

L'ÉCOFISCALITÉ AU QUÉBEC

QUELLES OPTIONS POUR ACCÉLÉRER
LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET
LA DÉCARBONISATION DE L'ÉCONOMIE ?

Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020



PRÉPARÉ POUR

Québec 

AVEC LA COLLABORATION DE

SOUS LA DIRECTION DE

Johanne Whitmore, HEC Montréal

Pierre-Olivier Pineau, HEC Montréal

CONTRIBUTEURS-CONFÉRENCIERS

Luc Godbout, Université de Sherbrooke

Norma Kozhaya, Conseil du patronat du Québec

Erick Lachapelle, Université de Montréal

Justin Leroux, HEC Montréal

Jean-Philippe Meloche, Université de Montréal

Luc-Normand Tellier, Université du Québec à Montréal

Fanny Tremblay-Racicot, École nationale d'administration publique

REMERCIEMENTS

La réalisation de l'atelier et du présent résumé a été rendue possible grâce au soutien financier de Transition énergétique Québec. Nous tenons à remercier la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke pour leur collaboration, et tous les participants et les conférenciers invités pour leur contribution (voir la liste en annexe 1).

À PROPOS DE LA CHAIRE DE GESTION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE - HEC MONTRÉAL

La Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal a pour mission d'accroître les connaissances sur les enjeux liés à l'énergie dans une perspective de développement durable, d'optimisation et d'adéquation entre les sources d'énergie et les besoins de la société. Les activités de la Chaire sont rendues possibles grâce au soutien de ses partenaires : Boralex, Enbridge, Énergie Valero, Énergir, Evolugen, Hydro-Québec, WSP.

Chaire de gestion du secteur de l'énergie | HEC Montréal

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine

Montréal (Québec) H3T 2A7 Canada

energie.hec.ca

@HECenergie

Pour citer le rapport : Whitmore, J., Pineau, P-O, (éd.), 2020. « *L'écofiscalité au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie ?* », Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020, préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

Dépôt légal : Juillet 2020

ISBN 978-2-9815589-4-7

©2020 Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Ce rapport n'engage que la responsabilité des auteurs.

Infographie et mise en page : Brigitte Ayotte (Ayograph)

Image de couverture : DepositPhotos/©orson

Sommaire exécutif

L'écofiscalité n'est ni nouvelle, ni en phase expérimentale. Elle consiste à rendre explicite un coût environnemental réel, qui n'est pas pris en compte dans le marché, par l'utilisation d'un outil économique. Le plus souvent cet outil est une taxe qui s'ajoute au prix d'un bien ou d'un service. L'état des lieux nous apprend qu'elle est déjà utilisée au Québec et au Canada – mais bien trop modestement en regard des défis environnementaux qui sont à relever. Les grandes leçons internationales, tirées de projets pilotes et d'expériences de grande envergure (comme les péages urbains) montrent que des gains substantiels peuvent être obtenus si les conditions gagnantes sont réunies.

Une mise en œuvre réussie de l'écofiscalité repose sur ces conditions gagnantes, qui peuvent être synthétisées en quatre grandes étapes : (1) mobiliser une expertise scientifique pour étudier en profondeur les problèmes, les enjeux et les solutions possibles ; (2) informer et communiquer abondamment dans toutes les sphères de la société ; (3) consulter et impliquer les parties prenantes pour prendre en compte leurs perspectives ; et enfin (4) construire les politiques publiques écofiscales sur les étapes (1) à (3).

Ces deux éléments (états des lieux et mise en œuvre) sont bien détaillés dans la littérature académique que les parties 1 et 2 de ce document présentent. Ils rejoignent aussi les principales pistes d'action qui sont ressorties des discussions de l'atelier du 20 février 2020, qui a réuni 56 participants de multiples horizons de la société québécoises. Ces pistes d'actions reflètent les priorités qui ont été évoquées et qui doivent être prises dans leur ensemble, et non isolément, pour respecter l'esprit général dans lequel elles ont été formulées :

Secteurs économiques et mesures écofiscales prioritaires

- 1. Ajouter un coût sur les véhicules énergivores et le carburant.** Peu importe sa forme et ses modalités, il y a une forte convergence pour qu'un coût additionnel soit imposé aux gros véhicules et à leur utilisation.
- 2. Assurer la disponibilité et l'accès aux alternatives.** Le succès et l'acceptabilité de mesures écofiscales en transport dépendront du taux de disponibilité et d'accessibilité à des alternatives à l'auto solo.
- 3. Réduire la dépendance à la taxe foncière via l'écofiscalité municipale.** Encourager les municipalités à utiliser leurs nouveaux pouvoirs fiscaux et des prélèvements monétaires, de manière à réduire les incitatifs à l'étalement urbain, protéger les terres agricoles et mettre fin à la compétition entre municipalités.

Options pour améliorer l'acceptabilité sociale et politique de l'écofiscalité

- 4. Mieux communiquer, informer et consulter.** Un grand effort d'information et de communication, autour des initiatives d'écofiscalité, est essentiel pour qu'elles soient bien comprises par les différentes parties, notamment concernant l'utilisation des revenus générés par les mesures.
- 5. Intégrer des mécanismes d'équité.** Une préoccupation particulière doit être apportée aux groupes étant les moins à même de s'adapter facilement aux mesures, notamment les populations à plus faible revenu.

Enjeu de compétitivité, risques et opportunités pour les entreprises

- 6. Accompagner les entreprises.** Le gouvernement doit communiquer de manière proactive et soutenir les entreprises pour qu'elles tirent le meilleur parti possible des mesures écofiscales.
- 7. Faire de l'écofiscalité un outil de performance environnementale qui favorise la compétitivité** en faisant connaître ses avantages, dont l'amélioration de la productivité et la gestion de l'adaptation à la transition énergétique des entreprises. Les biens et services québécois pourraient ainsi se distinguer par leur écoresponsabilité.
- 8. Reconnaître que l'enjeu de compétitivité peut être atténué.** À l'exception de certains secteurs, des facteurs comme les faibles prix de l'électricité et des subventions gouvernementales favorisent la compétitivité et compensent les coûts de mesures écofiscales.

Options pour améliorer la concertation des parties prenantes

- 9. Formaliser les processus de consultations.** Que ce soit par des consultations ponctuelles ou de nouvelles structures, il apparaît essentiel de s'assurer que toutes les voix puissent être entendues et prises en compte.
- 10. Faire de l'information le socle de l'écofiscalité.** L'élaboration de stratégies écofiscales doit reposer sur une information scientifique, bien vulgarisée et communiquée de manière transparente aux parties prenantes et décideurs, en amont du processus de consultation.

Ampleur des réformes à prévoir

- 11. Bâtir la cohérence des initiatives écofiscales.** Chaque mesure mise en place doit s'inscrire dans un cadre fiscal global qui vise à le rendre plus cohérent. Il s'agit donc d'avoir recours à des mesures ciblées pour transformer les marchés, à court terme, tout en préparant une réforme plus globale, visant à moderniser le régime fiscal, à long terme.

Ces pistes d'actions forment un tout organique : il serait hasardeux d'en choisir quelques-unes et d'en exclure d'autres. Comme un écosystème, il faut les comprendre et les prendre dans leur dynamique interdépendante.

À la lumière de l'atelier et du récent rapport du commissaire au développement durable¹, publié en juin 2020, on constate que sans une utilisation appuyée d'instruments économiques s'ajoutant aux mesures existantes, il semble très improbable que la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie puisse se réaliser conformément aux objectifs environnementaux ambitieux que nous avons, et qui font consensus. Il revient donc à chacun de prendre acte des meilleures stratégies dont nous disposons, et de se battre pour qu'elles soient déployées. Le Québec en ressortira non seulement plus fort sur le plan environnemental, mais aussi sur les plans social et économique.

¹ VGQ, 2020. *Chapitre 2 - Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la Loi sur le développement durable : 2020*, dans « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 - Rapport du commissaire au développement durable », juin 2020, www.vgq.qc.ca/fr/publications?lang=fr&typeRapport=CDD&annee=5

Table des matières

Sommaire exécutif	I
L'atelier.....	1
Introduction.....	3
PARTIE 1 État des lieux de l'écofiscalité dans le contexte de la transition énergétique.....	5
CHAPITRE 1 Bref état des lieux de l'écofiscalité au Canada	6
CHAPITRE 2 Les mesures écofiscales au Québec : le cas du transport routier.....	11
CHAPITRE 3 État des lieux de l'écofiscalité dans les villes québécoises et canadiennes.....	16
PARTIE 2 Mise en œuvre de l'écofiscalité : opportunités et défis	20
CHAPITRE 4 Contrôle de l'étalement urbain : constats et urgence d'agir fiscalement et autrement . .	21
CHAPITRE 5 Acceptabilité politique et sociale de la tarification du carbone : implications pour le Québec.....	27
CHAPITRE 6 Acceptabilité politique et sociale de la tarification routière : leçons à tirer des expériences étrangères.....	31
CHAPITRE 7 Écofiscalité : impacts, défis et opportunités pour l'économie québécoise.....	36
PARTIE 3 Tables rondes	41
Secteurs économiques et mesures écofiscales prioritaires.....	42
Options pour améliorer l'acceptabilité sociale et politique de l'écofiscalité	44
Enjeu de compétitivité, risques et opportunités pour les entreprises	45
Options pour améliorer la concertation des parties prenantes	48
Ampleur des réformes à prévoir	49
Autres enjeux	50
Conclusion.....	51
ANNEXE 1 Liste des participants	52
ANNEXE 2 Biographies des conférenciers	54
ANNEXE 3 Compilation des réponses des tables rondes.....	56
ANNEXE 4 Résultats du questionnaire d'appréciation de l'atelier.....	66

L'atelier

Le 20 février 2020 avait lieu à HEC Montréal l'atelier « *L'écofiscalité : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation du Québec* », organisé par la Chaire de gestion du secteur de l'Énergie de HEC Montréal et Transition énergétique Québec (TEQ) en collaboration avec la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

L'évènement avait pour objectif de susciter des échanges entre experts, chercheurs et parties prenantes sur les défis et les meilleures pratiques dans l'utilisation d'instruments économiques dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonisation de l'économie, de même qu'identifier des pistes à suivre pour améliorer l'acceptabilité sociale et politique de leur mise en œuvre. Des intervenants de différents niveaux décisionnels issus des milieux universitaire, gouvernemental (provincial et municipal), professionnel et communautaire ont été rassemblés. Au total, une cinquantaine de participants (voir la liste à l'Annexe 1) y ont contribué.

L'atelier s'inscrit dans le cadre du *Plan directeur transition, innovation et efficacité énergétiques*² de TEQ, mais aussi de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*³ qui vise notamment le développement et l'utilisation d'instruments économiques pour augmenter l'investissement public et privé dans la transition vers une économie verte. Le gouvernement du Québec reconnaît que l'utilisation d'instruments économiques peut favoriser l'atteinte des objectifs gouvernementaux en incitant les citoyens à délaisser des comportements qui ont des impacts néfastes sur l'environnement et à opter pour ceux qui réduisent leur empreinte écologique⁴.

Au fil des ans, le gouvernement a instauré différentes mesures fiscales dans le but de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et de préserver la qualité de l'air, de l'eau, des sols et de la biodiversité. Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), dont les revenus sont versés dans le Fonds vert pour financer divers programmes à vocation environnementale, est l'une des mesures les mieux connues au Québec. Or, la mise en œuvre de ces mesures est souvent complexe, en raison des défis liés à l'acceptabilité sociale et politique, et demande une concertation des différents acteurs.

Plus récemment, le commissaire au développement durable a conclu, dans son rapport de juin 2020, que le recours à l'écofiscalité demeurerait limité au Québec et que l'efficacité des mesures écofiscales était rarement évaluée⁵. Pour s'attaquer à ces lacunes, il a été recommandé par le commissaire que le MELCC oriente les ministères et organismes vers un objectif précis en matière d'écofiscalité : (1) en identifiant les secteurs où une utilisation accrue de ces instruments économiques est souhaitée ; (2) en précisant la contribution attendue des ministères et organismes, incluant celle d'évaluer l'efficacité de leurs mesures en lien avec les objectifs environnementaux ; (3) en déterminant les outils à bonifier et l'accompagnement qui devrait être offert aux ministères et organismes afin de favoriser l'utilisation des instruments économiques ; et (4) en suivant l'utilisation faite des instruments économiques ainsi que leur efficacité.

² TEQ, 2018. https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/plan-directeur/TEQ_PlanDirecteur_web.pdf

³ Gouvernement du Québec, 2015. www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/developpement-durable/strategie-gouvernementale

⁴ MFQ, 2017. *Recours à l'écofiscalité – Principes et applications*, Gouvernement du Québec, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RecoursEcofiscalite.pdf

⁵ VGQ, 2020. *Chapitre 2 - Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la Loi sur le développement durable : 2020*, dans « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 - Rapport du commissaire au développement durable », juin 2020, www.vgq.qc.ca/fr/publications?lang=fr&typeRapport=CDD&annee=5

En ouverture de l'atelier, Michèle St-Jean, directrice générale des affaires stratégiques de TEQ, a rappelé que le gouvernement accordait une grande importance à l'acquisition et au partage de connaissances. Cette première rencontre a permis de créer des liens entre les différents intervenants en vue d'identifier les défis et les opportunités liés à l'utilisation d'instruments économiques pour accélérer la transition énergétique.

Le présent document fait une synthèse des présentations des conférenciers de l'atelier et résume les propos soulevés dans le cadre des tables rondes interactives. La journée comprenait deux séances de présentations en matinée, suivies d'une séance de remue-méninges avec tous les participants, en après-midi.



Introduction

Les problèmes environnementaux, comme la pollution, la perte de biodiversité et la crise climatique, résultent de défaillances de marchés qui externalisent les coûts liés à l'environnement. De ce fait, les agents économiques (ménages, entreprises) n'assument pas tous les coûts liés aux impacts environnementaux de leurs choix qui se répercutent sur l'ensemble de la collectivité. L'écofiscalité a pour objectif de corriger ces défaillances par des ajustements aux signaux de prix du marché afin d'internaliser ces coûts et d'encourager des activités économiques et des comportements plus durables.

Les instruments économiques sont donc de plus en plus mis de l'avant comme options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie, en raison qu'une approche seulement axée sur des incitatifs gouvernementaux ou l'annonce de cibles présentent des limites pour véritablement transformer les marchés et atteindre les objectifs environnementaux que le gouvernement s'est fixés. En revanche, les options fiscales font souvent face à des enjeux d'acceptabilité sociale et politique, ce qui limite leur recours.

Ce défi est le mieux illustré par l'exemple de l'approche de la décarbonisation du secteur du transport personnel. Au Québec, celle-ci repose principalement sur le programme d'acquisition de véhicules électriques (VÉ) et de bornes de recharge, *Roulez vert*⁶. Le programme, financé par le Fonds vert, est très populaire auprès du public. Depuis la première subvention accordée en 2012, on compte près de 70 000 VÉ sur les routes du Québec. Le gouvernement vise 100 000 VÉ en 2020, et Hydro-Québec prévoit qu'il y en aura 635 000 d'ici 2029⁷. Mais, malgré ce succès, les émissions du secteur continuent à croître en raison d'un parc automobile en croissance rapide et d'un glissement des préférences des consommateurs vers les camions légers (VUS, camionnettes, pickups), au détriment des voitures. Cette tendance lourde et non contrôlée domine et annule les gains liés au programme.

