensibilisation** : tous les employés

Consultations publiques

La présente stratégie a en outre profité de consultations publiques qui se sont tenues dans le cadre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. (Des renseignements sur le processus de consultation figurent à l'annexe.)

En mettant en oeuvre la stratégie, le Ministère espère tirer parti de ses liens avec la Table ronde nationale. Il continuera en outre de recueillir le point de vue et les propositions d'organisations environnementales, de l'industrie et du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, quant à des façons pratiques et efficaces d'intégrer les questions de développement durable à l'élaboration des politiques.

Ces démarches pourraient aussi s'accompagner de consultations publiques exhaustives, sous la gouverne du Comité permanent des finances, y compris des audiences prébudgétaires tous les automnes, à Ottawa et dans les grands centres partout au pays.

Consultations publiques

- ❑ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
- ❑ ONG
- ❑ Industrie
- ❑ Comité permanent de l'environnement et du développement durable
- ❑ Comité permanent des finances (audiences prébudgétaires)

INTÉGRER L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT

Lorsque le gouvernement actuel a entrepris son premier mandat en 1993, l'une de ses priorités consistait à assurer une intégration plus étroite des objectifs économiques et environnementaux.

Par la suite, c'est-à-dire aux termes du budget de 1994, le ministre des Finances a créé le Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales. Des représentants de l'industrie, des groupes environnementaux, des chercheurs universitaires et du gouvernement fédéral ont passé en revue un certain nombre de mesures fiscales et de dépenses fédérales et ont présenté des recommandations au gouvernement, en vue de les rendre plus durables, tant du point de vue économique qu'environnemental. Le groupe a en outre déterminé, en vue d'une analyse et d'un examen plus poussés, un certain nombre d'instruments économiques et d'approches axés sur le marché, qui pourraient être utilisés pour atteindre les objectifs environnementaux de façon plus efficace que la réglementation traditionnelle.

Les résultats de cet exercice, ainsi que d'autres recommandations et analyses, ont fait partie de chacun des trois budgets fédéraux subséquents.

Utilisation du régime fiscal

Un certain nombre de mesures importantes ont été prises au cours des quatre dernières années pour que le régime fiscal tienne davantage compte des considérations environnementales. Ces mesures fiscales étaient axées sur les éléments suivants :

- ❑ **fiducies environnementales** : encourager les contributions aux fiducies environnementales, y compris des mesures pour faciliter l'établissement de telles fiducies dans le secteur minier;
- ❑ **dons de terres et dons de bienfaisance** : encourager la préservation des terres écosensibles et les dons de bienfaisance en général grâce à la modification des dispositions régissant ces derniers;
- ❑ **ressources renouvelables et non renouvelables** : établir des règles plus équitables entre les ressources renouvelables et non renouvelables, par suite d'une analyse entreprise conjointement par Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances.

Ce dernier, de concert avec les ministères des Ressources naturelles et de l'Industrie, a élaboré un document de travail décrivant l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés dans son application aux métaux, au papier, aux plastiques et au caoutchouc, vierges et recyclés. Dans ce document, on est arrivé à la conclusion qu'il n'existe pas de différence significative dans le régime fiscal en ce qui a trait aux activités relatives aux produits vierges et aux produits recyclés.

Sommaire des initiatives budgétaires récentes touchant l'environnement

Fiducies environnementales

- ❑ Déductibilité des contributions à des fiducies de restauration minière (1994).
- ❑ Élargissement des règles relatives aux fiducies de restauration minière à d'autres fiducies environnementales, aux sites d'enfouissement des déchets et aux mines d'agrégats (1997).

Préservation de terres écosensibles

- ❑ Suppression du plafond de 20 p. 100 du revenu limitant l'utilisation du crédit d'impôt pour dons de bienfaisance dans le cas des dons de terres écosensibles à des fins de préservation (1995).
- ❑ Le plafond de 75 p. 100 du revenu net du crédit pour dons de bienfaisance ne s'appliquera pas aux dons de terres écosensibles, ni aux servitudes relatives à ces terres (1997).
- ❑ Changements de la méthode d'évaluation fiscale des dons de servitudes de terres écosensibles, en vue de faciliter ces dons (1997).

Dons de bienfaisance

- ❑ Les seuils des dons de bienfaisance ouvrant droit à un crédit de 29 p. 100 ont été abaissés, pour passer de 250 à 200 dollars, ce qui augmente la capacité de financement des organismes de bienfaisance qui contribuent à la promotion du développement durable (1994).
- ❑ Les organismes de bienfaisance dans le domaine environnemental profiteront de l'amélioration des encouragements aux dons de liquidités ou de titres cotés (1997).

Ressources renouvelables et non renouvelables et économie d'énergie

- ❑ Mesures visant à assurer des règles plus égales entre les investissements dans les énergies renouvelables et non renouvelables (1996, 1997).
 - Resserrement des règles d'admissibilité pour les actions accréditatives émises par les entreprises des secteurs minier, pétrolier et gazier (1996).
 - Élargissement de l'utilisation des actions accréditatives aux investissements dans les énergies renouvelables, grâce à l'instauration des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada (1996); inclusion des coûts des turbines éoliennes d'essai (1997).
 - Modifications de la catégorie 43.1, y compris l'assouplissement des «règles concernant les biens énergétiques déterminés», en vue d'aider au financement des investissements dans les énergies renouvelables (1996); élargissement de l'admissibilité au régime d'amortissement de la catégorie 43.1 pour certaines acquisitions de matériel d'occasion ainsi que réduction du seuil d'admissibilité pour les systèmes photovoltaïques (1997).
- ❑ Affectation de 20 millions de dollars par année, pendant trois ans, à titre d'encouragement pour promouvoir les investissements touchant les énergies renouvelables et les économies d'énergie, en rapport avec le *Code national de l'énergie pour les bâtiments* (1997).

À l'avenir, le Ministère a l'intention de continuer à examiner des façons d'améliorer le régime fiscal, afin de le rendre plus compatible avec les priorités économiques, sociales et environnementales du Canada.

Des représentations sont souvent faites pour que le régime fiscal puisse contribuer à résoudre les problèmes environnementaux, grâce à la modification d'incitatifs, afin que le comportement des consommateurs et de l'industrie rende mieux compte des conséquences environnementales de leurs activités. Ces modifications peuvent prendre la forme de l'imposition des activités qui sont nocives au point de vue environnemental, ou encore d'une aide fiscale pour les activités respectueuses de l'environnement. Ces initiatives fiscales soulèvent diverses questions, en ce qui a trait notamment à leur efficacité environnementale, à leurs conséquences financières et économiques et à leur efficacité par rapport à d'autres instruments. Ces questions doivent être examinées soigneusement. Le Ministère continuera, de concert avec d'autres ministères, des groupes environnementaux, des entreprises et le grand public, d'examiner des possibilités d'intégrer les considérations environnementales et économiques au régime fiscal.