Ainsi, subventionner l'achat de VÉ ne peut être une panacée pour décarboniser le secteur si aucune autre mesure n'est mise en œuvre pour freiner la tendance lourde des ventes de camions. Réussir la décarbonisation des transports nécessite une transformation rapide du marché et pour y parvenir, le gouvernement devra vraisemblablement avoir recours à trois outils, comme il l'a fait pour lutter contre le tabac : le déploiement de stratégies de communication et d'informations scientifiques, l'utilisation d'instruments économiques pour changer les comportements et l'adoption de réglementations et de lois⁸. Le recours à ces outils a clairement donné des résultats dans la lutte antitabac : le taux de fumeurs dans la population est passé d'environ 40 % à moins de 15 % depuis les années 70.

Ce succès, qui a mis plus de 50 ans à aboutir, n'était pas sans son lot de défis. Nombreuses ont été les protestations par des individus, industries ou commerces (ex., bars, restaurants, hôtels) qui y voyaient une atteinte à leur liberté, leur profitabilité ou leur capacité à attirer de la clientèle. L'acceptabilité sociale influence donc directement l'acceptabilité politique et le rythme de déploiement de mesures plus contraignantes. Dans le contexte de la décarbonisation du transport personnel, cette chaîne d'influence était rendue visible lorsque le ministre des Finances a défendu, dans le cadre du Budget 2020-2021, le choix de ne pas annoncer de mesures financières pour réduire les ventes de véhicules énergivores, comme les VUS, car « les gens veulent ces véhicules » et les taxer ne « serait [pas] apprécié par les citoyens »⁹.

⁶ TEQ, 2020. *Découvrez les véhicules électriques*, gouvernement du Québec, page web consulté le 14 mai 2020, <https://vehiculeselectriques.gouv.qc.ca>

⁷ Hydro-Québec Distribution, 2019. *Plan d'approvisionnement 2020-2029*, R-4110-2019.

⁸ Gliedt, T., Larson, K., 2018. *Sustainability in Transition: Principles for Developing Solutions*, Routledge.

⁹ Shields, A., 2020. « Des milliards pour «décarboniser» les transports », Le Devoir, publié le 11 mars 2020, www.ledevoir.com/politique/quebec/574627/l-enjeu-climatique-passe-par-le-transport-selon-la-caq

Quelles options pour améliorer le recours à l'écofiscalité ?

Quatre facteurs peuvent affecter le niveau d'acceptabilité de mesures fiscales¹⁰ : 1) la propension à payer, qui varie selon différents facteurs, notamment la confiance de la population dans les institutions gouvernementales ; 2) la faible compréhension des impacts comportementaux des taxes, qui diminuent les achats des produits et services taxés ; 3) le nom utilisé pour la taxe (ex., frais, redevance ou contribution) ; et 4) le choix d'affectation des revenus issus de la taxe, soit pour le budget général ou pour des dépenses spécifiques du gouvernement.

Les tables rondes, réalisées dans le cadre de l'atelier du 20 février, avaient pour objectif de réunir des experts pour réfléchir, entre autres, à ces enjeux et discuter de différentes stratégies qui seraient les plus susceptibles de rendre les outils économiques plus acceptables dans le cadre de la transition énergétique au Québec.

La Partie 3 de ce rapport présente un résumé de ces discussions. Mais avant de les entreprendre, sept conférenciers furent invités à présenter un état des lieux de l'expérience canadienne et québécoise en matière d'écofiscalité (Partie 1), ainsi que les enjeux et défis de sa mise en œuvre pour atteindre les objectifs de la transition énergétique et de la décarbonisation à différentes échelles gouvernementales (Partie 2). Les prochains chapitres reprennent les principaux éléments de ces présentations.

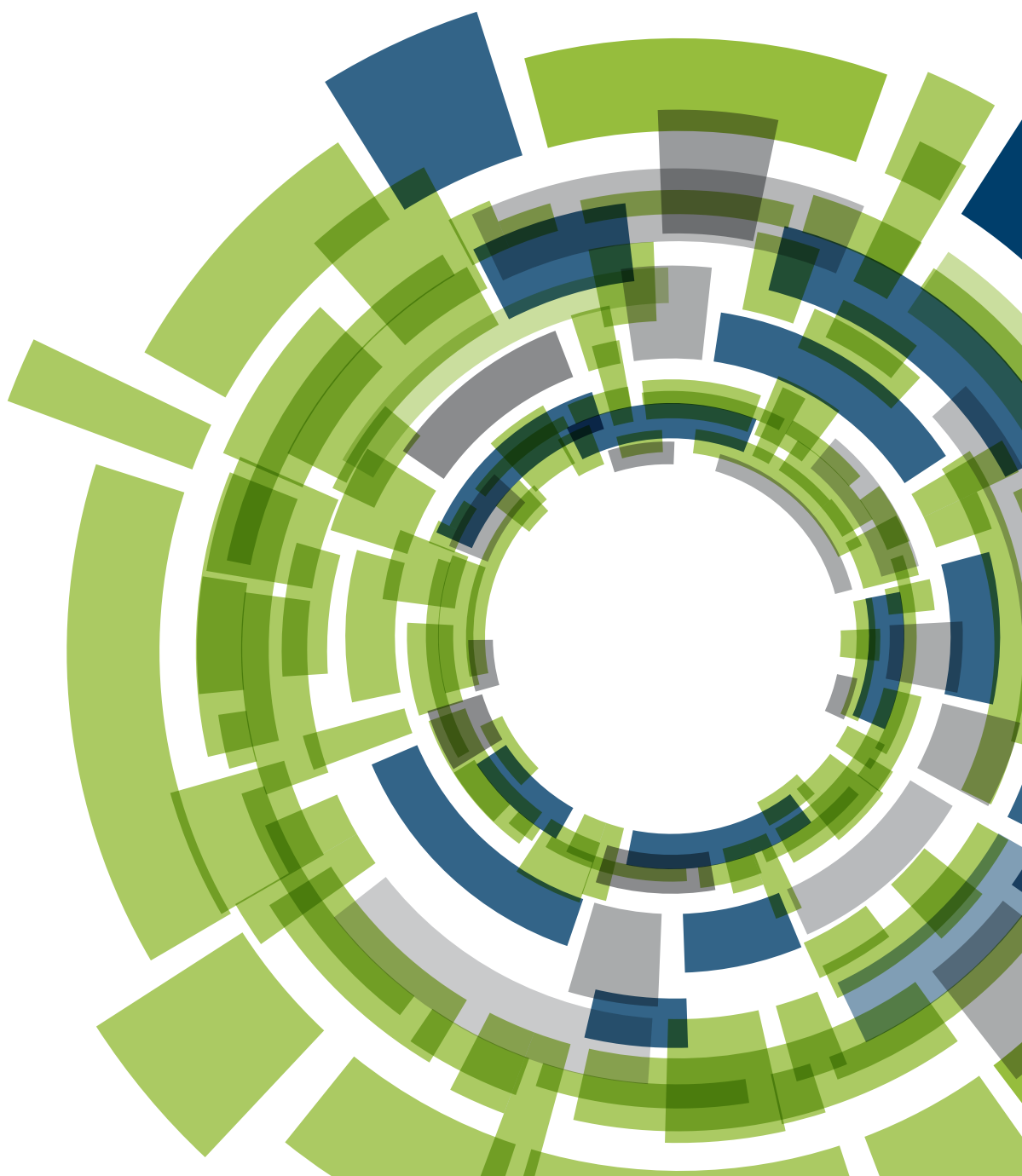
Dans la première partie, Justin Leroux de HEC Montréal résume, au chapitre 1, les principes de l'écofiscalité et l'expérience canadienne en la matière, de même que les principaux aspects à prendre en compte dans la conception de tels outils. Le chapitre 2, préparé par Luc Godbout et Michaël Robert-Angers de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, fait un survol de l'expérience québécoise en écofiscalité dans le secteur routier et évalue la pertinence de hausser la taxe sur les carburants en complément au marché du carbone en vue d'accélérer la transition énergétique. Finalement, au chapitre 3, une équipe de recherche de l'ENAP, pilotée par Fanny Tremblay-Racicot, dresse un portrait des pouvoirs de taxation pouvant favoriser la transition énergétique à l'échelle municipale, ainsi que certaines meilleures pratiques et limites qui freinent l'adoption de telles mesures.

La deuxième partie met de l'avant les opportunités et les défis associés à la mise en œuvre d'instruments économiques dans le contexte de la transition énergétique. Luc-Normand Tellier de l'ESG-UQAM présente, au chapitre 4, une analyse quantitative et comparative de l'étalement urbain des agglomérations de Montréal, Québec et Toronto, et suggère des options, fiscales et autres, pouvant mieux le contrôler. Erick Lachapelle de l'Université de Montréal discute ensuite du contexte politique et social qui favorise l'acceptabilité de la tarification du carbone au Québec au chapitre 5. Au chapitre 6, des leçons à tirer des expériences internationales sur la tarification routière sont examinées par Jean-Philippe Meloche de l'Université de Montréal afin de mieux composer avec les effets de redistribution, l'opposition populaire et les enjeux de vie privée. Pour terminer, Norma Kozhaya du Conseil du patronat du Québec offre une perspective du milieu des affaires sur les impacts, les défis et les opportunités liées à l'écofiscalité pour l'économie québécoise.

¹⁰ Klenert D., Mattauch L., Combet E., Edenhofer O., Hepburn C., Rafaty R. et Stern N., 2018. "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Climate Change*, vol. 8 p. 669–677.

PARTIE 1 |

État des lieux de l'écofiscalité dans le contexte de la transition énergétique



CHAPITRE 1 | Bref état des lieux de l'écofiscalité au Canada

Justin Leroux, Département d'économie appliquée, HEC Montréal ; Membre de la Commission de l'écofiscalité du Canada

Résumé | L'écofiscalité a pour objectif de corriger les signaux de prix du marché afin d'encourager des activités économiques et des comportements souhaitables. Ces outils économiques peuvent aider les gouvernements à atteindre les objectifs environnementaux qu'ils se sont fixés, tout en contribuant de façon positive à l'économie. Comparativement aux mesures contraignantes, les mesures basées sur le marché ont l'avantage d'offrir plus de flexibilité aux différents acteurs pour atteindre au plus bas coût les objectifs visés. Encore faut-il que ces mesures soient conçues avec soin. Ce chapitre résume les principes de l'écofiscalité, de même que les principaux aspects à prendre en compte dans la conception de tels outils. Une matrice de conception pour les décideurs, conçue par la Commission de l'écofiscalité du Canada, est également proposée pour analyser l'impact des différentes options selon les résultats visés.

1.1 Introduction

Les travaux de la Commission de l'écofiscalité du Canada, au cours de ses cinq années d'existence, ont permis de tirer des leçons des pratiques en place à travers le Canada. Ces travaux s'étaient penché principalement sur la tarification du carbone, qui est généralement mieux connue par le public, mais aussi sur des mesures d'écofiscalité dans d'autres domaines, comme la gestion de la congestion routière¹, des matières résiduelles¹, de l'eau¹ et des risques environnementaux¹. Les principes de l'écofiscalité, ainsi que les étapes à suivre pour bien concevoir une politique d'écofiscalité, appuyées d'exemples de meilleures pratiques, sont présentés dans ce chapitre¹.

1.2 Contexte et enjeux

Le Canada est confronté à des défis croissants en matière de protection environnementale, mais également en besoins d'investissements en rénovation et remplacement d'infrastructures. Selon la Fédération canadienne des municipalités, plus de 30 % de celles-ci ont besoin d'être rénovées ou remplacées. Cela se traduit par des besoins croissants en recettes fiscales. Or, les outils pour générer de nouvelles recettes manquent. Cette situation donne donc lieu à un sous-financement lié à ce déséquilibre fiscal. Toute avancée sur ces trois fronts, soit l'environnement, l'infrastructure et les recettes fiscales, s'additionne aux enjeux habituels, dont la santé, la sécurité de l'emploi, la mobilité et l'accessibilité financière.

¹¹ Commission de l'écofiscalité du Canada [CEC], 2015. *Circulation fluide en vue... Tarifier la congestion routière pour mieux la combattre*, <https://ecofiscal.ca/fr/reports/trafic/>

¹² CEC, 2018. *C'est du propre ! Des solutions pour économiser tout en améliorant notre gestion des déchets*, <https://ecofiscal.ca/fr/reports/cest-du-propre-des-solutions-pour-economiser-tout-en-ameliorant-notre-gestion-des-dechets>

¹³ CEC, 2017. *Cacher les aqueducs, mais pas leurs coûts : bonnes pratiques en matière de tarification et d'amélioration des services municipaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau*, <https://ecofiscal.ca/fr/reports/cacher-les-aqueducs-mais-pas-leurs-couts>

¹⁴ CEC, 2018. *Des risques responsables : comment tarifier les risques environnementaux pour réduire la probabilité de catastrophes*, <https://ecofiscal.ca/fr/reports/des-risques-responsables-comment-tarifier-les-risques-environnementaux-pour-reduire-la-probabilite-de-catastrophes>

¹⁵ Des études de cas sont disponibles sur le diaporama de la présentation présentée à l'atelier : <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/1-LEROUX.pdf>

Les principes de l'écofiscalité

L'écofiscalité a pour objectif de corriger les signaux de prix d'un marché afin d'encourager les activités économiques et comportements souhaitables (ex, création d'emploi, investissement, innovation, etc.), tout en minimisant les conséquences indésirables de ces activités (ex., pollution, contamination, congestion, surexploitation des ressources, etc.). Ces conséquences sont aussi connues comme des « externalités négatives », c'est à dire des coûts, économiques ou non, qui se répercutent sur des personnes autres que celles qui produisent ou consomment. Ces coûts peuvent inclure toute conséquence touchant un élément auquel on accorde de la valeur, dont le climat, la qualité de l'eau, la biodiversité, la santé ou le bien-être.

Lorsque le marché ne tient pas compte des coûts sur la société, les gouvernements peuvent légitimement intervenir pour corriger les prix afin d'« internaliser » ces coûts. Contrairement à une approche réglementaire qui dicte comment les individus et les entreprises devraient se comporter, celle de l'écofiscalité a l'avantage d'offrir plus de flexibilité aux particuliers et aux entreprises pour trouver des moyens novateurs et peu coûteux de modifier leurs comportements dans le sens souhaité, ou encore pour trouver des substituts moins nuisibles à l'environnement (voir l'encadré ci-dessous). Les mesures écofiscales permettent donc de corriger les défaillances du marché au plus bas coût pour la société et d'autoriser plus de souplesse pour atteindre les objectifs d'amélioration environnementale visés par le gouvernement.

ENCADRÉ 1 | LES OUTILS FONDÉS SUR LE MARCHÉ RÉDUISENT LES COÛTS ET ACCROISSENT LA FLEXIBILITÉ ET LE CHOIX

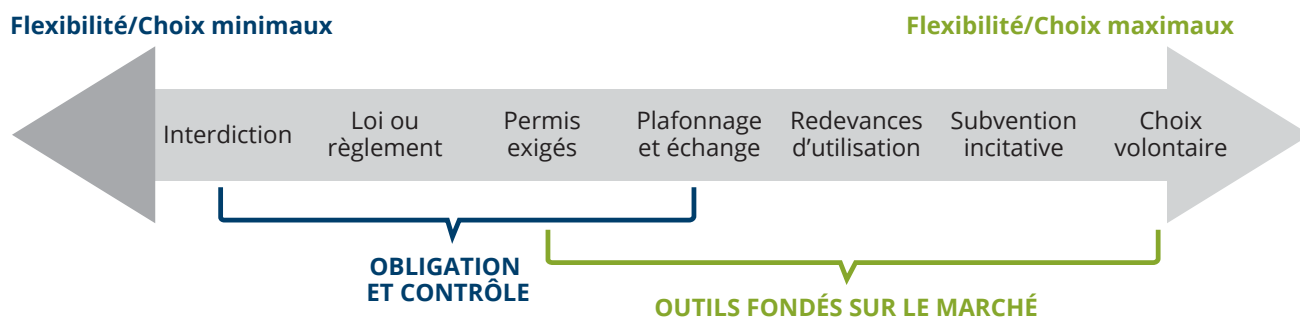


TABLEAU 1 | AVANTAGES DES OUTILS ÉCONOMIQUES FONDÉS SUR LE MARCHÉ

		Avantages		
		Changement des comportements	Production de revenus	Économies
		Les acteurs réagissent aux mesures financières incitatives/dissuasives	Les redevances d'utilisation aident à combler le déficit fiscal ou à financer de nouveaux investissements	La réduction de la demande de services et d'infrastructures évite de nouveaux investissements coûteux
Exemples	Taxe de congestion à Londres	Réduction de la circulation/congestion de 11 % de 2000 à 2012	Près de 3G€ de nouveaux investissements en transports publics et dans les infrastructures cyclables entre 2003 et 2013	Réduction de 40 % des collisions routières de 2000 à 2010
	Réforme de la tarification de l'eau à Toronto	Réduction de la consommation d'eau par habitant de 14 % entre 2005 et 2012, alors que la population a augmenté de 4,5 %	Recettes investies dans la mise à niveau des conduites pluviales pour réduire les risques d'inondation	Réduction des risques d'inondations, comme celle de 2013, qui a coûté 850 millions \$
	Taxe britannique de mise en décharge	Augmentation des tarifs a permis de réduire de 50 à 80 % le volume de déchets enfouis entre 2001 à 2010	Près 1G€/an pour soutenir les programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises en vue de développer des marchés pour les déchets commerciaux difficiles à traiter	La réduction des déchets a permis de diminuer les besoins en nouveaux sites d'enfouissement

Les mesures écofiscales comprennent des redevances d'utilisation (comme la tarification de la congestion, des services d'eau, ou de la mise en décharge). En plus de leur effet sur les comportements, ces mesures dissuasives permettent aussi de générer des recettes, ce qui peut servir à combler le déficit fiscal ou à financer de nouveaux investissements. Finalement, la réduction de la demande de services et d'infrastructures, engendrée par des mesures écofiscales, permet de retarder les besoins en nouveaux investissements d'infrastructure, ce qui conduit à des économies sur le long terme.

1.3 Comment choisir et concevoir les mesures écofiscales

Tous les enjeux environnementaux ne se prêtent pas à la mise en place de mesures écofiscales. Celles-ci sont efficaces lorsqu'on vise un effet global sur un enjeu environnemental provenant de plusieurs sources (ex., la réduction des émissions de GES provenant de diverses activités économiques). En revanche, lorsqu'on vise un effet déterminé provenant d'une source précise, ou encore dans les cas où les incidents environnementaux ont des répercussions immédiates et coûteuses (ex., produits chimiques hautement toxiques ou écosystèmes très fragiles), des outils plus contraignants, comme des normes, des permis ou des moratoires, peuvent s'avérer plus efficaces pour atteindre les objectifs.

Lorsqu'il est déterminé que le recours à l'écofiscalité est la voie la plus efficace pour atteindre les objectifs, il reste à choisir les outils pour y parvenir. Un premier choix consiste à décider si on veut mettre en place une mesure dissuasive (redevance ou taxe) ou bien une mesure incitative (subvention). Les mesures dissuasives offrent l'avantage au gouvernement de générer des revenus, mais sont souvent moins bien reçues par les citoyens, tandis que les mesures incitatives, plus populaires auprès du public, sont coûteuses pour l'État (qui doit financer ces subventions) et sont souvent moins efficaces puisqu'elles tendent à récompenser ceux qui auraient adopté le comportement souhaité en l'absence de subvention. L'équilibre peut toutefois être rétabli par la recherche d'une combinaison de mesures, telles que des systèmes de consigne ou de bonus-malus sur les véhicules.

Pour choisir et concevoir le bon outil politique, il importe de considérer quatre dimensions de la mesure envisagée :

1. La couverture : qui paie la redevance ou le tarif ? Qui reçoit la subvention ?

Le principe général est que tous les utilisateurs paient la totalité des coûts associés à leur utilisation. Une couverture large est donc généralement préférable pour les outils de tarification, ce qui permet une réduction accrue de la demande à un coût moindre par personne et une source de recettes plus large. Il peut exister des raisons pour limiter la couverture, notamment si les coûts administratifs sont prohibitifs ou s'il y a des enjeux particuliers liés à certains acteurs ou à certains lieux. La couverture peut également être différentielle, selon les saisons, l'heure de la journée ou encore selon la capacité de payer entre différentes classes socioéconomiques des utilisateurs.

2. Le tarif : quelle structure doit-on appliquer ?

Une tarification combinant des prix variable et fixe est souvent la meilleure option pour fournir à la fois un signal de prix (grâce à la portion variable) et des revenus stables (grâce à la portion fixe). Une tarification variable fournit un signal de prix pour réduire la consommation d'un bien ou service, ainsi ceux qui utilisent moins le service payent moins. La tarification fixe, quant à elle, fournit des revenus stables pour couvrir les coûts fixes, mais impose le même tarif pour tout le monde. La tarification différentielle, qui fait payer différents prix variables selon le niveau d'utilisation, est le plus souvent liée aux coûts que les utilisateurs imposent au système. Par exemple, les eaux usées d'une industrie peuvent être soumises à un frais supplémentaire pour des volumes excédents une quantité de base.

3. Utilisation des recettes : s'il y en a, à quoi serviront-elles ?

Les outils de tarification sont plus efficaces lorsqu'il existe un lien clair et transparent avec l'utilisation des revenus. Notamment, la Loi fédérale sur les frais d'utilisation stipule que les recettes perçues doivent servir aux objectifs des redevances. Différentes approches peuvent être mises en place pour l'utilisation des revenus, dont :

- *Réduction de la charge fiscale (neutralité des revenus)* : réduire les impôts d'une somme comparable à l'augmentation des recettes écofiscales. Il est aussi possible de verser un « dividende » sous forme de chèque à tous citoyens, pour qu'ils perçoivent directement un bénéfice financier de la mesure
- *Comblent les déficits fiscaux* : augmenter les redevances d'utilisation au lieu d'augmenter les impôts fonciers pour combler le manque à gagner
- *Investissements spécifiques* : les recettes sont dédiées à des projets clairement identifiés, comme la réduction de la dette, de nouvelles infrastructures ou services, des projets à teneur environnementale.

4. Mesures complémentaires : sont-elles nécessaires pour assurer le succès du programme ou pour répondre aux défis de l'atteinte des objectifs ?

Les mesures complémentaires aux outils fiscaux ont pour objectifs d'améliorer leur performance vers l'atteinte des objectifs. Certaines peuvent augmenter l'effet du signal de prix en apportant des informations aux usagers (ex., consommation d'eau par rapport aux voisins) ou en rappelant l'existence d'alternatives plus pratiques ou moins coûteuses (ex., transport en commun). D'autres peuvent améliorer les bénéfices ou réduire les coûts, en élargissant les effets positifs (ex., protection des sources d'eau) ou en limitant les effets indésirables (ex., répression du déversement illégal de déchets). Enfin, il peut être nécessaire de mettre en place des mesures complémentaires pour combler des lacunes de la politique d'écofiscalité, comme lorsqu'on cible des zones échappant au contrôle municipal (ex., responsabilité accrue des producteurs pour les déchets issus de leurs produits).

Pour aider les décideurs dans leur processus décisionnel de mise en œuvre de mesures écofiscales, la Commission de l'écofiscalité du Canada a développé une matrice de conception afin d'analyser l'impact des différentes options sur les résultats souhaités (voir tableau 2).

TABEAU 2 | CADRE CONCEPTUEL POUR ANALYSER L'IMPACT DES DIFFÉRENTES OPTIONS SUR LES RÉSULTATS VISÉS

Impacts sur →	Recettes (montant, stabilité)	Demande (ex., utilisation de l'eau)	Environnement (ex., pollution de l'air)	Utilisateurs (ex., incidence des coûts)	Coûts administratifs (ex., reconnaissance des plaques d'immatriculation)
Sélection de l'outil → Ex. : redevances d'utilisation, subvention					
Choix de la couverture → Qui paie ?					
Choix de la tarification → Variable ou fixe ?					
Utilisation des revenus → Ex. : infrastructures, programme, remboursement d'impôts					
Politiques complémentaires → Réglementer publicités de grosses cylindrées, bacs de recyclage gratuits					

Source : Tableau tiré de CEC, 2018. Online course: *Municipal market-based tools for sustainable development*.

Note : L'application de cette grille décisionnelle est illustrée par des études de cas disponibles dans la présentation de l'atelier du 20 février 2020. Pour plus d'information sur son utilisation, consultez gratuitement le matériel de la formation *Municipal market-based tools for sustainable development*, <https://courses.ecofiscal.ca>

1.4 Conclusion

L'écofiscalité peut permettre d'atteindre les objectifs environnementaux que les gouvernements et la société se sont fixés tout en contribuant de façon positive à l'économie. Comparativement aux mesures contraignantes, les mesures basées sur le marché ont l'avantage d'offrir plus de flexibilité aux différents acteurs pour atteindre les objectifs au plus bas coût. Pour y parvenir, encore faut-il que les mesures considérées par les décideurs soient conçues avec soin, en tenant compte des différents aspects présentés dans ce chapitre.

Un autre aspect très important qui n'a pu être abordé ici est celui de la communication et de la mise en œuvre des mesures d'écofiscalité. En effet, pour qu'une mesure écofiscale soit efficace, il lui faut d'abord avoir la possibilité d'être mise en place. Pour y parvenir, il faudra qu'elle se soumette au test de l'acceptabilité politique et sociale. Dans le cadre de ses travaux, la Commission de l'écofiscalité du Canada a constaté qu'une communication proactive de la part des décideurs, ainsi que la mise en place de projets pilotes, était essentielle pour permettre aux acteurs affectés par les mesures de se forger une vision concrète des politiques envisagées.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Justin Leroux, 2020. *Bref état des lieux de l'écofiscalité au Canada*, Commission de l'écofiscalité du Canada, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/1-LEROUX.pdf>

CHAPITRE 2 | Les mesures écofiscales au Québec : le cas du transport routier

Luc Godbout et **Michaël Robert-Angers**, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke

Résumé | Au Québec, le transport routier constitue la principale source d'émissions de GES en hausse depuis 1990¹⁶. Il est vrai que la majorité de nos prélèvements écofiscaux vise la réduction des émissions de GES, soit directement par le moyen du marché du carbone, ou indirectement par les taxes fédérales et du Québec sur les carburants et les tarifs liés à l'utilisation d'un véhicule automobile. Toutefois, malgré cette panoplie de prélèvements, un fait demeure : le prix de l'essence est plus faible, en terme réel, en 2019 qu'en 2013 et les prélèvements spécifiques appliqués sur l'essence au Québec sont parmi les plus faibles parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans ce contexte, peut-on évaluer la pertinence de hausser la taxe sur les carburants en complément au marché du carbone en vue d'accélérer la transition énergétique ?

2.1 Introduction

L'OCDE énonce que pour être efficaces, les prélèvements associés à une mesure écofiscale doivent notamment être conséquents face aux externalités négatives générées par le polluant visé et non pas viser à maximiser le revenu tiré de la taxe¹⁷.

L'implantation de la taxe sur les carburants au Québec (taxe sur la gasoline) remonte à 1924. Malgré que la base de taxation de ce prélèvement soit un polluant, cette taxe ne fut pas mise en place afin de répondre à une préoccupation environnementale, mais plutôt à financer le développement et l'entretien du réseau routier¹⁸. Par conséquent, ce prélèvement fut historiquement fixé à un taux permettant de maximiser les recettes fiscales, soit en deçà d'un taux permettant d'internaliser les externalités négatives liées à l'utilisation de l'essence et du carburant diesel pour les déplacements¹⁹.

Près de 100 ans plus tard, le contexte québécois a évolué. Le taux de taxation appliqué sur ce polluant devrait dorénavant moins inciter à son utilisation et plutôt lui trouver des substituts.

¹⁶ MELCC, 2019. *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2017 et leur évolution depuis 1990*, Gouvernement du Québec, www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/

¹⁷ OCDE, 2011. *Environmental taxation : A guide for policy makers*, www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf.

¹⁸ Kerkhoff, A., Robert-Angers, M., Latulippe, L., 2019. *Inventaire des mesures écofiscales québécoises*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, cahier de recherche 2019/09, https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2019/07/cr_2019-09_inventaire_mesures_ecofiscales_Re%CC%81vise%CC%81-15-07-19.pdf

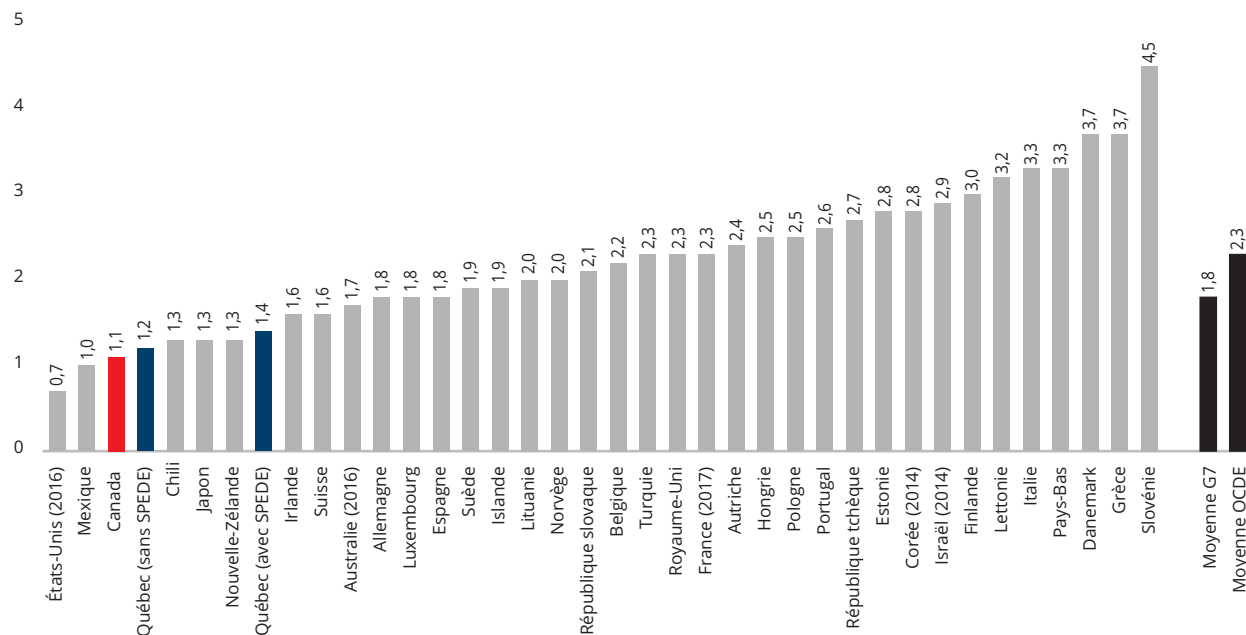
¹⁹ Pigou, A., 1920. *The economics of welfare*, 4^e édition, http://files.libertyfund.org/files/1410/Pigou_0316.pdf

2.2 Contexte et enjeux

Le Canada et le Québec en queue de peloton en matière écofiscale

Les prélèvements écofiscaux au Québec sont estimés à 6,5 milliards en 2018 (1,4 % du PIB). Ceux-ci sont plus élevés qu'au Canada (1,1 % du PIB), mais inférieurs de près d'un point de pourcentage à ceux de la moyenne OCDE (2,3 % du PIB) (voir graphique 1).