- ❑ **Économie d'énergie et énergies renouvelables** : continuer d'évaluer l'efficacité des mesures fiscales existantes, en vue d'encourager une plus grande économie d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables.
- ❑ **Consommation d'énergie et transport** : élaborer un répertoire des renseignements disponibles sur la structure et le niveau des taxes fédérales et provinciales actuelles sur la consommation d'énergie et sur le transport au Canada, comprenant l'intervention des gouvernements provinciaux. Ce répertoire, qui viendrait s'ajouter aux deux rapports diffusés précédemment sur le régime fiscal s'appliquant aux produits vierges par rapport aux produits recyclés, ainsi que sur les ressources renouvelables par rapport aux ressources non renouvelables, contribuera à établir une base de connaissances sur la structure fiscale dans les domaines à portée environnementale.

Réduction ou élimination des subventions

Même si l'utilisation de subventions peut être justifiée dans certains cas, ces dernières ont généralement tendance à entraîner des distorsions économiques et à nuire au bon fonctionnement de l'économie. Parallèlement, elles peuvent être à la source de pressions sur les ressources, du fait qu'elles cachent les coûts réels de l'activité économique, ce qui fait qu'elles constituent un obstacle au développement durable. La réduction ou l'élimination des subventions improductives est dans l'intérêt à la fois de l'économie et de l'environnement.

Dans le cadre des efforts visant à réduire les dépenses fédérales et à restructurer le rôle du gouvernement fédéral, des mesures ont été prises depuis 1994 pour réduire substantiellement ou éliminer de nombreuses subventions et contributions gouvernementales. Les budgets de 1995 et de 1996 comprenaient des mesures en vue de réduire de façon substantielle les subventions aux entreprises, soit dans une proportion d'environ 60 p. 100 entre 1993-94 et 1998-99. Le gouvernement a maintenant tourné son attention vers l'identification de ressources à investir dans les secteurs clés en croissance de l'économie.

Les subventions gouvernementales directes et autres mesures de soutien au transport et à l'agriculture ont notamment diminué de façon significative. Dans le budget de 1995, le gouvernement a aussi indiqué que le soutien financier direct des mégaprojets énergétiques prendrait fin après 1995-96, une fois le projet Hibernia terminé.

Par ailleurs, les dépenses dans certains domaines ayant une incidence environnementale et économique ont été repensées et augmentées. Même si les subventions et contributions totales au secteur de l'énergie doivent diminuer d'environ 75 p. 100 d'ici 1998-99 (ce qui traduit principalement les diminutions projetées du soutien fédéral au projet Hibernia), le ministère des Ressources naturelles a pris des mesures pour augmenter la part des subventions et des contributions qui va à l'économie d'énergie et aux énergies de remplacement, la faisant passer d'environ 6 p. 100 au début des années 1990 à 22 p. 100 en 1998-99.

- ❑ **Subventions** : travailler de concert avec d'autres ministères et organismes pour déterminer d'autres possibilités de réduction ou d'élimination des subventions qui entraînent une distorsion de l'économie, en tenant compte de leurs répercussions possibles sur les retombées environnementales, et éviter un retour aux subventions improductives caractéristiques des dépenses passées.

Utilisations pratiques des instruments économiques

L'utilisation des mesures financières et fiscales pour résoudre les préoccupations environnementales découle de l'intérêt accru qui est accordé aux approches axées sur le marché, ou «instruments économiques», en vue d'influencer le comportement économique.

Cette approche repose sur le principe que les mécanismes du marché, et plus particulièrement les signaux de prix, peuvent contribuer à encourager les producteurs et les consommateurs à reconnaître les coûts environnementaux des décisions économiques. En théorie, cette approche peut aussi aider à résoudre le problème des «externalités», du fait de l'inclusion des coûts de la pollution dans les coûts de production et de consommation, selon le principe du «pollueur-payeur».

Les instruments économiques comprennent les droits et taxes, les systèmes de remboursement des dépôts, les permis négociables ainsi que des incitatifs prenant la forme de subventions et de financement concessionnel. De façon générale, on en est venu à penser qu'il s'agissait de compléments potentiellement utiles – mais non pas de mesures de remplacement – d'un cadre approprié de législation et de réglementation environnementales.

Même si la théorie des instruments économiques est bien comprise et qu'elle a été abordée par le groupe de travail dans son rapport, en pratique, le recours aux instruments économiques pour atteindre des objectifs environnementaux est demeuré relativement limité. Des études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) laissent entendre que l'on a eu tendance à utiliser les instruments économiques comme une façon de produire des recettes plutôt qu'un moyen de favoriser des changements dans le comportement des producteurs et des consommateurs.¹

Jusqu'à maintenant, les droits et les taxes sur les produits ainsi que les systèmes de remboursement des dépôts ont eu tendance à être les instruments les plus fréquemment utilisés et ont été mis en oeuvre au Canada, avec succès, par les administrations fédérale, provinciales et municipales.

Récemment, on a accordé une plus grande place aux instruments plus innovateurs et complexes, par exemple, les régimes de permis négociables, grâce auxquels le secteur privé peut échanger le droit de polluer contre un objectif fixé dans le cas des émissions. De tels régimes ont été mis en oeuvre

¹ OCDE. *Évaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*, Paris, 1997.

avec succès pour le bromométhane et les hydrochlorofluorocarbures, lesquels sont des substances menaçant l'ozone, et ils semblent prometteurs dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre.

- ❑ **Expérience internationale** : examiner le recours aux instruments économiques de façon générale dans les pays de l'OCDE, en vue de comprendre leur efficacité, leurs répercussions du point de vue de la compétitivité et leurs possibilités d'application au Canada.
- ❑ **Permis négociables** : évaluer les options pratiques et les répercussions pour l'économie canadienne de régimes canadiens et internationaux de permis négociables, de crédits et d'approches connexes, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- ❑ **Gestion des terres** : participer à l'initiative de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, en vue d'examiner des instruments économiques visant à encourager la durabilité des terres privées, et plus particulièrement la gestion des boisés privés, le réaménagement des installations existantes et la protection de l'habitat des espèces menacées d'extinction.

Réforme des cadres législatif et réglementaire

Même si le développement durable est souvent envisagé du point de vue de la prise en compte de l'environnement dans les décisions économiques, l'intégration de l'environnement et de l'économie est bilatérale. Non seulement l'activité économique a-t-elle des répercussions sur l'environnement, mais les approches environnementales peuvent avoir des répercussions significatives sur la croissance économique et l'emploi.

Il n'existe pas nécessairement une incompatibilité entre des normes environnementales efficaces et une saine gestion économique. Toutefois, l'établissement de cadres réglementaires et législatifs prévisibles, clairs et efficaces constitue l'élément clé de la mise en place du climat nécessaire pour tirer parti des possibilités qui s'offrent et soutenir la création d'emplois. Ces cadres ont aussi des répercussions sur l'image du Canada en ce qui a trait aux investissements à l'étranger et à la capacité d'attirer des investisseurs étrangers.

Sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent pour promouvoir le développement durable, grâce à l'harmonisation des questions de gestion environnementale d'intérêt national, notamment les évaluations environnementales, les inspections et l'établissement de normes nationales.

- ❑ **Réglementation environnementale** : continuer, de concert avec d'autres ministères, d'encourager l'établissement d'un cadre stratégique propice à la protection de l'environnement et d'un climat d'investissement positif, grâce à la réforme des règlements, ainsi qu'à l'harmonisation accrue des aspects fédéraux et provinciaux du cadre de gestion environnementale.