GRAPHIQUE 1 | RECETTES PROVENANT DE TAXES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT EN PROPORTION DU PIB – 2018, QUÉBEC ET PAYS DE L'OCDE



Sources : OCDE, 2020 ; Statistique Canada, 2020 (tableaux 31-10-0450-01 et 36-10-0221-01).

Le Québec recourt par conséquent relativement peu à la taxation sur les polluants et/ou les comportements polluants. Qui plus est, ces prélèvements se concentrent dans un secteur particulier. En 2018, les mesures écofiscales visant les transports au Québec correspondent à 90 % de l'ensemble²⁰, les plus importantes étant la taxe sur les carburants du Québec (2,2 G \$) et la taxe d'accise sur l'essence, l'essence d'aviation et le combustible diesel du fédéral (1,1 G \$, portion perçue au Québec)²¹.

Mesures fiscales en transport au Québec : faible impact sur les émissions de GES

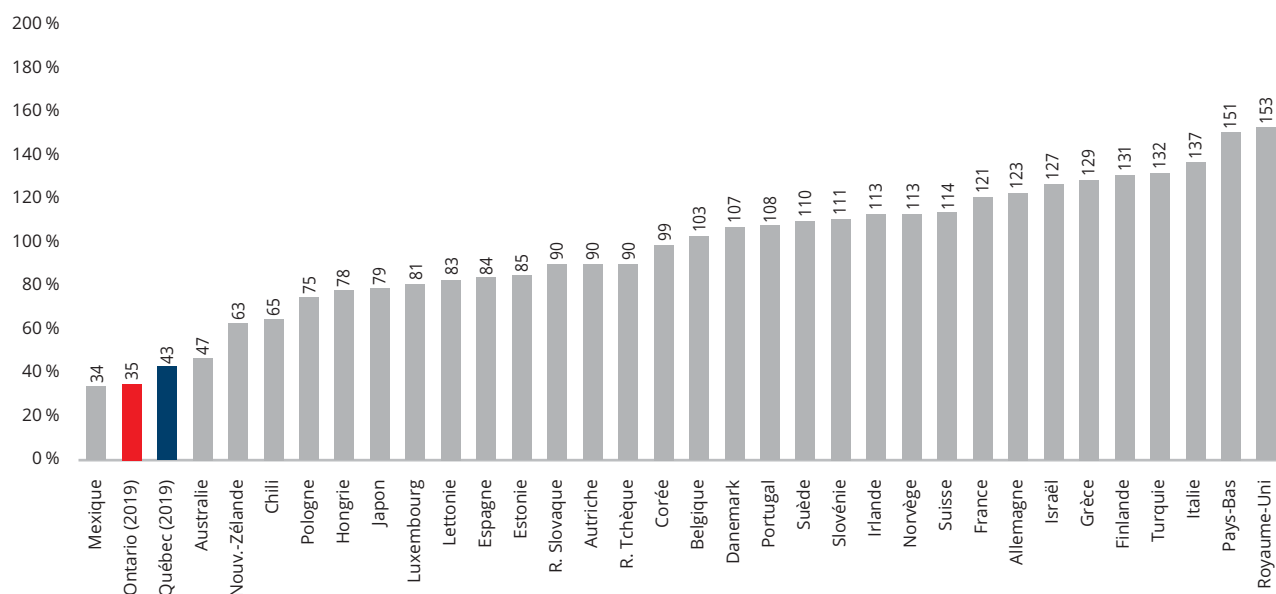
La part des prélèvements écofiscaux ciblant les transports peut par conséquent paraître élevée, et les automobilistes, sur la base de ces données, peuvent considérer être indûment mis à contribution. Or, certains éléments de contexte doivent être pris en compte.

D'abord, il faut bien comprendre que le niveau de ces taxes est relativement faible face aux niveaux constatés dans la majorité des pays de l'OCDE. Tandis que les taxes spécifiques (excluant les taxes de vente) comptent pour 43,4 % du prix hors taxe de l'essence au Québec, celui-ci atteint plus du double pour 21 des 32 pays (voir graphique 2).

²⁰ Le secteur des transports représente 42,5% des émissions de GES au Québec, un peu plus de 50 % des émissions visées par le SPEDE. Nous n'avons pas été en mesure de dissocier la part des revenus du marché du carbone des autres mesures et les avons attribués entièrement à ce secteur.

²¹ Statistique Canada, 2020 (tableau 36-10-0450-01).

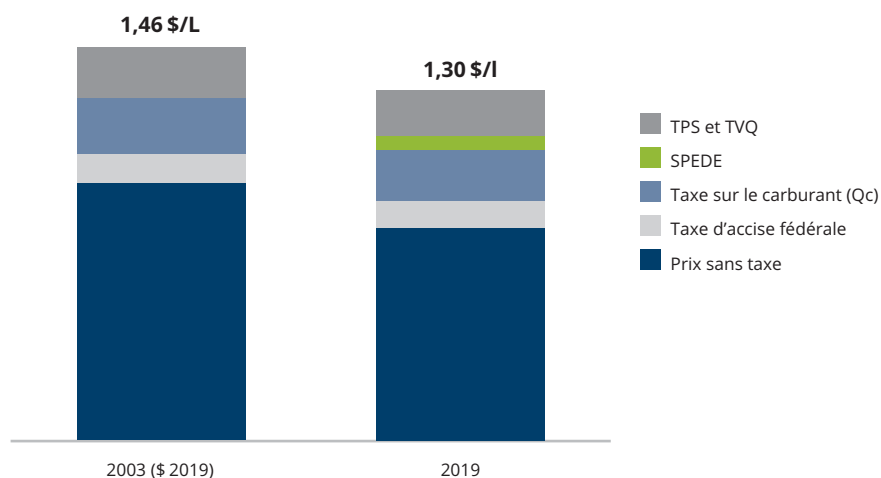
GRAPHIQUE 2 | TAXES SPÉCIFIQUES SUR L'ESSENCE OCDE, QUÉBEC (SPEDE INCLUS) ET ONTARIO (REDEVANCE LE CARBONE INCLUSE), 2015 À MOINS D'INDICATIONS CONTRAIRES (EN POURCENTAGE DU PRIX HORS TAXE DE L'ESSENCE)²²



Source : OCDE, 2017.

De plus, même en prenant en compte l'effet du marché du carbone québécois (Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission [SPEDE]), qui affecte à la hausse le prix à la pompe de l'essence depuis 2014 (équivalent à une hausse d'environ 4-5 cents le litre en 2019), le prix de ce carburant est moins élevé en 2019 qu'en 2013, une différence de 16 cents le litre lorsque le prix de 2013 est ramené en dollars de 2019 (voir graphique 3).

GRAPHIQUE 3 | ÉVOLUTION DU PRIX DE L'ESSENCE À LA POMPE AU QUÉBEC, 2013 ET 2019 (DOLLARS DE 2019)



Source : Fédération canadienne des contribuables, 2020 ; Statistique Canada, 2020 (tableau 18-10-0005-01).

²² Taxes générales à la consommation (TPS/THH/TVQ/TVA) non prises en compte. Les données nécessaires à ce calcul pour les États-Unis ne figurent pas au document de l'OCDE.

L'effet du marché du carbone depuis 2013 ne semble donc pas suffisant pour modifier le signal prix associé à l'essence. On observe, par ailleurs, une hausse du parc de véhicules légers au Québec (passé de 5,2 à 5,5 millions entre 2013 et 2018)²³. Pour l'ensemble du Canada, un passage des automobiles vers les camions légers (plus énergivores) est également observé²⁴.

2.3 Résultats / discussion

Système routier déficitaire : les dépenses excèdent les revenus

La cible de réduction des émissions de GES du Québec pour 2020 (20 % sous le niveau de 1990) ne sera pas atteinte sans coupure importante dans le cours normal des affaires (en 2017, nous étions à -8,7 % sous le niveau de 1990). Si la tendance globale des émissions québécoise poursuit une trajectoire à la baisse sous le niveau de 1990, un examen des tendances par secteur d'activité révèle que celui des transports a augmenté de 23 % entre 1990 et 2017. Dans le cas du transport routier, on constate une hausse de près de 50 % des émissions au cours de la même période. L'augmentation du nombre de véhicules et de ventes de camions légers au détriment des voitures en raison des préférences des consommateurs, apparaissent au nombre des facteurs explicatifs.

En revanche, les besoins gouvernementaux en matière de financement de la construction, de la réfection et de l'exploitation d'infrastructures routières et de transport en commun sont à la hausse. Pour 2019-2020, ceux-ci sont estimés à 4,9 G \$ (service de la dette inclus) sans prendre en compte les dépenses reliées au réseau routier local. Quant à eux, les revenus du Fonds des réseaux de transports terrestres (FORT) s'établissent à 4,5 G \$ (voir tableau 3). Autrement dit, pour cette année et les années suivantes, les dépenses excèdent les revenus du Fonds.

TABEAU 3 | REVENUS DU FONDS DES RÉSEAUX DE TRANSPORT TERRESTRE 2019-2020

	Millions \$
Taxe sur le carburant	2 264
Droits sur les permis de conduire et certains droits d'immatriculation	1 136
Marché du carbone via le Fonds vert	234
Transfert du fédéral pour infrastructures routières et de transport collectif	534
Autres	363
Total	4 531

Source : Gouvernement du Québec, 2020.

Ces données suggèrent que les revenus tirés des taxes (taxe sur les carburants, d'accise et autres) et des tarifs directs (droits et permis) aux usagers de la route sont inférieurs aux coûts en matière d'entretien et de développement du réseau routier (besoins relatifs au transport collectif et alternatif non inclus)²⁵. Le système routier opère donc sur une base déficitaire (voir chapitre 6). Pour combler ce déficit, on doit envisager de compléter ces sources de revenus par d'autres recettes gouvernementales afin de maintenir et développer l'ensemble du réseau routier.

Finalement, on constate que le niveau de prélèvements fiscaux visant le transport routier est 1) insuffisant pour réduire la consommation de carburant ; et 2) l'effort demandé aux utilisateurs des routes n'est pas assez élevé pour assurer les coûts d'entretien et de développement des infrastructures qu'ils utilisent.

²³ Type de véhicule considéré : automobiles, camions légers, motocyclettes et cyclomoteurs. Banque de données des statistiques officielles du Québec, Nombre de véhicules en circulation selon le type d'utilisation, le type de véhicule et l'âge du véhicule, Québec et régions administratives, en ligne : www.bdso.gouv.qc.ca/

²⁴ Canada (2019), *Rapport d'inventaire national 1990-2017 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, partie 1, p.47, en ligne : www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/emissions-gaz-effet-serre/inventaire.html

²⁵ Meloche, J.-P., 2019. *La tarification routière au Québec : Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs?*, CIRANO, 2019s-36, <https://cirano.qc.ca/files/publications/2019s-36.pdf>

2.4 Conclusion

Accélérer la décarbonisation du secteur routier demande des mesures fiscales complémentaires à celles déjà en place

Théoriquement, les taxes sur le carburant au Québec ont un effet équivalent à celui d'une taxe sur le carbone sur la réduction des émissions de GES²⁶. Toutefois, celles-ci présentent quelques différences : elles sont plus visibles, favorisant une plus grande réactivité au signal prix, elles ciblent directement le secteur des transports, et les revenus qu'elles génèrent sont dédiés au financement du réseau de transport.

Dans la mesure où les impôts sur le revenu sont élevés au Québec, peut-on envisager de les réduire et de recourir davantage à la taxe sur le carburant, en complément au marché du carbone, afin de modifier le dosage des impôts ?

D'une part, la diminution du recours aux impôts sur le revenu (principale source de revenus du gouvernement du Québec) pour le financement des infrastructures routières serait source de gain d'efficacité, car l'impôt sur le revenu est dommageable pour la croissance économique par rapport à l'utilisation d'autres formes d'imposition²⁷. Il s'agit d'ailleurs d'une option prioritaire de recyclage de revenus écofiscaux ayant été identifiée par la Commission de l'écofiscalité du Canada²⁸.

D'autre part, recourir davantage à cette mesure écofiscale permettrait de faire assumer une plus grande part du coût de la pollution et de l'entretien des infrastructures aux contribuables utilisateurs, tout en favorisant les changements de comportements pour réduire la consommation de carburant²⁹. Cette diversification à coût nul pour le gouvernement québécois, qui comporte plusieurs avantages, a déjà fait l'objet d'une recommandation par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise³⁰.

Le rehaussement de la taxe sur les carburants constitue évidemment une solution à court terme pour assurer le financement du réseau routier (certaines juridictions ont déjà annoncé des dates d'interdiction des ventes de véhicules fonctionnant aux carburants fossiles). Des prélèvements alternatifs, tels que la taxe kilométrique ou encore les cordons de péage, devront donc être implantés à moyen terme afin de remplacer graduellement une taxe dont la base d'imposition est appelée à disparaître³¹. Il n'en demeure pas moins que cette solution contribuerait à accélérer la décarbonisation du secteur des transports.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Luc Godout, 2020. *État des lieux en matière d'écofiscalité au Québec*, Université de Sherbrooke, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/2-GODBOUT.pdf>

²⁶ Pineau, P.-O., 2017. Équivalence du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES au Québec avec les exigences du fédéral en termes de tarification du carbone, CIRANO, rapport de projet, <https://cirano.qc.ca/files/publications/2018RP-01.pdf>

²⁷ Wen, J.-F., Ferede, E. Dahlby, B., 2014. *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, Étude en appui aux travaux de la commission d'examen sur la fiscalité, Québec, ministère des Finances du Québec, www.groupe.finances.gouv.qc.ca/examenfiscalite/fileadmin/user_upload/etudes/implications_distorsions_fiscales_reforme_fiscale.pdf

²⁸ Commission de l'écofiscalité du Canada, 2016. *Des choix judicieux – Options de recyclage de la tarification du carbone*, <https://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2016/04/Commission-Ecofiscalite-Choix-judicieux-tarification-carbone-recyclage-recettes-Rapport-avril-2016.pdf>

²⁹ Pineau, P.-O., 2017 : précité à la note 10, page 21. L'essence présente une élasticité-prix négative. Celle-ci est relativement faible à court terme, -0,195 à court terme et -0,526 à long terme, suggérant qu'une augmentation du prix payé à la pompe a une incidence à la baisse sur les volumes consommés.