BÂTIR L'AVENIR

La préparation de la présente stratégie a donné au Ministère l'occasion de prendre une conscience plus aiguë de la relation qui existe entre la conception qu'il se fait de la gestion globale de l'économie et des finances publiques d'une part, et le développement durable d'autre part, pour ce qui est notamment de l'équité entre les générations.

Maintenir un climat financier sain

Depuis 1993, le gouvernement applique une stratégie visant à réduire le déficit. Comme l'indiquait *La Mise à jour économique et financière* de 1997, cette stratégie porte fruit. Le déficit a été ramené de 42 milliards de dollars en 1993-94 à 8,9 milliards en 1996-97, le chiffre le plus faible observé en 20 ans. Les taux d'intérêt sont descendus à leur plus bas niveau depuis des décennies au Canada. Enfin, l'économie progresse maintenant à un rythme rapide, et la création d'emplois est vigoureuse.

Grâce à des résultats économiques plus favorables que prévu, la dette nette du gouvernement fédéral est passée de 74 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) en 1995-96 à 73,1 p. 100 en 1996-97, marquant sa première diminution significative en plus de 20 ans. Il reste que ce niveau d'endettement est beaucoup trop élevé – aussi bien par rapport aux moyennes passées que d'après les normes internationales.

Le gouvernement est déterminé à réduire en permanence le ratio de la dette publique au PIB. Cela diminuera la part des recettes publiques qui doit être consacrée aux intérêts de la dette, tout en procurant une plus grande marge de manoeuvre pour répondre aux besoins futurs des Canadiens. Cela réduit également la vulnérabilité des finances fédérales aux chocs susceptibles de se produire à l'avenir et, par voie de conséquence, assure le bien-être des générations futures et favorise l'efficacité à long terme de l'économie par l'augmentation de l'épargne.

La réduction de la dette publique est avant tout une bonne chose pour les générations futures. Les jeunes Canadiennes et Canadiens ont relativement peu profité de l'accumulation de la dette nationale, puisque celle-ci a servi en majeure partie à financer la consommation passée plutôt que des investissements productifs et durables. Si l'on veut éviter que les jeunes héritent d'un endettement trop élevé, il faut réduire le ratio de la dette au PIB, pendant que les générations qui ont le plus profité de l'augmentation de cette dette sont encore actives.

La réduction du ratio de la dette au PIB permettra de léguer aux générations futures des régimes sociaux et des programmes économiques sains. [...] La réduction de la dette par rapport au PIB est donc la clé d'une croissance économique et d'une création d'emplois durables.

La Mise à jour économique et financière, 15 octobre 1997

Le déficit n'est pas encore éliminé, mais le gouvernement s'est engagé à équilibrer le budget au plus tard en 1998-99. Le dividende budgétaire, lorsqu'il se concrétisera, sera modeste et n'augmentera que progressivement. Son existence signifie cependant que le pays est à l'aube d'une ère nouvelle – et qu'un nouveau débat va s'amorcer sur l'utilisation du dividende budgétaire.

Ce débat s'articule autour de trois options : effectuer des investissements stratégiques dans des domaines prioritaires comme la santé, l'éducation, les pensions, la formation et l'apprentissage permanents, ainsi que la promotion et l'exploitation des possibilités permettant au Canada de devenir un chef de file dans la nouvelle économie fondée sur le savoir, réduire les impôts ou réduire la dette nationale.

Le débat doit porter sur les priorités nationales – sur la meilleure façon de bâtir une économie forte et une société forte, une économie qui offre à la fois possibilités et sécurité. [...] Le défi est de trouver le juste équilibre. Ce que nous devons faire, c'est de nous assurer que le niveau de croissance que nous visons contribue à garantir le niveau de vie auquel les Canadiennes et les Canadiens ont droit.

La Mise à jour économique et financière, 15 octobre 1997

- ❑ **Priorités nationales** : le Ministère invite toutes les parties intéressées à lui faire savoir comment les objectifs du développement durable peuvent être pris en compte de manière optimale dans l'élaboration des politiques visant à réaliser le programme d'action du gouvernement, dans le cadre de ces paramètres généraux.

Prosperer dans l'économie du savoir

Le Canada a bâti son économie sur les richesses naturelles. Ce secteur restera, selon toute probabilité, une importante source de création d'emplois, en particulier dans certaines régions du pays. La nature de nos richesses naturelles n'a guère évolué au fil du temps. Par contre, la façon d'utiliser ces richesses a changé, et ce, de façon considérable.

Comme l'indiquait *La Mise à jour économique et financière* de 1997, le développement de l'information et l'utilisation des connaissances deviennent de plus en plus les principaux moteurs de la croissance économique à long terme. Ce phénomène ne touche pas uniquement ce que l'on considère généralement comme les «secteurs de pointe», l'industrie du logiciel et le secteur des télécommunications par exemple, mais aussi des secteurs plus traditionnels comme l'industrie minière et l'exploitation forestière. Le progrès de la connaissance revêt une importance croissante dans tous les secteurs et dans tous les emplois.

La croissance future de l'économie canadienne dépendra de plus en plus de l'innovation – de la mise en place d'une infrastructure d'idées et d'information qui formeront l'assise de l'emploi et de la croissance, ainsi que du développement des compétences nécessaires à leur exploitation.

Parallèlement, dans un monde caractérisé par une mondialisation et une intégration économique croissantes, l'expansion et la prospérité futures du Canada dépendront de notre capacité de maintenir la vigoureuse croissance que le pays connaît actuellement, sous l'impulsion des exportations.

La relation entre la productivité, sous la forme de technologies et de procédés moins gourmands en énergie et en matières premières, et la création et l'utilisation du savoir offre de nouvelles perspectives pour l'élaboration de stratégies de croissance économique et de création d'emplois. L'innovation et la mondialisation ouvrent d'immenses possibilités aux Canadiennes et aux Canadiens sous la forme de nouvelles activités, de nouveaux secteurs et de nouvelles technologies.

C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé à bâtir, en collaboration avec les Canadiennes et les Canadiens, une économie forte fondée sur le savoir, l'apprentissage et l'innovation, qui créera des emplois plus nombreux et meilleurs et permettra d'accroître le niveau de vie. Même pendant la période de réduction du déficit, le gouvernement a été en mesure de trouver des ressources à investir de façon stratégique dans les secteurs clés pour la croissance future de l'économie : l'éducation, la recherche-développement, le financement des exportations et l'aide aux petites et moyennes entreprises.

Ce faisant, le gouvernement s'est efforcé d'inclure, dans toute la mesure du possible, un volet environnemental dans ses initiatives. Le programme Partenariat technologique Canada (doté de 250 millions de dollars par année jusqu'en 1998-99) appuie le développement commercial des nouvelles technologies, notamment dans le domaine de l'environnement. La Fondation canadienne pour l'innovation, dont la création a été annoncée dans le budget de 1997, comporte, elle aussi, un volet environnemental.

La Fondation canadienne pour l'innovation

La Fondation canadienne pour l'innovation a été créée afin d'appuyer la modernisation des infrastructures de recherche dans les établissements d'enseignement postsecondaire et les hôpitaux de recherche au Canada dans les domaines de la santé, de l'environnement, des sciences et de l'ingénierie – en partenariat avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et d'autres parties intéressées.