³⁰ Gouvernement du Québec, 2015. *Se tourner vers l'Avenir du Québec*, Québec, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, vol.1, recommandation no 14, p.66, www.groupe.finances.gouv.qc.ca/examenfiscalite/publications/article/volume1-une-reforme-de-la-fiscalite-quebecoise/index.html

³¹ Alliance Transit, 2019. *Prochaine station, l'écofiscalité*, www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1233551.pdf

CHAPITRE 3 | État des lieux de l'écofiscalité dans les villes québécoises et canadiennes³²

Fanny Tremblay-Racicot, Marie-Claude Prémont, Nicholas Jobidon et Sylvain Déry,

École nationale d'administration publique

Résumé | En 2017, les municipalités québécoises se sont vues conférer un pouvoir général de taxation sur leur territoire ainsi qu'un pouvoir général d'imposer des redevances pour financer un régime de réglementation relevant de leurs compétences. Bien que ces nouveaux pouvoirs puissent être utilisés aux fins de la transition énergétique, les municipalités québécoises tardent à en faire usage. Nous présentons une sélection d'expériences particulières d'applications de mesures écofiscales au Québec et dans d'autres provinces canadiennes, mettant en lumière la contribution potentielle des nouveaux pouvoirs en matière de transition énergétique, plus particulièrement en aménagement du territoire et en transport terrestre par route. Nous concluons par certaines meilleures pratiques d'utilisation de ces nouveaux pouvoirs, ainsi que des limites qui freinent leur adoption et réduisent leur capacité à atteindre les objectifs de la transition énergétique.

3.1 Introduction

En 2017, les modifications législatives apportées à la suite de l'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir*³³ ont autorisé les municipalités québécoises à imposer toute taxe directe sur leur territoire, leur permettant ainsi de dépasser les limites de la taxe foncière traditionnelle. Par ces modifications, l'État québécois donnait aussi aux municipalités un pouvoir général d'établir des redevances réglementaires pour financer un régime de réglementation relevant de leurs compétences. Ces redevances peuvent également avoir pour but principal de favoriser l'atteinte des objectifs du régime par leur influence dissuasive sur le comportement des personnes (physiques ou morales).

Le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de prélever des redevances réglementaires s'ajoutent aux outils réglementaires et fiscaux dont disposent déjà les municipalités et qui peuvent être utilisés de manière à favoriser la transition énergétique sur leur territoire³⁴, notamment au pouvoir de prélever des redevances de développement, accordé aux municipalités en 2016. Or, les municipalités québécoises tardent à faire usage de ces nouveaux pouvoirs.

³² Financé par Transition énergétique Québec, ce mandat de recherche s'insère dans la mesure 5 de son Plan directeur : *Réaliser une étude sur l'utilisation d'outils économiques favorisant l'internalisation des coûts* (écofiscalité). Le premier rapport de cette étude porte sur l'encadrement juridique des nouveaux pouvoirs et propose des études de cas, alors que le second rapport dresse un état des lieux.

³³ Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (Projet de loi 122), LQ 2017, c 13.

³⁴ La transition énergétique est définie ici comme correspondant « à l'abandon progressif de l'énergie produite à partir de combustibles fossiles en faveur des diverses formes d'énergie renouvelable (...) et à des changements de comportements dans le but d'éliminer la surconsommation et le gaspillage d'énergie et à l'émergence d'une culture de l'efficacité énergétique ». Gouvernement du Québec, 2018. *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023*, consulté le 11 décembre 2019, www.plandirecteur.teq.gouv.qc.ca.

Après avoir décrit brièvement les caractéristiques de ces nouveaux pouvoirs, cette présentation propose une sélection de mesures écofiscales appliquées par les villes québécoises et canadiennes. Cet éventail de possibilités quant à l'adoption de taxes et de régimes de redevances en aménagement du territoire et en transport se conclut par une analyse des meilleures pratiques et des limites d'application de ces nouveaux pouvoirs.

3.2 Présentation des « nouveaux pouvoirs »

Le **pouvoir général de taxation**, encadré par les dispositions de la *Loi sur les cités et villes*³⁵ (LCV) et du *Code municipal*³⁶ (CM), s'exerce par pouvoir réglementaire de la municipalité. En vertu de ce nouveau pouvoir, les municipalités peuvent adopter toute taxe directe (ex., taxe foncière) sur son territoire et prévoir toute exemption ou tout critère en vertu duquel le montant ou le taux de cette taxe peut varier. Cependant, les organismes publics provinciaux et fédéraux, leurs mandataires et les établissements du secteur parapublic (établissements de santé et de l'éducation) sont exemptés de taxes municipales, et les champs de taxation déjà occupés par le gouvernement provincial (biens et services, revenus, etc.) sont exclus du champ municipal.

Tout comme le pouvoir général de taxation, le **pouvoir général de prélever des redevances réglementaires** est encadré par la LCV et le CM et s'exerce par pouvoir réglementaire. Bien qu'elle possède les attributs d'une taxe, la redevance réglementaire municipale doit être l'accessoire d'un régime de réglementation complet et détaillé qui relève d'une de ses compétences et qui peut répondre à deux objectifs :

- 1) financer un service, une infrastructure ou un programme à partir des revenus prélevés auprès des individus ou des entreprises qui en bénéficient, qui en génèrent le besoin ou qui en sont la cause ; ou
- 2) modifier le comportement des citoyens ou des entreprises assujetties à la réglementation.

La redevance réglementaire ne doit pas avoir comme objectif premier de générer des revenus généraux ; les municipalités québécoises ont l'obligation de constituer un fonds spécial et d'y verser exclusivement les sommes perçues. L'État, ses mandataires et les réseaux de la santé et de l'éducation sont aussi exempts de la redevance réglementaire.

Quant aux **redevances de développement**³⁷, il s'agit d'un type de redevance réglementaire spécifique liée aux pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Bien qu'elles puissent être appliquées par les municipalités québécoises depuis 2016 en vertu des articles 145.21 à 145.30 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³⁸, elles sont relativement nouvelles et toujours sous-utilisées au Québec, comparativement au reste de l'Amérique du Nord où elles sont largement répandues depuis les années 1980.

La redevance de développement vise à faire contribuer le propriétaire qui demande l'émission d'un permis (ex., lotissement, construction) au financement des ajouts, des agrandissements ou des modifications que devra faire la municipalité pour répondre à la croissance induite en infrastructures ou en équipements municipaux (ex., agrandissement de caserne de pompiers, de la bibliothèque), et ce, qu'ils se trouvent sur le site du développement, ou en dehors de celui-ci. La redevance de développement peut ainsi s'ajouter aux prélèvements soumis à une entente avec le promoteur qui visent à fournir au nouveau développement les nouvelles infrastructures publiques essentielles et nécessaires à son implantation (égouts, aqueduc, etc.). En internalisant au prix des résidences une plus grande partie du coût public du développement immobilier, les redevances de développement peuvent, si elles sont conçues adéquatement, freiner l'étalement urbain en favorisant la densification ou en orientant le développement immobilier vers des milieux déjà desservis adéquatement en infrastructures municipales.

³⁵ Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19.

³⁶ Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1.

³⁷ La loi n'utilise pas le terme de redevance de développement, mais parle plutôt de contributions auxquelles peut être assujettie la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement, ou la délivrance d'un certificat d'autorisation ou d'occupation. Nous dénomons cette contribution « redevance de développement », selon l'appellation qui lui est souvent donnée ailleurs en Amérique du Nord.

³⁸ Loi sur l'aménagement et l'urbanisme RLRQ c. A-19.1.

3.4 Sélection de mesures écofiscales

Les prélèvements sélectionnés aux fins de cette présentation ont été choisis sur la base de leur caractère innovant et de leur potentiel en matière de transition énergétique. Ils sont présentés sous trois catégories : 1) financement des infrastructures de transports collectifs et actifs ; 2) revitalisation, densification et aménagements durables ; et 3) autres objectifs environnementaux.

Dans le cas des prélèvements visant le financement des infrastructures de transports collectifs et actifs, les trois types suivants sont présentés : 1) la redevance de transport, utilisée afin de financer le Réseau express métropolitain (REM) dans la grande région de Montréal ; et le réseau de la société de transport TransLink, dans le grand Vancouver ; 2) la taxe sur les billets de stationnement, autrefois utilisée afin de financer de réseau de TransLink ; et 3) la taxe sur les espaces de stationnement, utilisée à Montréal et à Vancouver. Ces prélèvements sont synthétisés dans le tableau 4 ci-dessous.

TABLEAU 4 | MESURES ÉCOFISCALES – FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET ACTIFS

Prélèvement	Objectif	Assiette	Taux	Seuils	Résultat
Redevance de transport (REM)	Financer le REM	Superficie de plancher des travaux (rayon 500m-1km des stations)	109 \$/m ²	Travaux supérieurs à 782 308 \$ et 2 000 pi ²	23,4 M \$/8 premiers mois Max. 600M \$ ou 50 ans
Redevance de transport (TransLink)	Financer le réseau de TranLink	Tarification par unité ou par pi ² (ensemble de la zone desservie)	0,30 \$/pi ² à 1,25 \$ pi ² 1 545 \$/unité à 2 100 \$/unité	Travaux supérieurs à 50 000 \$	Est. 21,5 M \$/an jusqu'en 2026
Taxe sur les stationnements (billets - TransLink)	Financer le réseau de TranLink	Tous les billets de stat. hors-rue	24 % depuis juillet 2019	s.o.	70 M \$ en 2017
Taxe sur les stationnements (espaces - Montréal)	Dissuader le stationnement au centre-ville	Parcs de stat. non-résidentiel (centre-ville)	5,70 \$/m ² à 45,70 \$ m ²	Exempt. premier 390 m ² (12 cases)	Approx. 25M \$/an depuis 2010
Taxe sur les stationnements (espaces - TransLink)	Financer le réseau de TranLink	Parcs de stat. non-résidentiel (ensemble de la zone desservie)	1,43 \$/m ² ou 45,13 \$ par espace	s.o.	Non appliqué - devait générer 20M \$/an

Quant aux prélèvements visant la revitalisation, la densification et les aménagements durables, deux mécanismes ont été retenus aux fins de la présentation: 1) les redevances de développement, tels qu'utilisées au Québec et en Ontario ; et 2) la taxe sur la superficie manquante lorsque le coefficient d'occupation du sol d'un bâtiment³⁹ se situe en deçà d'un certain seuil, qui favorise l'utilisation optimale des terrains. Finalement, la compensation pour les GES a été présentée en tant qu'exemple de prélèvement visant d'autres objectifs environnementaux.

3.5 Discussion

L'analyse des nouveaux outils de prélèvements monétaires révèle certaines meilleures pratiques ainsi que plusieurs limites qui méritent d'être soulignées et qui appellent à faire un certain nombre de mises en garde.

D'abord, les municipalités doivent concevoir des taxes et des régimes de redevances réglementaires qui sont non seulement susceptibles d'être **acceptés par la population**, mais qui doivent aussi être compatibles avec les objectifs de la transition énergétique. L'analyse des différents prélèvements qui ont été adoptés, dont la taxe sur les cases de stationnement et la redevance de transport à l'égard du REM, nous permet d'identifier certaines

³⁹ Le coefficient d'occupation du sol (C.O.S) est le rapport entre la superficie cumulée des aires de plancher et la superficie totale du terrain.

caractéristiques et modalités qui facilitent leur acceptation. D'abord, la variation des taux de redevances doit être justifiée à la lumière des objectifs et de la réalité des activités réglementées. Les différents prélèvements peuvent aussi être calibrés en fonction de la capacité de payer des personnes assujetties, qu'elles soient physiques ou morales. D'autres modalités peuvent également faciliter l'acceptabilité sociale des nouveaux prélèvements, comme une imposition graduelle, qui permet de prévoir l'impact fiscal et offre aux personnes assujetties l'opportunité de s'adapter avant que ne s'applique le plein taux. Finalement, l'engagement à verser dans un fonds dédié l'argent recueilli permet aux municipalités de justifier les nouveaux prélèvements et garantir aux personnes assujetties que les sommes seront investies conformément aux objectifs poursuivis et à la logique de la nouvelle réglementation.

L'utilisation des nouveaux outils doit également être calibrée afin d'éviter de possibles effets pervers. Avant d'adopter la réglementation, la municipalité devrait évaluer les risques associés aux nouveaux régimes de taxation et de redevance, et ce, particulièrement en matière d'étalement urbain et d'abordabilité résidentielle. C'est notamment le cas de la redevance à l'égard du REM et de la redevance de transport de TransLink qui ont été calibrées de manière à ne pas affecter la viabilité et le rythme du développement immobilier sur le territoire d'imposition. Quant à la redevance de développement, celle-ci devrait être conçue de manière à freiner l'étalement hors périmètre urbain et à favoriser les développements immobiliers orientés vers les transports actifs et collectifs, et ce, en évitant d'alimenter une concurrence intermunicipale défavorable à l'atteinte des objectifs de transition énergétique. L'accessibilité économique du développement dans les zones assujetties aux redevances, pour sa part, peut être préservée ou garantie par la relative faiblesse du taux de la redevance, par les règlements d'inclusion de logements sociaux et abordables, ou par les programmes d'accès à la propriété.

3.6 Conclusion

Le pouvoir général de taxation, la redevance réglementaire et la redevance de développement demeurent peu ou pas utilisés par les municipalités québécoises. Outre l'expertise légale que requiert l'adoption de ces nouveaux règlements, la complexité de l'encadrement juridique, parfois due à la grande latitude laissée aux municipalités ou parfois, au contraire, au grand nombre d'exclusions qu'elles doivent respecter, peut décourager l'adoption de règlements qui, pris un à un ou dans leur globalité, ont un impact significatif sur la transition énergétique. En effet, aucune municipalité n'a encore pu utiliser ces nouveaux pouvoirs de manière à s'attaquer directement aux grands émetteurs de GES dans le secteur des transports, soit les grands générateurs de déplacements (les employeurs), les véhicules lourds (le camionnage), ou les camions légers (les véhicules de fortes cylindrées). La réglementation provinciale ou municipale pourrait certes imposer un certain contrôle de ces activités. Or, l'écofiscalité offre l'avantage de dissuader les personnes à adopter certains comportements, tout en finançant des programmes ou des infrastructures qui les incitent à faire des choix compatibles avec les objectifs de la transition énergétique.

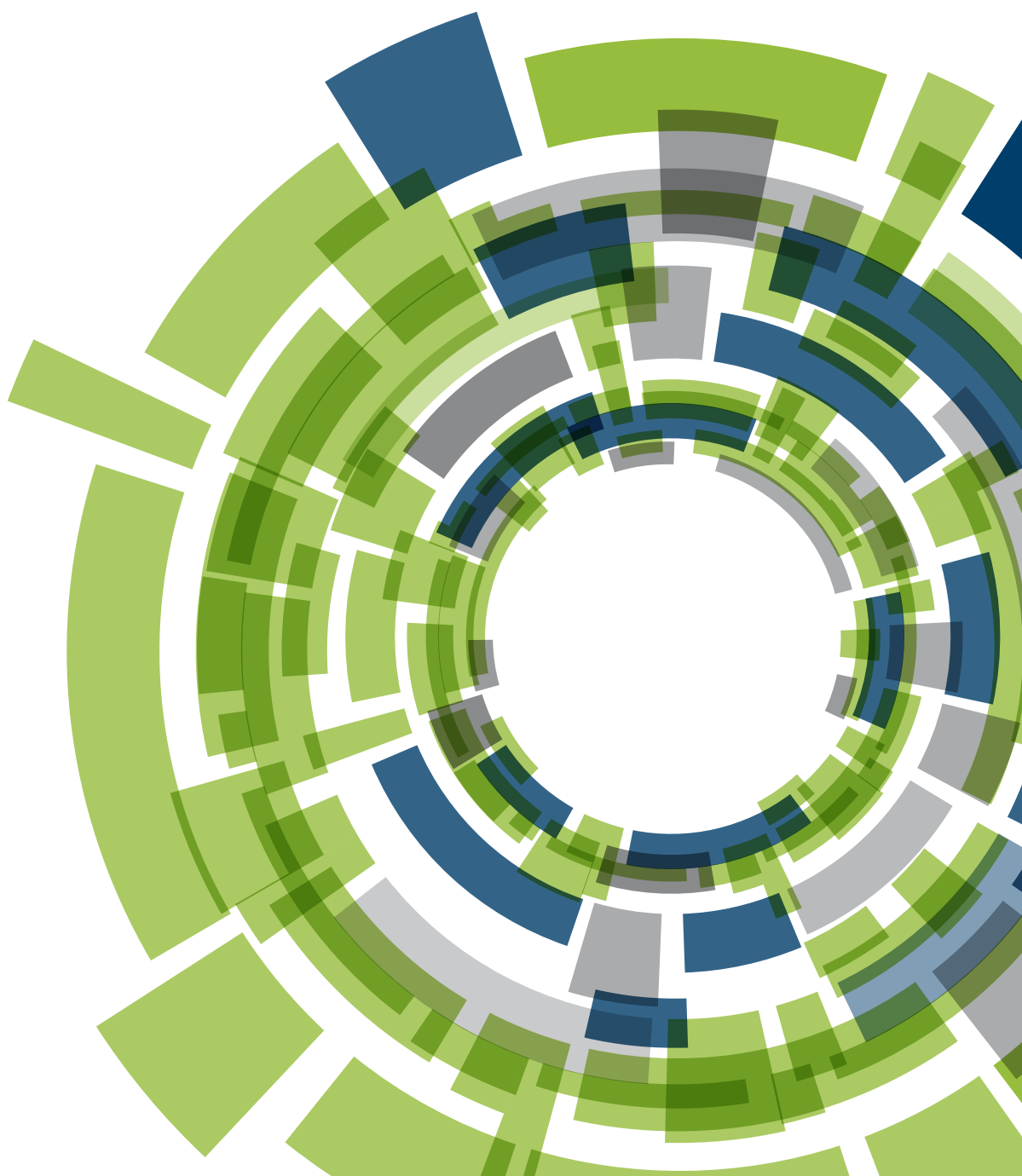
En dépit de la volonté populaire de s'attaquer au défi de l'urgence climatique, la plupart des municipalités hésitent à saisir cette occasion politique. En effet, la compétitivité intermunicipale incite trop souvent les municipalités à niveler vers le bas leurs régimes de taxation et de réglementation, ce qui les empêche de se défaire de leur dépendance à la taxe sur la valeur foncière, pourtant décriée. Compte tenu des possibles effets pervers relevés, le gouvernement du Québec pourrait réfléchir à l'obligation pour certaines catégories de municipalités ou certains territoires métropolitains d'appliquer des régimes de redevances en fonction de paramètres spécifiques favorables au développement durable de nos communautés et à une meilleure intégration du développement du territoire avec les infrastructures de transport collectif. Le gouvernement pourrait également en profiter pour lever certaines exclusions, notamment à son égard et à celui de ses mandataires, de sorte que les municipalités puissent utiliser efficacement leurs nouveaux leviers aux fins de la transition énergétique.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Fanny Tremblay-Racicot, 2020. *Écofiscalité dans les villes québécoises et canadiennes : État des lieux*, ÉNAP, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/3-TREMBLAY-RACICOT-Public.pdf>

PARTIE 2 |

Mise en œuvre de l'écofiscalité : opportunités et défis



CHAPITRE 4 | Contrôle de l'étalement urbain : constats et urgence d'agir fiscalement et autrement

Luc-Normand Tellier, Département d'études urbaines et touristiques, ESG-UQAM

Résumé | Les transports, et notamment les transports urbains, représentent une part considérable des sources de pollution et d'émissions de gaz à effet de serre. Contrer l'étalement urbain est une des principales façons de lutter contre ces effets néfastes. Pour stopper cet étalement, il suffirait que le gouvernement du Québec prenne le contrôle de l'émission des permis de construire dans les régions métropolitaines du Québec. S'il renonce à le faire, il ne reste qu'à convaincre les instances municipales et métropolitaines d'agir en leur présentant les coûts que cela engendre, ce qui exige de mesurer précisément la progression de l'étalement urbain dans les aires métropolitaines du Québec. Le Système métrique urbain (SMU), conçu par l'auteur, permet de le faire de façon convaincante, ce que les indices utilisés auparavant n'ont pas réussi à faire. Une analyse comparative de l'étalement urbain à Montréal, Québec et Toronto conduit à suggérer diverses options pour contrer l'étalement urbain en modifiant les comportements individuels et les actions des acteurs publics.

4.1 Introduction

En 2017, trois auteurs ont souligné le fait que : « La délimitation des aires urbaines constitue un problème majeur depuis longtemps et il n'existe aucune méthode standard de le solutionner à ce jour »⁴⁰. Cette lacune méthodologique avait de graves conséquences pour la lutte contre l'étalement urbain. Sans définition mathématique des frontières de la ville centrale, de l'agglomération (englobant la ville centrale et sa première couronne de banlieue) et de l'aire métropolitaine (englobant l'agglomération et la deuxième couronne), il est impossible de comparer scientifiquement l'évolution de l'étalement urbain d'une période à l'autre ou d'une région à l'autre, si bien que chaque maire peut prétendre qu'il fait sa part dans la lutte contre l'étalement urbain en disant qu'il ne fait que « densifier son territoire », ce qui est généralement fixé comme objectif dans les plans d'aménagement. Or, du point de vue de l'étalement urbain, « densifier » les deuxième ou troisième couronnes n'est aucunement la même chose que densifier la ville centrale.

Combattre l'étalement urbain requiert de pouvoir mesurer sa progression pour fixer des objectifs à atteindre et voir dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Ceci exige de définir mathématiquement les frontières des aires urbaines (villes centrales, agglomérations, aires métropolitaines) touchées par l'étalement urbain. Voilà ce que propose le Système métrique urbain (SMU)⁴¹. Cette méthode met à contribution trois concepts : 1) celui de force d'attraction (toute concentration de population et d'emplois est susceptible d'attirer de nouvelles implantations sur le territoire) ; 2) celui de force de répulsion (toute concentration d'usages en quête de fortes densités, ex. tours d'habitations ou de bureaux) est susceptible d'éloigner les usages en quête de faibles densités (ex., usines, centres commerciaux, pavillons de banlieue) ; et 3) celui de champs vectoriels illustrés par des flèches représentant les résultantes des diverses forces en divers points de l'espace.

⁴⁰ Goerlich Gisbert, F. Cantarino Martí, I., Gielen, E., 2017. « Clustering cities through urban metrics analysis », *Journal of Urban Design*, 22 : 5, 689-708.

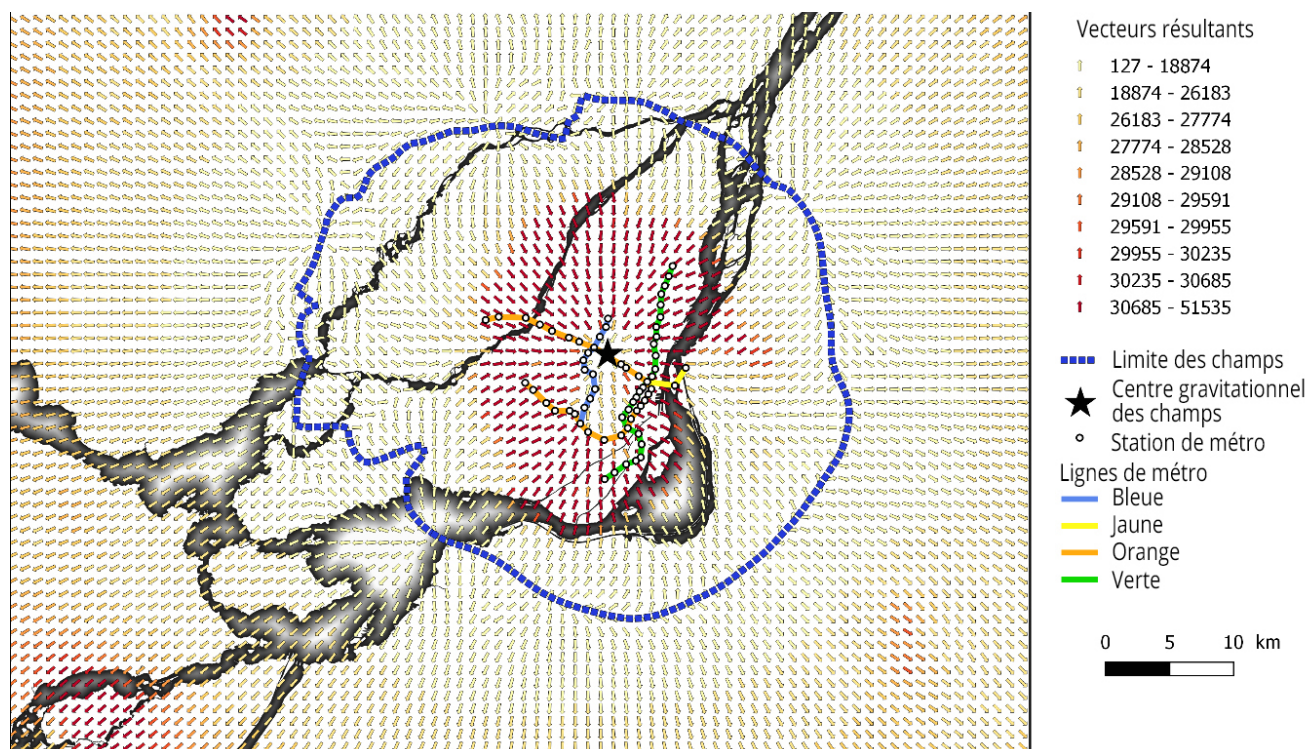
⁴¹ Tellier, L.-N., Gelb, J., 2018 « An Urban Metric System based on space-economy: Foundations, and implementation, », *Regional Science Policy and Practice*, vol. 10, no 3, p. 145-160. Cet article s'est mérité le prix *RSPP Best Paper Award 2020* décerné par l'Association internationale de science régionale, www.regionalscience.org/index.php/awards/rspp-annual-paper-award.html

4.2 Champs vectoriels et frontières des aires urbaines

L'application du SMU à l'aire métropolitaine de Montréal a permis de produire les graphiques 4 et 5. Le premier illustre les résultantes des forces de localisation s'exerçant en chaque point de l'agglomération de Montréal en 2006 dans le cas où la distance à laquelle la force d'attraction d'un résident ou d'un employé est neutralisée par la force de répulsion qu'il exerce est fixée à 20 kilomètres (dans le Système métrique urbain, cette distance est de 10 km dans le cas de la ville centrale, de 20 km dans celui de l'agglomération et de 40 km dans celui de l'aire métropolitaine).

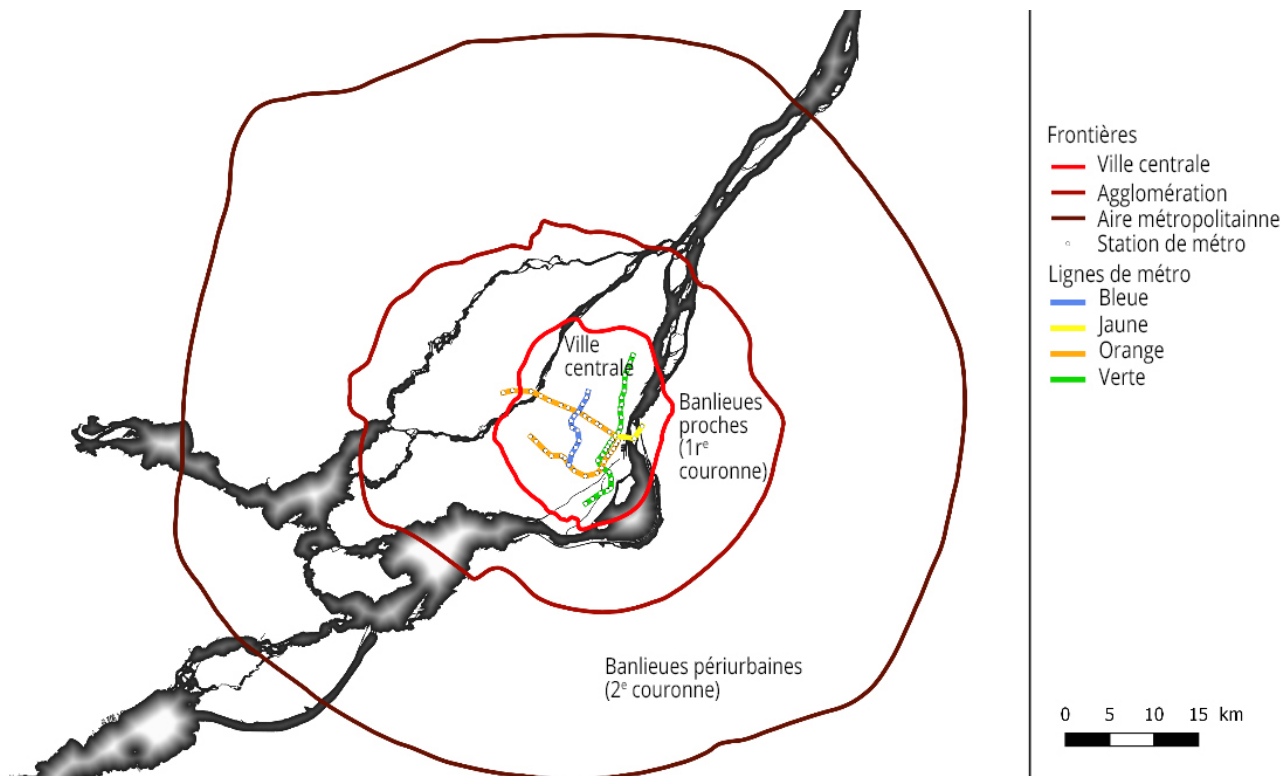
La frontière mathématique entre les zones où les vecteurs résultants pointent vers l'extérieur et celles où les vecteurs résultants pointent vers le centre, est celle de l'agglomération de Montréal et le centre de cette dernière est donné par l'endroit où les vecteurs résultants convergent. Le graphique 5 illustre le tracé mathématique des frontières de la ville centrale, de la première couronne et de la deuxième couronne (ou, dit autrement, les frontières de la ville centrale, de l'agglomération et de l'aire métropolitaine de Montréal) pour 2016.