La Fondation est financée par un investissement initial de 800 millions de dollars du gouvernement fédéral; il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui mène ses activités en toute indépendance du gouvernement fédéral.

Un conseil de direction est maintenant en place. La Fondation examine les premiers projets et communiquera les résultats en 1998.

Le gouvernement contribue également au développement de nouvelles technologies en offrant un crédit d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars par année, et des mesures fiscales qui stimulent l'investissement de capital de risque. L'aide fédérale aux petites et moyennes entreprises constitue également une forme d'encouragement.

Par exemple, le gouvernement est venu en aide aux entreprises de pointe grâce aux prêts de 1,1 milliard de dollars accordés par la Banque de développement du Canada en 1996-97, tandis que 2,2 milliards de dollars de crédits ont été octroyés en 1995-96 dans le cadre du programme de prêts aux petites entreprises, sans compter les autres programmes d'aide aux petites entreprises et les organismes de développement régional.

L'industrie environnementale naissante au Canada joue un rôle de plus en plus important dans la nouvelle économie fondée sur le savoir et la technologie. En 1994, le marché environnemental au Canada pour les biens et services représentait 2,6 p. 100 du marché mondial. En 1995, l'industrie environnementale a généré plus de 15,56 milliards de dollars de revenus totaux, a réalisé des exportations d'au moins 664 millions de dollars et a fourni du travail à plus de 123 015 personnes. Cette industrie devrait connaître une croissance de 5 p. 100 par année.

L'industrie environnementale au Canada

55 p. 100 : lutte contre la pollution atmosphérique, ingénierie environnementale, recyclage et fourniture d'autres biens, services et travaux de construction liés à l'environnement

22 p. 100 : gestion des déchets solides

12 p. 100 : traitement des eaux usées

11 p. 100 : approvisionnement en eau et purification

Sources : *Industrie de l'environnement, 1995 : données préliminaires*, Division des comptes nationaux et de l'environnement, Statistique Canada – 16F0007XPE; et Environment Business International Inc.

- ***Industrie environnementale*** : examiner, de concert avec d'autres ministères, le rôle de l'industrie environnementale dans la nouvelle économie fondée sur le savoir ainsi que les possibilités de stimuler son développement.

L'une des clés du succès dans la nouvelle économie fondée sur le savoir est l'éducation. Les Canadiennes et les Canadiens doivent pouvoir acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour participer à part entière à l'économie. Ils pourront ainsi voir à leurs propres besoins et, à long terme,

participer à une société plus forte et à une économie plus durable. Aussi le gouvernement a-t-il annoncé un certain nombre de mesures destinées à favoriser un avenir plus durable pour les Canadiens.

- ❑ **Enfants** : établir, de concert avec les provinces, un calendrier d'augmentation de 850 millions de dollars de la Prestation fiscale pour enfants (en plus des 850 millions de dollars annoncés dans le budget de 1997).
- ❑ **Éducation** : élaborer un plan de mise en oeuvre du Fonds de dotation des bourses d'études du millénaire, selon l'annonce faite par le premier ministre à l'automne de 1997, et évaluer la possibilité de prendre d'autres mesures favorables à l'apprentissage permanent.

Bâtir une société forte

Le changement est riche de possibilités nouvelles, mais il est aussi source d'incertitude. Les Canadiennes et les Canadiens craignent qu'eux-mêmes et leurs enfants ne soient laissés pour compte dans un phénomène de transformation qui leur échappe. Ils doivent avoir l'assurance que les programmes auxquels ils sont attachés en matière de santé, d'éducation et de protection sociale sont garantis, non seulement pour la génération actuelle, mais aussi pour les générations futures.

Afin de promouvoir un système de soins de santé plus durable, le gouvernement annonçait dans le budget de 1996 que 65 millions de dollars seraient consacrés au lancement d'un nouveau Fonds pour la recherche en services de santé, afin de financer les recherches sur la prestation des soins fournis aux Canadiens et la qualité de ces soins. Dans le budget de 1997, le gouvernement affectait 150 millions de dollars sur trois ans à un Fonds pour l'adaptation des services de santé, chargé d'étudier des méthodes nouvelles et améliorées dans le domaine des soins de santé.

La principale forme d'aide du gouvernement fédéral aux programmes de santé et aux programmes sociaux dans le pays est le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), dont la valeur totale dépassait les 25 milliards de dollars en 1997-98. Le TCSPS laisse aux provinces la marge de manoeuvre nécessaire pour concevoir des programmes sociaux qui répondent aux besoins de leur population, tout en contribuant à la viabilité à long terme des programmes de santé et des programmes sociaux dans le pays.

De plus, les paiements de péréquation, qui représentent environ 8,5 milliards de dollars en espèces, permettent aux gouvernements provinciaux de fournir à leurs résidents des services relativement comparables moyennant un niveau d'imposition relativement comparable, ce qui contribue à promouvoir l'équité entre les Canadiennes et les Canadiens, peu importe la région où ils habitent. Dans le cas des gouvernements territoriaux, le Financement global des territoires contribue aussi à l'équité entre les Canadiens en fournissant des fonds qui permettent d'assurer, dans le Nord canadien, des services publics comparables à ceux que fournissent les gouvernements provinciaux.

- ❑ **Transfert en matière de santé et de programmes sociaux** : un projet de loi a été présenté afin de donner suite à l'engagement du gouvernement de porter le plancher en espèces du TCSPS de 11 à 12,5 milliards de dollars par année, de manière à assurer un financement fédéral prévisible et croissant pour la santé et les programmes sociaux.

L'évolution démographique au Canada, de même que dans les autres pays industrialisés, exerce une profonde influence sur les besoins futurs des Canadiennes et des Canadiens qui ne feront plus partie de la population active. Le vieillissement rapide de la population, une faible natalité et la hausse de l'espérance de vie laissent à croire que, en l'an 2030, il n'y aura plus que trois travailleurs pour chaque retraité, comparativement à un rapport de cinq pour un aujourd'hui.

Le gouvernement a pris d'importantes mesures afin d'assurer la viabilité des programmes sociaux, aussi bien pour aujourd'hui que pour demain, grâce aux réformes proposées qui concernent les trois piliers du système canadien de revenu de retraite : la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada (RPC) et l'épargne-retraite privée bénéficiant d'une aide fiscale.

Grâce à un projet de loi déposé récemment, les gouvernements fédéral et provinciaux, à titre d'administrateurs conjoints du RPC, veilleront à placer le régime sur des bases financières solides en modifiant les taux de cotisation, entre autres choses. Le RPC passera ainsi d'une méthode de répartition à une capitalisation supérieure. Le gouvernement consulte actuellement les Canadiennes et les Canadiens au sujet d'une nouvelle Prestation aux aîné(e)s qui permettrait de mieux cibler l'aide gouvernementale ainsi que de freiner la hausse des coûts. Les changements proposés au RPC et aux prestations aux personnes âgées protégeraient entièrement les pensions de tous les aînés actuels. Des mesures ont également été prises afin d'aider les Canadiennes et les Canadiens à épargner en vue de leur retraite par l'entremise de régimes privés de retraite et d'épargne.

- ❑ **Système de revenu de retraite** : poursuivre la mise en oeuvre de ces mesures afin de rétablir la confiance dans le système de revenu de retraite, pour que les Canadiennes et les Canadiens aient l'assurance que ce système sera là pour répondre à leurs besoins à l'avenir, comme il l'a été par le passé.