GRAPHIQUE 4 | CARTE DES CHAMPS VECTORIELS PERMETTANT DE CALCULER LA FRONTIÈRE DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL, 2006



Source : Tellier et Gelb, 2018.

GRAPHIQUE 5 | CARTE DES FRONTIÈRES DE LA VILLE CENTRALE, DE L'AGGLOMÉRATION ET DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, 2016



Source : Tellier et Gelb, 2018.

4.3 Analyse comparative de Montréal, de Toronto et de la Capitale-Nationale

Le SMU a été appliqué aux cas de Montréal, de Toronto et de Québec. Il a fait ressortir la gravité de l'étalement urbain à Montréal et la vitesse à laquelle ce phénomène progresse de façon préoccupante dans la région de Québec.

D'abord, lorsqu'on compare les zones métropolitaines définies par le SMU pour Toronto et Montréal en 2016, on constate que la population de Toronto métropolitain était 37,5% plus importante que celle du Grand Montréal, soit 5,6 millions contre 4,1 millions. Or, la superficie de la zone torontoise était 29,0% plus petite que celle de Montréal, soit 4 200 km² contre 5 500 km², ce qui implique que la densité de population du Toronto métropolitain était alors près du double de celle du Montréal métropolitain.

Entre 2006 et 2016, on constate également que le poids démographique de la ville centrale dans sa région métropolitaine a diminué à Québec (-2,6 points) et à Montréal (-1,4 point), tandis qu'il est demeuré stable à Toronto (voir le tableau 5). Or, durant cette même période, le poids démographique de la première couronne de ces régions a augmenté d'un point de pourcentage à Québec, alors qu'elle baissait de près d'un point à Montréal et à Toronto. Dans le cas de la deuxième couronne, son poids a augmenté davantage à Montréal (2 points) et à Québec (1,5 point) qu'à Toronto (0,7 point), ce qui suggère une progression significativement plus importante de l'étalement urbain dans les deux métropoles québécoises.

TABEAU 5 | PART DE LA POPULATION D'UNE AIRE URBAINE PAR RAPPORT À CELLE DE L'ENSEMBLE DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE À MONTRÉAL, TORONTO ET QUÉBEC, 2006-2016

	Ville centrale			Agglomération (1 ^{re} couronne)			Aire métropolitaine (2 ^e couronne)			Population totale des 3 zones urbaines (2016)
	2006	2016	Différence 2006-2016 (point de %)	2006	2016	Différence 2006-2016 (point de %)	2006	2016	Différence 2006-2016 (point de %)	
Montréal	41,1 %	39,8 %	-1,4	36,5 %	35,9 %	-0,6	22,4 %	24,4 %	2,0	4 108 800
Toronto	21,6 %	21,6 %	0,0	42,1 %	41,4 %	-0,7	36,2 %	36,9 %	0,7	5 651 000
Québec	69,1 %	66,6 %	-2,6	20,0 %	21,0 %	1,0	10,9 %	12,5 %	1,5	861 000

Source : Tellier et Gelb, 2018.

Entre 2006 et 2016, la densité de population (habitants par km²) de la ville centrale a augmenté de 6,2 % à Québec, de 6,5 % à Montréal et de 12,3 % à Toronto, ce qui est presque le double de Montréal et de Québec, alors que la densité de population de la deuxième couronne a augmenté de 26 % à Québec, de 18 % à Montréal et de seulement 9 % à Toronto, ce qui est la moitié de Montréal (voir le tableau 6). Pendant la même période, le rapport entre la densité de la deuxième couronne et la densité de la ville centrale a **augmenté** de 19 points de pourcentage à Québec et de 11 points à Montréal, alors qu'il **baissait** de 3 points à Toronto. Ces résultats signifient que cette dernière réussit à contrôler son étalement, ce qui est très loin d'être le cas à Montréal et à Québec.

TABEAU 6 | DENSITÉS DE LA POPULATION DES DIFFÉRENTES ZONES URBAINES À MONTRÉAL, TORONTO ET QUÉBEC, 2006-2016

	Ville centrale			Agglomération (1 ^{re} couronne)			Aire métropolitaine (2 ^e couronne)			Population totale des 3 zones urbaines (2016)
	2006	2016	Variation 2006-2016	2006	2016	Variation 2006-2016	2006	2016	Variation 2006-2016	
Montréal	5 270	5 615	+7 %	1 281	1 380	+8 %	204	241	+18 %	4 108 800
Toronto	5 595	6 281	+12 %	2 122	2 364	+11 %	620	676	+9 %	5 651 000
Québec	1 617	1 718	+6 %	157	185	+18 %	23	29	+26 %	861 800

Source : Tellier et Gelb, 2018.

Ces résultats suggèrent que Montréal et Québec échouent là où Toronto réussit. Le Québec maîtrise mal son développement urbain, ce qui entraîne une mauvaise gestion de ses flux de transport, des gaspillages de temps, d'argent et d'espace par manque de planification, de la pollution liée aux transports urbains, la destruction de milieux agricoles, humides et naturels, et une baisse considérable de compétitivité économique à cause des congestions routières et des pertes de temps et d'argent engendrées.

4.4 Options pour renverser l'étalement urbain

Modifier les comportements individuels

Au cours des 35 dernières années, une série de décisions gouvernementales ont nui à la lutte contre l'étalement urbain au Québec⁴², notamment l'abolition des péages sur les autoroutes en 1984 et la défusion des villes qui a alourdi les structures administratives municipales et métropolitaines, et rendu plus complexe la planification urbaine. Or, si le gouvernement québécois voulait mettre un terme à l'étalement, il le pourrait

⁴² Pour la liste détaillée des erreurs qui auraient pu être évitées, consulter la présentation : <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/4-TELLIER.pdf>

constitutionnellement dès aujourd'hui en prenant le contrôle de l'émission des permis de construire sur tout son territoire et en refusant de délivrer de nouveaux permis là où l'étalement sévit. Il ne faut jamais perdre de vue ce fait élémentaire.

Faute d'agir directement, les autorités peuvent chercher à changer les comportements individuels. Cela peut se faire en limitant l'accès aux automobiles dans certains quartiers centraux et en priorisant la marche avant les autres transports actifs (ex., trottinettes et vélos), ces derniers avant les transports électriques légers (ex., trottinettes et vélos électriques) et ces derniers avant l'automobile. Cela peut aussi se faire en recourant au péage urbain⁴³. Taxer la congestion là où et quand il y a congestion demeure un principe valable (voir également chapitre 6). Les taxes sur l'essence ont un impact très marginal : ainsi, une taxe sur l'essence de 3 % n'aurait pour effet d'augmenter la population du centre-ville que de 1 %⁴⁴. De plus, une telle taxe affecte autant les usages des véhicules qui ne créent aucune congestion que ceux qui en créent. Le même constat s'appliquerait au péage kilométrique. Taxer raisonnablement le stationnement est valable, mais le taxer déraisonnablement peut étouffer le commerce local. Les indemnités de stationnement (« *parking cash-out* ») sont une mesure intelligente. Il s'agit d'un concept utilisé par certains employeurs qui consiste à offrir une compensation à des employés acceptant de renoncer à leur stationnement gratuit. La compensation correspond habituellement au coût du stationnement pour l'employeur. Les employés sont par la suite libres d'utiliser cette allocation pour payer le stationnement ou leur titre de transport collectif, qui est souvent moins cher qu'un stationnement. Cette mesure peut entraîner des baisses de l'ordre de 20 à 30 % du nombre d'automobilistes et rapporter à la société environ 4 \$ par dollar investi⁴⁵.

Modifier l'action des acteurs publics

Le premier acteur dans la lutte contre l'étalement urbain est nettement le gouvernement provincial. Il devrait lancer une étude comparative de l'étalement urbain dans les principales régions métropolitaines de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale afin d'orienter ses actions, lesquelles pourraient inclure :

- La création de **ceintures vertes** provinciales « immuables ». Deux ceintures vertes semblables ont été imposées par le gouvernement ontarien au nord et nord-ouest de Toronto (celle du « Niagara Escarpment Plan » et celle du « Oak Ridges Moraine Conservation Plan ») et une autour d'Ottawa. Cette dernière est la plus grande ceinture verte de propriété publique au monde ;
- Le remplacement de la Commission de protection du territoire agricole du Québec par une **Commission de protection des territoires agricoles, naturels et périurbains** ;
- L'élimination de la **dépendance fiscale des municipalités** vis-à-vis de l'urbanisation tous azimuts et de la taxe foncière ;
- Un **moratoire sur la construction de nouvelles autoroutes** accompagné d'interventions destinées à rendre le réseau routier actuel plus performant en **raccordant des tronçons d'autoroutes**, comme dans les cas des autoroutes 15 Nord (au nord de la 40) et 15 Sud (Décarie), des autoroutes 20 et 40, dans l'ouest de l'île de Montréal et des autoroutes 30 et 40 entre Sorel et Berthierville (la 30, conçue comme une voie de contournement de Montréal, finit en quasi cul-de-sac à Sorel, à moins de 7 km de la 40 passant à Berthierville) ;

⁴³ En 1993, l'auteur a été le premier à suggérer le recours au péage urbain à Montréal (comme le feront Londres en 2003, Stockholm en 2006, Milan en 2007 et Dublin en 2008 ; N.B. Singapour a recouru au péage urbain dès 1975, suivie de villes norvégiennes).

⁴⁴ Tanguay, G., Gingras I., 2012. « Gas price variations and urban sprawl: An empirical analysis of the twelve largest Canadian metropolitan areas », *Environment and Planning A*, vol. 44, 7 : 1728-1743.

⁴⁵ Voir GRAME, 2016. *Indemnité équitable de stationnement et taxe régionale, les chaînons manquants de la nouvelle politique montréalaise*, mémoire déposé à la Commission sur le transport et les travaux publics de la Ville de Montréal, www.ledevoir.com/documents/pdf/memoiregrame.pdf

- La rationalisation du **péage sur les ponts** entourant Montréal (il est illogique d'avoir des péages sur les ponts de la 15 et de la 30, mais pas ailleurs ; il devrait y avoir une stratégie de péage visant à augmenter la fluidité globale de la circulation montréalaise) et la **taxation de la congestion** sur ces ponts aux heures de pointe ;
- La relance du processus de fusion municipale avorté en 2006.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Luc-Normand Tellier, 2020. *Contrôle de l'étalement urbain : constats et urgence d'agir fiscalement et autrement*, UQAM, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/4-TELLIER.pdf>

CHAPITRE 5 | Acceptabilité politique et sociale de la tarification du carbone : implications pour le Québec

Erick Lachapelle, Département de science politique, Université de Montréal

Résumé | Si la tarification du carbone est devenue un enjeu hautement politisé au Canada, cela relève davantage d'opportunisme politique que de débats d'idées. Plusieurs études suggèrent cependant que cette politisation de la lutte contre les changements climatiques n'est pas une stratégie efficace pour gagner des électeurs. Les résultats de la campagne électorale fédérale de 2019 – dans laquelle la taxe carbone était centrale – en témoignent. Si le recyclage des revenus de la taxe carbone, sous forme de retour de crédits d'impôt aux contribuables, a aidé à atténuer l'opposition et à renforcer le soutien de l'initiative dans certains groupes socioéconomiques, la partisanerie continue à dominer l'opinion publique. Il est donc peu probable que les retours aux contribuables convertiront l'opposition en soutien à court terme. Au Québec, où la population se dit plus soucieuse de l'environnement que la moyenne canadienne, l'enjeu est moins controversé. Des sondages suggèrent que le gouvernement provincial a fait le bon choix en réinvestissant les revenus du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), versés dans le Fonds vert, dans des mesures de réductions des émissions de GES. Cette approche fait du Québec un modèle à suivre pour favoriser l'acceptabilité sociale et politique en matière de tarification du carbone.

5.1 Introduction

Malgré les décisions prises par les gouvernements conservateurs de l'Alberta et l'Ontario de revenir en arrière et d'abolir leur propre tarification du carbone, l'arrivée au pouvoir d'un parti politique de centre droit au Québec a mené à un résultat très différent. En effet, le gouvernement majoritaire de François Legault poursuit la politique de tarification du carbone. Les recherches scientifiques suggèrent que c'est une stratégie gagnante. Au Canada – et surtout au Québec – la question de la protection de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques préoccupe de plus en plus les électeurs. Ce chapitre résume les principaux constats d'études universitaires en sciences politiques qui montrent que la politisation de l'enjeu climatique n'est pas une stratégie politique gagnante, si elle ne l'a même jamais été.

5.2 Principaux constats

Au début des années 2000, le gouvernement canadien ne prenait pas au sérieux la mise en œuvre de ses engagements internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ce manque d'engagement a conduit certaines provinces à devancer le gouvernement fédéral. En 2005, l'Alberta a adopté une approche flexible pour la tarification du carbone pour encourager la réduction des émissions industrielles. Quelques années plus tard, les gouvernements de centre droit de la Colombie-Britannique et du Québec ont adopté une tarification sur le carbone. Malgré un débat initialement politisé en Colombie-Britannique, où un parti progressiste a même fait campagne sur la plateforme « *axe the tax* », la tarification du carbone dans les provinces

les plus vertes était soutenue par la majorité des partis politiques. Sur le plan idéologique, la tarification du carbone est considérée une politique conservatrice qui permet d'éviter la mise en œuvre de réglementations gouvernementales pour des incitations plus flexibles basées sur le marché⁴⁶. La tarification du carbone ne va donc pas à l'encontre de l'idéologie conservatrice.

À partir de 2007, cependant, plusieurs politiciens fédéraux ont tenté de faire de la tarification du carbone un enjeu politique. Lorsque le chef du Parti libéral du Canada de l'époque, Stéphane Dion, a dévoilé sa proposition de taxe à revenu neutre sur le carbone comme élément central de sa plateforme électorale, l'ancien Premier ministre du Parti conservateur du Canada, Stephen Harper, a saisi l'occasion pour en faire une arme politique contre son rival - en dépit du fait que lui-même proposait une tarification du carbone pour les grands émetteurs finaux⁴⁷. Plusieurs ont interprété la victoire écrasante de Stephen Harper sur Stéphane Dion comme la preuve que les Canadiens n'appuieraient jamais un chef politique qui souscrit à une taxe sur le carbone. Depuis, de nombreux politiciens conservateurs ont adopté cette perspective et suivi l'exemple de M. Harper en politisant l'enjeu des changements climatiques, de façon générale, et en ciblant la tarification du carbone, en particulier.

L'opposition à la tarification du carbone est-elle une stratégie politique gagnante ? Le bilan est mitigé. Des partis conservateurs, qui s'y opposaient, ont effectivement remporté plusieurs élections provinciales récentes. Or, des études montrent que l'opinion publique sur la lutte contre les changements climatiques et la tarification du carbone a eu peu d'impact sur les résultats électoraux⁴⁸. Même dans le cas de Stephen Harper, les études suggèrent que la taxe sur le carbone de Stéphane Dion n'était pas le facteur déterminant dans le vote des électeurs, mais bien la confiance relative qu'ils accordaient au chef conservateur pour relancer l'économie après la crise financière de 2008⁴⁹. Autrement dit, l'opposition à l'action climatique n'est pas une stratégie électorale gagnante et, dans certains cas, elle peut même contribuer à dissuader un électeur d'appuyer un parti politique.