Veiller à ce que le régime fiscal contribue à une économie forte et à une société forte

La politique fiscale, qui relève au premier chef du ministère des Finances, joue un rôle important dans la réalisation du développement durable.

En premier lieu, la politique fiscale, combinée à la politique budgétaire, établit le cadre de fonctionnement de l'économie et exerce donc une influence primordiale sur l'évolution économique et sociale du pays.

En second lieu, divers instruments fiscaux peuvent influencer sur des aspects particuliers du système économique, de la politique sociale et de l'environnement. (Voir, au chapitre 1, une description de la relation entre le régime fiscal et l'environnement.)

La politique fiscale peut jouer un double rôle dans le développement durable. Tout d'abord, elle peut contribuer à une économie forte en prévoyant des règles fiscales neutres, qui favorisent une allocation efficace des ressources. Ensuite, la politique fiscale peut compenser les imperfections des marchés, notamment dans le domaine de l'environnement. Les instruments fiscaux peuvent être, dans certaines circonstances, les outils les plus appropriés.

Le gouvernement fédéral se procure des recettes fiscales de manière à atteindre, dans toute la mesure du possible, les objectifs exposés précédemment. La charge fiscale en vigueur au Canada se situe au milieu du classement établi par l'OCDE pour 28 pays, encore qu'elle soit supérieure au fardeau fiscal observé aux États-Unis. Cela résulte en partie du fait que, par rapport aux États-Unis, les gouvernements fédéral et provinciaux fournissent plus de services, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Un autre facteur qui contribue à un fardeau fiscal supérieur au Canada est l'importance plus grande que le pays accorde à une distribution plus équitable des revenus.

Le régime fiscal contribue à favoriser une économie forte sous deux formes, principalement. D'abord, l'application d'impôts et de taxes à un large éventail d'activités (par exemple, en prélevant des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises ainsi que des taxes de vente et des taxes d'accise) contribue à maintenir les taux d'imposition ou de taxation à un bas niveau ainsi qu'à assurer la stabilité des recettes fiscales. Ensuite, un suivi permanent du régime fiscal et l'adoption de mesures appropriées pour pallier les lacunes du régime contribuent à ce que les agents économiques prennent leurs décisions pour des raisons commerciales plutôt que fiscales.

Sur le plan de l'équité, le régime fiscal applicable aux particuliers au Canada est progressif et tient compte à la fois du revenu et de la situation du contribuable pour mesurer sa capacité contributive. Il accorde également des crédits d'impôt remboursables, par exemple la Prestation fiscale pour enfants et le Supplément du revenu gagné, qui réduisent le fardeau fiscal des salariés à revenu faible ou moyen. Pour ce qui est de la taxe sur les produits et services (TPS), l'équité est assurée principalement par le crédit d'impôt remboursable, en fonction du revenu, pour TPS.

Les entreprises paient des impôts afin de contribuer à la prestation des services publics essentiels, comme l'éducation. En effet, les sociétés bénéficient d'une population active compétente et instruite. Le gouvernement fédéral contribue à la formation de la main-d'oeuvre en transférant des fonds aux provinces. L'imposition des sociétés est également une mesure qui veille à ce que les sociétés ayant leur siège à l'étranger paient des impôts sur les bénéfices qu'elles réalisent au Canada.

Depuis 1994, plus de 35 modifications importantes ont été apportées au régime fiscal ou proposées de manière à le rendre plus équitable. Pour ce qui est de l'impôt des particuliers, les modifications ont amélioré l'aide fiscale pour les études et fourni une aide supplémentaire aux Canadiennes et aux Canadiens handicapés. Des initiatives fiscales ont également été adoptées afin de stimuler les dons de bienfaisance. L'élimination de l'exonération cumulative de 100 000 dollars pour gains en capital ainsi que celle des avantages fiscaux liés aux fiducies familiales sont une autre mesure prise dans le domaine de l'impôt des particuliers. Ces changements avaient pour but de s'assurer que les Canadiennes et les Canadiens les plus riches paient leur juste part d'impôts. L'introduction du Supplément du revenu gagné ainsi que la hausse des déductions au titre des frais liés aux études sont également d'autres initiatives favorisant l'équité.

Pour ce qui est de la taxe de vente, le gouvernement s'est efforcé de réduire le fardeau qu'elle impose aux personnes handicapées et aux malades, ainsi qu'aux organismes de bienfaisance et aux entités du secteur public.

En ce qui a trait à l'impôt des sociétés, le gouvernement s'est efforcé d'éliminer les lacunes du régime fiscal et de voir à ce que les entreprises contribuent à la solution du problème budgétaire. L'une des initiatives prises par le gouvernement a été d'éliminer la possibilité de reporter l'impôt sur le revenu des entreprises non constituées en société et sur le revenu réalisé par les sociétés de portefeuille privées.

D'autres mesures ont été prises afin que les prix facturés par les multinationales pour les biens et services fournis à leurs filiales canadiennes soient conformes à leur valeur marchande. Autrement, les transferts pourraient être effectués à des prix gonflés, de manière à éviter l'impôt canadien sur les bénéfices réalisés au pays. La réduction de la déduction pour frais de représentation est une autre modification apportée à l'impôt des sociétés. En outre, l'impôt des grandes sociétés a été majoré, tout comme la surtaxe des sociétés, afin de rendre le régime fiscal plus équitable.

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises

Dans le cadre du processus permanent de suivi et d'examen du régime fiscal, le ministre des Finances a annoncé la création du Comité technique de la fiscalité des entreprises, dans le budget de 1996. Le Comité a pour mandat d'examiner la façon dont le régime fiscal canadien pourrait contribuer davantage à la création d'emplois et à la croissance économique, pourrait être simplifié pour faciliter l'observation des règles fiscales et leur application, et pourrait être plus équitable de manière que toutes les entreprises contribuent au financement des services publics.

- *Le Ministère examinera le rapport du Comité, qui fera l'objet de consultations publiques, notamment en ce qui concerne les propositions touchant l'environnement.*

PARTICIPER À L'ÉCONOMIE MONDIALE

L'importance croissante du savoir dans la croissance économique s'est accompagnée d'une mondialisation de plus en plus marquée des économies de tous les pays. Le mouvement général de libéralisation des règles en matière de commerce et d'investissement et les progrès des communications et des transports l'ont rendue possible.

Tout comme l'économie est soumise aux forces de la mondialisation, les questions environnementales prennent de plus en plus une dimension internationale. Naguère, les problèmes concernant l'environnement, par exemple la qualité des eaux ou les produits toxiques, étaient généralement visibles et se manifestaient à l'échelle locale. Les préoccupations actuelles portent sur des dossiers, comme le changement climatique et les polluants organiques à effet persistant, qui font intervenir des questions complexes sur les plans scientifique, environnemental, social et économique, et dont la solution passe par une action commune de la collectivité internationale.

Le défi consiste à mieux intégrer les objectifs économiques et environnementaux sur le plan international afin, d'une part, d'atteindre les objectifs visés en matière d'environnement et, d'autre part, de renforcer la compétitivité internationale du Canada.

Négociation d'accords internationaux en matière d'environnement

Le nombre croissant d'accords et d'instruments internationaux dans le domaine de l'environnement, qu'il s'agisse des déchets dangereux ou de la pollution de l'air et des eaux, souligne la nécessité d'assurer la convergence des engagements internationaux ainsi que des politiques nationales sur les plans économique et environnemental.

Le dossier du changement climatique, notamment les réductions qui sont proposées en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, représente un défi de taille pour la collectivité internationale et les gouvernements nationaux. C'est un sujet classique et important de développement durable, où plusieurs questions entrent en jeu, ainsi que les coûts à court terme, à comparer aux avantages à long terme. La réduction des émissions nécessitera probablement d'importants changements de comportement des producteurs et des consommateurs, mais elle offre aussi des possibilités nouvelles en stimulant le développement et l'adoption de technologies plus efficaces sur le plan énergétique.

Aucun autre dossier ne fait mieux ressortir la notion de «solidarité planétaire» que le changement climatique. Les mesures prises unilatéralement par la majorité des pays ne régleront pas le problème et amènent à s'inquiéter des effets produits sur la compétitivité nationale. C'est une situation qui souligne la nécessité d'une démarche internationale efficace, conjuguée à une action sur le plan intérieur.

- **Changement climatique** : aider les autres ministères à mieux analyser les répercussions économiques d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre; analyser des méthodes et des politiques efficaces d'action sur le plan intérieur, en coopération avec d'autres ministères; évaluer les incidences de mécanismes efficaces, comme des permis d'émission négociables aux niveaux national et international.

Négociation de futurs accords internationaux en matière de commerce et d'investissement

La mondialisation a fait naître beaucoup de concurrents nouveaux pour le Canada, mais elle a aussi multiplié le nombre d'acheteurs en puissance de biens et de services canadiens. En améliorant l'accès à des débouchés plus vastes, la libéralisation des échanges commerciaux a non seulement permis aux producteurs canadiens de se spécialiser dans les activités où ils sont les plus rentables, mais elle a également donné aux entreprises et aux consommateurs canadiens accès à des biens et services nouveaux et de meilleure qualité, à bon marché.

La mondialisation a également favorisé l'intégration des facteurs économiques et environnementaux au-delà des frontières nationales. Cela est apparu de façon particulièrement évidente dans les pourparlers sur l'environnement, le commerce et l'investissement, de même que dans les activités des organismes de crédit à l'exportation ou d'institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE.

Le ministère des Finances n'est pas le seul intervenant dans la plupart des cas, mais il joue un rôle de chef de file en ce qui concerne les institutions financières internationales (IFI), la politique d'importation, et notamment les droits tarifaires, ainsi que la participation aux travaux de coordination des politiques économiques du G-7. Le Ministère veille également à ce que les initiatives et les obligations internationales du gouvernement soient compatibles avec son programme général d'action économique.

Les facteurs environnementaux jouent un rôle croissant dans les efforts de libéralisation du commerce que le Canada déploie aussi bien sur le plan régional, dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord de libre-échange avec le Chili, que multilatéral par le truchement de l'OMC et de l'OCDE.

On considère que, dans l'ensemble, la libéralisation du commerce a un effet positif sur l'environnement global. Elle favorise une allocation plus efficace des ressources planétaires et augmente la richesse des nations, en particulier des pays en voie de développement, leur permettant ainsi de s'attaquer plus efficacement aux problèmes environnementaux.

Même si les questions de commerce international relèvent au premier chef du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère des Finances s'y intéresse en raison de sa mission générale de gestion de

l'économie et de ses responsabilités directes à l'égard du *Tarif des douanes* et des autres mesures d'importation. À cet égard, le Ministère a toujours appuyé l'intégration des facteurs environnementaux dans les négociations et discussions commerciales.

Dans les domaines qui touchent plus précisément ses sphères de responsabilité, le Ministère a appuyé, dans le cadre de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et services environnementaux. Il cherche ainsi à promouvoir l'exportation de produits canadiens dans le domaine de l'environnement et l'adoption de technologies respectueuses de l'environnement à l'étranger. La libéralisation du commerce des biens et services environnementaux vient donc à l'appui des objectifs de développement durable.

Lors de la dernière série de négociations commerciales multilatérales, le Canada a appuyé la proposition de soustraire certaines subventions environnementales aux mesures commerciales. Cette dispense a été reprise dans le texte final de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. Alors que la prochaine série de négociations commerciales multilatérales pointe à l'horizon, il conviendra de réfléchir encore davantage à la relation entre le commerce et l'environnement.

- ❑ **Commerce et environnement** : *collaborer avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à la définition de la relation entre le commerce et l'environnement dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce et d'éventuelles négociations commerciales, de même que sur une initiative multilatérale du secteur de l'environnement afin de libéraliser le commerce des biens et services environnementaux dans le cadre de l'APEC.*
- ❑ **Droits de douane** : *examiner les demandes précises d'élimination des droits de douane lorsqu'il apparaît qu'ils constituent un obstacle de taille à l'acquisition de produits écologiques.*

D'ici là, dans les négociations sur un traité multilatéral relatif aux investissements sous l'égide de l'OCDE, le Canada appuie des dispositions qui interdiraient à un pays d'abaisser ses normes environnementales afin d'attirer les investissements étrangers. Une disposition de ce genre a été incorporée à l'ALENA (article 1114). S'il est conclu, un accord multilatéral sur les investissements (AMI) ne toucherait pas la capacité du Canada d'établir ou de faire respecter des normes ou règlements environnementaux. Conformément au principe essentiel du «traitement national», l'AMI veillerait à ce que les normes environnementales s'appliquent de manière égale aux investisseurs étrangers et nationaux. Dans le contexte des accords de protection des investissements étrangers, le Canada a appuyé des mesures visant à ce qu'aucune des obligations prévues n'empêche un signataire d'adopter des dispositions appropriées sur le plan de l'environnement.

- **Investissements internationaux** : collaborer avec d'autres ministères fédéraux et avec les provinces pour que le Canada continue de préconiser des mesures fermes en matière d'environnement dans la négociation de l'accord multilatéral sur les investissements.

Élaboration de normes d'évaluation environnementale à l'intention des organismes de crédit à l'exportation

Les exportations canadiennes de biens et services constituent une source essentielle de croissance économique et de création d'emplois. À titre d'organisme de crédit à l'exportation, la Société pour l'expansion des exportations joue un rôle crucial en aidant les exportateurs canadiens à concurrencer leurs rivaux étrangers pour exploiter les débouchés commerciaux à l'échelle mondiale.

Au cours des cinq dernières années, le Canada s'est fait le défenseur actif, auprès de ses partenaires commerciaux, de normes environnementales applicables aux organismes de crédit à l'exportation. Un consensus multilatéral sur l'incorporation de facteurs environnementaux aux activités d'aide à l'exportation est entièrement compatible avec une stratégie de développement durable. Il s'agit de la manière la plus efficace d'établir des normes plus rigoureuses à l'échelle internationale sur le plan de l'environnement, tout en maintenant des règles du jeu égales pour les exportateurs canadiens et en favorisant le développement de l'économie canadienne. L'adoption unilatérale de normes environnementales risquerait de désavantager les exportateurs canadiens par rapport à leurs concurrents étrangers, ce qui entraînerait des pertes d'emplois et diminuerait l'influence exercée par le Canada sur la dimension environnementale des projets entrepris à l'étranger.

Les grands pays industrialisés ont convenu de faire le point, à leur prochaine rencontre de mai 1998, sur les progrès accomplis dans le cadre de l'OCDE afin d'élaborer des normes environnementales reconnues à l'échelle internationale pour les organismes de crédit à l'exportation.

- **Crédits à l'exportation** : participer, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, aux discussions portant sur ce dossier à l'OCDE et promouvoir activement l'élaboration de normes environnementales communes à l'intention des organismes de crédit à l'exportation.

Rôle dans les institutions financières internationales

La gestion des relations du Canada avec les institutions financières internationales (IFI) relève à la fois du ministre des Finances et du ministre des Affaires étrangères. Le ministre des Finances est le gouverneur canadien au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le ministre des Affaires étrangères est le gouverneur canadien

à la Banque africaine de développement, à la Banque asiatique de développement et à la Banque interaméricaine de développement. Les relations courantes avec ces trois dernières institutions sont assurées par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Les contributions aux IFI représentent une bonne partie du budget total consacré par le Canada à l'aide publique au développement (APD).

Le Canada a été l'un des premiers pays à inciter les IFI à adopter une démarche plus intégrée en tenant compte non seulement des répercussions économiques, mais aussi des conséquences sociales et environnementales de leurs activités. En partie sous l'effet des pressions exercées dans ce sens par le Canada et d'autres pays, les IFI ont modifié leur façon de penser et, au lieu de considérer que l'environnement entre en conflit avec la croissance économique, comme c'était souvent le cas autrefois, elles deviennent conscientes de la complémentarité entre le développement économique à long terme et les pratiques favorisant un développement durable.

Le but premier du FMI est de promouvoir la stabilité macroéconomique, un facteur essentiel pour aider les pays membres à s'engager sur la voie d'un développement durable à long terme. Sans un cadre macroéconomique stable, les gens ne peuvent planifier ni prendre des décisions financières qui contribueront à soutenir les générations futures. Le FMI s'est doté d'un nouveau «service environnemental», qui le conseille sur les répercussions du développement, en accordant une attention particulière à la viabilité à long terme des mesures proposées.

Consciente de la relation qui existe à long terme entre le développement économique et le maintien de l'environnement, la Banque mondiale a créé récemment une vice-présidence au développement durable, qui met en oeuvre un large éventail de programmes portant, par exemple, sur la gestion de l'environnement, la politique sociale, le développement rural, l'agriculture, l'eau et les systèmes sanitaires.

Les efforts que la Banque consacre au secteur de l'environnement se sont beaucoup intensifiés depuis une dizaine d'années, les prêts passant d'un montant négligeable à près de 2 milliards de dollars américains en trois ans. Sous les pressions exercées par le Canada et d'autres pays, la Banque accorde aussi une importance croissante à une meilleure compréhension de l'effet produit par ses activités, de manière à assurer la viabilité à long terme de ses programmes.

Le Canada et les autres actionnaires soulignent également l'importance que revêt la protection de l'environnement planétaire pour les générations actuelles et futures. C'est pourquoi la Banque mondiale élargit actuellement son optique qui, de nationale, devient plus globale en incorporant explicitement les objectifs de développement durable à sa stratégie d'assistance. Elle est également l'un des organismes d'exécution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui se penche sur les menaces à l'environnement global, en ce qui concerne notamment le changement climatique, la couche d'ozone, la biodiversité et la désertification.

Le Canada encourage aussi le FMI et la Banque mondiale à accorder plus d'attention au niveau et à la qualité des dépenses publiques, notamment à l'enseignement primaire et à la santé, de même qu'à la structure des mesures de protection sociale destinées aux groupes les plus nécessiteux. Ces deux institutions, de même que les banques régionales, participent également à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres lourdement endettés. Cette initiative cherche à ramener l'endettement de ces pays à un niveau soutenable en radiant une partie de leurs obligations.

Compte tenu des catastrophes écologiques de grande ampleur qui ont frappé la plupart de ses pays d'intervention, la BERD est la première IFI à s'être vu confier par ses promoteurs un mandat proactif en matière d'environnement. Elle doit, de par ses statuts, promouvoir, dans tout l'éventail de ses activités, des pratiques écologiques et le développement durable.

Étant donné que la BERD et la Banque mondiale exécutent toutes deux des projets, elles doivent procéder à une évaluation environnementale pour toute initiative qui risque d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement. La Direction des services juridiques du ministère des Finances, après avoir examiné les exigences imposées aussi bien à la Banque mondiale qu'à la BERD, a conclu qu'elles étaient conformes aux stipulations de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

- ***Institutions financières internationales*** : continuer à défendre activement les principes de développement durable dans les institutions où la participation du Canada relève au premier chef du ministre des Finances.

ÉCOLOGISER LES OPÉRATIONS

Le ministère des Finances est administré conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Ensemble, ils ont créé récemment le Système de gestion de l'environnement pour guider l'écologisation des opérations. Ce système est destiné à structurer les initiatives environnementales dans tous les secteurs des opérations ministérielles – achats, gestion des installations et gestion du parc automobile – et à bâtir sur les projets de ce genre en cours.

Le Système de gestion de l'environnement, conçu conjointement par le SCT et le ministère des Finances, s'inspire de la norme 14004:1996 de l'ISO, *Systèmes de gestion de l'environnement*. Il a pour objet d'intégrer systématiquement des facteurs environnementaux dans le système général de gestion des divers ministères. Il sert de cadre permanent à l'allocation des ressources, à l'attribution des responsabilités et à l'évaluation des pratiques, procédures et processus.

Les plans d'action décrits brièvement dans la présente section bâtissent sur les initiatives en cours et les pratiques exemplaires connues. Le Système de gestion de l'environnement garantit que, grâce à ces plans d'action, les opérations quotidiennes du Ministère reposent sur les principes généraux du développement durable.

Le Ministère achète chaque année des biens commerciaux, industriels et de consommation qui ont un effet sur l'environnement. Il a fondé sa prise de décisions en matière d'achats sur les Politiques de gestion du matériel du Conseil du Trésor. Dans le cadre de ces politiques, il favorise l'achat de biens et de services qui font un usage efficient de l'énergie et des ressources naturelles, peuvent être réutilisés ou recyclés, nécessitent un minimum d'élimination de déchets et peuvent être éliminés sans danger.

Achats

- ❑ *Pour appuyer ces pratiques, le SCT et le ministère des Finances rédigeront un guide d'achat contenant de l'information sur les ressources et décrivant les procédures et protocoles applicables ainsi que les outils à utiliser (c'est-à-dire les spécifications des produits, les listes de contrôle et les méthodes d'évaluation). Le guide sera concis et sera conçu de manière à sensibiliser davantage le personnel aux principaux enjeux et aux endroits où trouver les ressources recherchées.*
- ❑ *Tous les agents des achats et d'administration seront informés à fond sur le guide et sur ses principes et objectifs fondamentaux. Le guide vise notamment à garantir que les employés établissent d'abord et avant tout si l'achat envisagé est vraiment nécessaire. Réduire le nombre d'achats, grâce à l'évaluation des besoins et des solutions de rechange comme le recyclage et la réutilisation, est un des meilleurs moyens de protéger l'environnement.*

Le Ministère occupe, au centre ville d'Ottawa, des bureaux dans l'édifice Est de l'Esplanade Laurier. Il n'a pas de bureaux régionaux et ne possède pas de biens immobiliers. L'effet de la rénovation, de l'exploitation et de l'entretien de l'immeuble sur l'environnement est préoccupant. En sa qualité de locataire, le Ministère n'est pas directement responsable de ces fonctions. Il peut cependant en améliorer l'effet sur l'environnement en modifiant le comportement des employés et en exerçant une certaine influence sur les propriétaires et les gestionnaires de l'immeuble.

- ❑ **Réduction des déchets solides.** *Le ministère des Finances continuera ses efforts en vue de respecter l'engagement pris par tous les ministères en 1992 de réduire les déchets de 50 p 100 d'ici l'an 2000. Nous poursuivrons nos efforts pour atteindre cet objectif en évitant de mettre des objets au rebut par l'application des 3R : RÉDUIRE, RÉUTILISER et RECYCLER.*
- ❑ **Efficacité énergétique.** *Un grand nombre d'études techniques ont été réalisées au fil des ans. La dernière, qui date de septembre 1997, porte sur les défauts de l'enveloppe du bâtiment de L'Esplanade Laurier, en particulier sur les infiltrations d'eau, les apports solaires et les fuites thermiques. Le SCT et le ministère des Finances étudient actuellement ce rapport avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.*
- ❑ **Gestion du parc automobile.** *Favoriser l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de polluants atmosphériques. Le SCT et le ministère des Finances ne possèdent que cinq véhicules, qui sont tous utilisés par la haute direction. Des carburants de remplacement, par exemple le propane, le gaz naturel, le méthanol ou l'éthanol, seront utilisés lorsque la chose sera possible et rentable, en conformité avec la Loi sur les carburants de remplacement.*

L'écologisation des opérations du Ministère doit être renforcée par des communications efficaces. Son succès dépend de la participation directe des employés, y compris de la haute direction.

Communications

- ❑ *Élaborer un plan de communications d'ensemble qui visera principalement à mieux faire connaître les enjeux environnementaux et à signaler les moyens par lesquels les employés et les parties de l'extérieur peuvent contribuer à l'écologisation des opérations.*
- ❑ *Maintenir et accroître cette sensibilisation et cet enthousiasme en publiant périodiquement des rapports d'étape, et tout particulièrement en multipliant l'information environnementale diffusée à l'Infosite du réseau Intranet du SCT et du ministère des Finances. De plus, on étudiera la possibilité de coordonner certaines communications avec d'autres organismes fédéraux.*

ANNEXE

Processus de consultation

Des consultations sur cette stratégie ont été entreprises de concert avec la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), qui a accepté d'aider le Ministère à préparer cette stratégie de développement durable en organisant un atelier au début de novembre. Le document, à l'état d'ébauche, a également été diffusé sur Internet et communiqué à d'autres ministères fédéraux afin d'obtenir leurs commentaires.

Les consultations de novembre consistaient en une séance d'une journée tenue à Ottawa avec les membres de la TRNEE, entre autres participants.

Cette séance a permis d'obtenir un certain nombre de commentaires utiles, qui ont été pris en considération dans la rédaction du document final. Le Ministère a également reçu plusieurs mémoires rédigés par des parties intéressées et d'autres ministères fédéraux.

Certains des commentaires, dont le document ne tient pas précisément compte, se révéleront des outils précieux à l'avenir, quand le Ministère continuera de progresser sur la voie du développement durable.

Liste des participants invités aux consultations

Stuart Smith Président ENSYN Technologies Inc.	Cindy Kenny-Gilday
Jean Bélanger Président, Groupe de travail sur les instruments économiques Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie	Carol Phillips Directrice Éducation et affaires internationales Travailleurs canadiens de l'automobile
Arthur J. Hanson Président et chef de la direction Institut international du développement durable	Lise Lachapelle Vice-présidente du conseil Présidente et chef de la direction Association canadienne des pâtes et papiers
Joseph O'Neil Vice-président Division des terrains boisés Repap New Brunswick Inc.	Allan D. Bruce Administrateur Opérateurs de machines lourdes (section 115) Plan conjoint d'apprentissage et de formation
John Wiebe Président et chef de la direction GLOBE Foundation of Canada Vice-président exécutif Fondation Asie-Pacifique du Canada	Michael Harcourt Associé supérieur Développement durable Institut de recherche sur le développement durable
Paul G. Antle Président du conseil, président et chef de la direction SCC Environmental Group Inc.	Ken Ogilvie Directeur exécutif Pollution Probe Foundation
Elizabeth Jane Crocker Copropriétaire P'Lovers Park Lane	Dee Parkinson-Marcoux Présidente CS Resources Limited Gulf Heavy Oil Ressources Gulf Canada
Douglas Knott Professeur émérite Department of Crop Science and Plant Ecology University of Saskatchewan	Monte Hummel Directeur exécutif Fonds mondial pour la nature
Elizabeth May Directrice exécutive Sierra Club du Canada	John Dillon Conseiller principal Conseil canadien des chefs d'entreprise
Patrick Carson Conseiller en planification stratégique Compagnies Loblaw – Weston	David Manning Président Association canadienne des producteurs de pétrole

Mary Granskou Directrice exécutive Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada	Paul Muldoon Avocat Association canadienne du droit de l'environnement
Catherine Moore Association canadienne du gaz	Ron Portelli Président Association canadienne de l'industrie de l'environnement
Rob McIntosh Directeur de la politique Pembina Institute for Appropriate Development	Marnie McCall Directrice Recherche en politique Association des consommateurs du Canada
Gary Gallon Président Canadian Institute for Business and the Environment	Bob Page Vice-président, développement durable TransAlta Corporation
Jack Belletrutti Vice-président Institut canadien des produits pétroliers	Mark Rudolph Rudolph & Associates
Angus Ross Président SOREMA Management Inc. et chef de la direction Succursale canadienne de SOREMA	George Miller Président Association minière du Canada
Linton Kulack Directeur Santé, sécurité et environnement Shell Canada Limitée	John Grey Président, Comité des questions environnementales Association des banquiers canadiens
Robert Carswell Associé Byers Casgrain	Gordon Lloyd Vice-président Affaires techniques Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Caroline Schultz Coordonnatrice de programme Fédération canadienne de la nature	Anne Letellier de St-Just Avocate
Doug Wright Dirigeant Resource Futures International	Sandy Baumgartner Directrice des communications Fédération canadienne de la faune
Hans R. Konow Président et chef de la direction Association canadienne de l'électricité	Francois Bregha Président Resource Futures International
Nancy Coulis Affaires environnementales Association des manufacturiers canadiens	David Runnals Directeur de programme Institut international du développement durable

Donna Tingley
Directrice exécutive
Centre du droit de l'environnement

David Bennett
Directeur national
Santé, sécurité et environnement
Congrès du Travail du Canada

Al Howatson
Programme de recherche
sur les affaires et l'environnement
Conference Board du Canada

Johanne Gélina
Commissaire
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement (BAPE)

Sam Hamad
Vice-président
Construction Roche