Dans le cadre de la dernière élection fédérale, le manque de crédibilité du chef conservateur, Andrew Scheer, sur l'environnement et les changements climatiques lui a coûté l'appui des électeurs de la banlieue de Toronto (indicateur « 905 ») – une région qui pèse lourd dans la balance des votes. Pas moins des deux tiers de l'électorat canadien ont voté pour des partis politiques qui appuyaient ouvertement une tarification sur le carbone. Des sondages révèlent que les taxes sur le carbone au Canada ont plus de soutien que d'opposition, même dans les circonscriptions représentées par des politiciens qui s'opposent à celles-ci. Par exemple, dans la circonscription de Beauce (voir graphique 6), la majorité des électeurs sont en faveur de la tarification du carbone, malgré les efforts soutenus par le chef conservateur du Parti populaire du Canada, Maxime Bernier, de politiser l'enjeu lors de la dernière élection fédérale.

Ces résultats suggèrent qu'il y a peu de gains électoraux à aller chercher par des stratégies d'opposition à la tarification du carbone et à la lutte contre les changements climatiques. Malgré ce constat, la perception des impacts économiques que pourrait entraîner l'utilisation de ces instruments demeure une préoccupation pour le public.

Des études suggèrent qu'une approche de la tarification du carbone basée sur la neutralité des revenus est mal comprise par les électeurs. Ils se méfient du fait que le gouvernement les taxe d'abord et les rembourse ensuite⁵⁰. À l'inverse, les recherches menées au Canada montrent un soutien plus important envers une approche basée sur l'investissement des recettes dans des mesures ciblées de réductions des émissions de GES, comme il se fait au Québec (avec le Fonds vert). Cette approche est perçue comme étant plus cohérente⁵¹. Pour maintenir

⁴⁶ Lachapelle, E., 2017. « Communicating about carbon taxes and emissions trading », *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228620.013.431>

⁴⁷ Gouvernement du Canada, 2007. *Prendre le virage - Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre*.

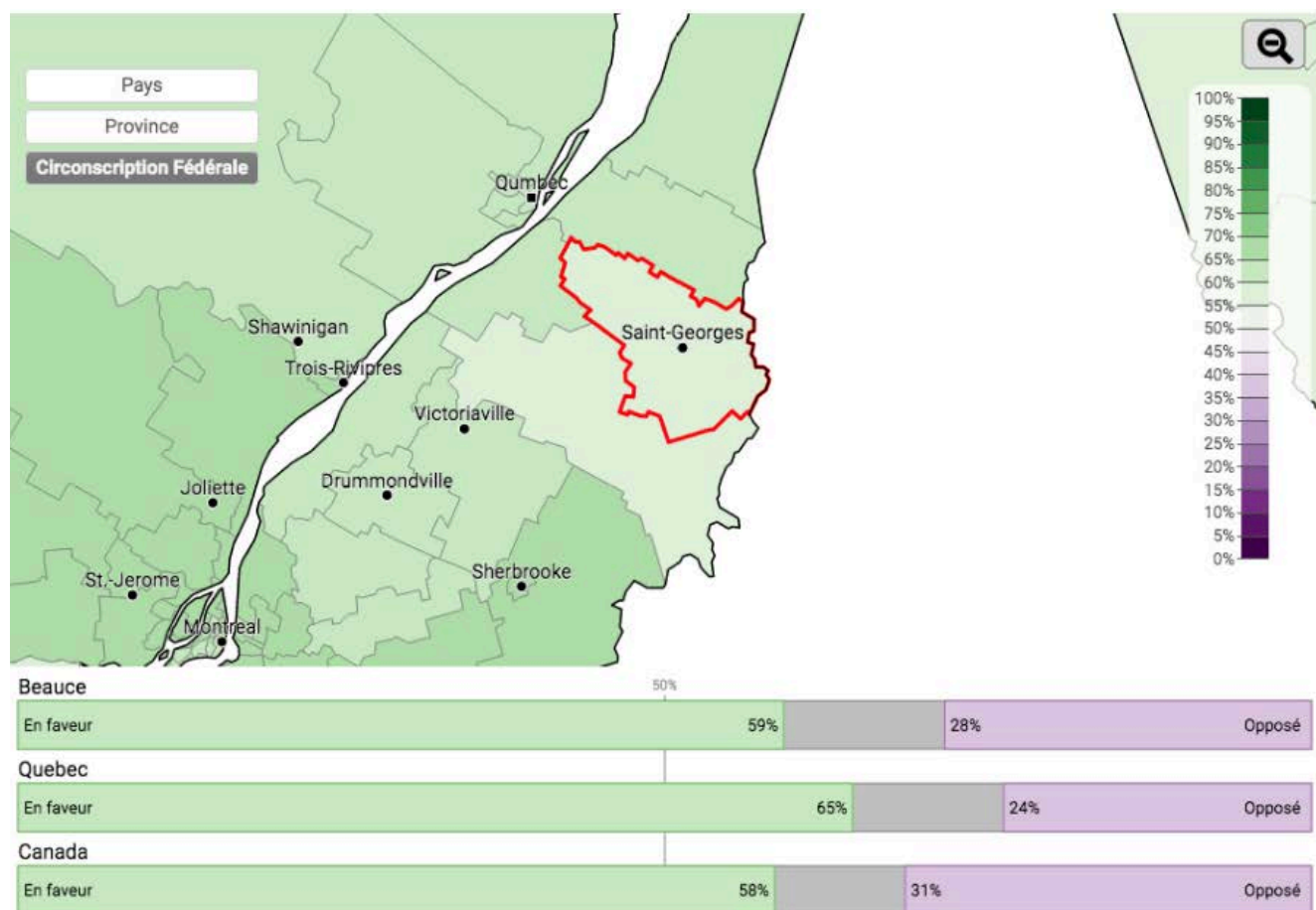
⁴⁸ Lachapelle, E., Kiss, S., 2019. « Opposition to carbon pricing and right-wing populism: The case of the Ontario General election 2018 », *Environmental Politics*, 28(5) : 970-976.

⁴⁹ Harrison, K., 2012. « A Tale of Two Taxes: The fate of environmental tax reform in Canada », *Review of Policy Research*, 29(3) : 383-407.

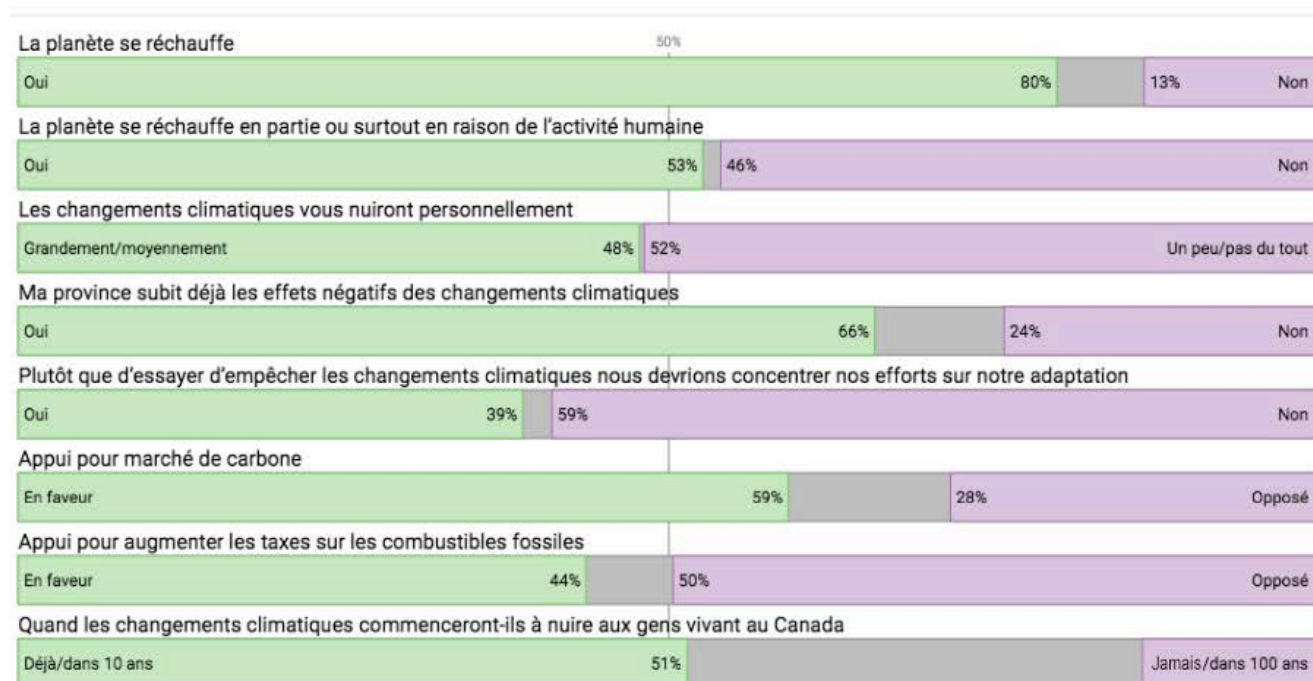
⁵⁰ Dresner, S., et coll., 2006. « Social and political responses to ecological tax reforms in Europe », *Energy Policy*, 34(8) : 895-904.

⁵¹ Lachapelle, E., 2015. « Évaluer le soutien public aux systèmes de plafonnement et d'échange », *Options politiques*, IRPP, <http://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2015/lappui-du-public-aumarche-du-carbone>

GRAPHIQUE 6 | POURCENTAGE ESTIMÉ DE LA POPULATION ADULTE QUI APPUIE UN MARCHÉ DE CARBONE



Valeurs estimées de l'opinion publique, Beauce



Source : <https://www.umontreal.ca/climat>

cette confiance, cependant, les gouvernements doivent montrer aux contribuables qu'il y a des bénéfices environnementaux réels liés aux dépenses des revenus. Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que l'opinion publique est moins favorable à une approche de taxation à revenu neutre qu'à l'utilisation ciblée des revenus pour des mesures que les électeurs souhaitent voir en plus grand nombre, comme les énergies renouvelables et l'électrification des transports.

5.3 Conclusion et recommandations

À bien des égards, la province de Québec est un modèle en matière de politique climatique. La tarification du carbone a été adoptée et soutenue par tous les grands partis politiques de l'Assemblée nationale. C'est au Québec que l'on trouve généralement le plus haut niveau de préoccupation pour les changements climatiques et le soutien aux politiques climatiques, y compris la tarification sur le carbone.

L'approche du Québec en matière d'utilisation des revenus du SPEDE (via le Fonds vert) pour financer des programmes environnementaux n'est pas sans problèmes (ex., utilisation inefficace des Fonds, manque de transparence et de reddition de compte, lourdeur administrative). Elle se rapproche, toutefois, du moyen jugé le plus efficace, selon les sondages, pour gagner le soutien du public pour une tarification du carbone. Autrement dit, les contribuables veulent voir les résultats des investissements de la tarification du carbone.

Pour continuer à être un modèle pour d'autres gouvernements, le Québec doit maintenir l'acceptabilité sociale sur la tarification du carbone en démontrant la rapidité avec laquelle la province peut parvenir à décarboniser son économie – par rapport aux autres provinces – en utilisant efficacement et de façon transparente les revenus du Fonds vert. L'électorat québécois étant déjà parmi les plus « verts » du Canada, les dirigeants politiques de la province ont peu d'intérêt à changer cet impressionnant statu quo.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Erick Lachapelle, 2020. *Acceptabilité politique et sociale de la tarification du carbone*, Université de Montréal, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/5-LACHAPELLE-Public.pdf>

CHAPITRE 6 | Acceptabilité politique et sociale de la tarification routière : leçons à tirer des expériences étrangères

Jean-Philippe Meloche, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal

Résumé | La tarification routière peut être vue comme une étape préalable à la mise en place de mesures d'écofiscalité dans le secteur des transports. Malgré ses bénéfices, elle demeure toutefois mal aimée. Les effets de redistribution, la complexité des systèmes et les coûts de gestion sont des obstacles importants à son succès. Même lorsque les fenêtres d'opportunité permettent sa mise à l'ordre du jour, il est difficile de maintenir les appuis, public ou politique, suffisamment longtemps pour compléter l'étape de la mise en œuvre. Des leçons peuvent toutefois être tirées des expériences internationales afin de mieux composer avec les effets de redistribution, l'opposition populaire et les enjeux de vie privée.

6.1 Introduction

La tarification routière est-elle une forme d'écofiscalité ? Par définition, la tarification est un mode de financement basé sur le principe de l'utilisateur-payeur. Les prélèvements faits auprès des usagers servent à compenser le coût d'utilisation des services ou des infrastructures. Quant à l'écofiscalité, il s'agit d'un mode de financement basé plutôt sur le principe du pollueur-payeur (voir chapitre 1). Les prélèvements faits auprès des usagers servent à compenser le coût de leurs externalités (le dommage associé aux émissions de gaz à effet de serre par exemple). Pris au sens strict, la tarification routière n'est donc pas une forme d'écofiscalité. Elle ne sert qu'au financement des infrastructures de transport et demeure *a priori* insensible à l'enjeu environnemental.

Toute stratégie d'implantation de mesures d'écofiscalité comprend cependant une étape préliminaire fondamentale : celle de revoir tous les programmes de subventions directes ou les mesures de subventions implicites attribuées à des activités polluantes⁵². Ce n'est qu'après cette étape qu'il devient pertinent d'implanter un impôt sur les polluants qui y sont associés. Or, le transport routier au Québec a reçu une subvention implicite de près de 800 millions de dollars en 2017, provenant essentiellement des impôts locaux (prélevés sur les valeurs foncières)⁵³. Cela s'explique par le fait que les contributions des usagers au trésor public (comme les revenus tirés des taxes sur les carburants, des immatriculations et des péages) sont inférieures aux dépenses totales associées aux infrastructures routières (tous paliers confondus) (voir chapitre 2). La mise en place d'une tarification routière permettant de renvoyer la charge totale du réseau routier vers ses usagers représenterait donc, à cet égard, la première étape d'une stratégie d'écofiscalité.

Ce chapitre aborde la question de la tarification routière sous l'angle de l'acceptabilité sociale. Malgré l'existence d'une vaste littérature sur les bénéfices attendus, les exemples de déploiement de tarification à grande échelle demeurent rares. Cette présentation aborde dans un premier temps les facteurs qui expliquent le faible appui de la population face aux mesures de tarification en se basant sur quelques exemples locaux et internationaux. Elle propose ensuite quelques pistes de réflexion basées sur l'analyse des stratégies mises en place dans un ensemble de pays dits précurseurs en matière de tarification routière.

⁵² Metcalf, G. E., 2016. « A conceptual framework for measuring the effectiveness of green fiscal reforms », *International Journal on Green Growth and Development*, 2(2) : 87-126.

⁵³ Meloche, J.-P., 2019. « La tarification routière au Québec - Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs ? », *Cahier scientifique* 2019s-36, CIRANO.

6.2 Contexte et enjeux

La tarification routière et ses bénéfices

Historiquement, les péages routiers étaient confinés aux ponts, aux tunnels, aux réseaux supérieurs ou aux cordons urbains. L'utilisation grandissante des technologies de localisation par satellite permet toutefois d'envisager de nouvelles opportunités⁵⁴. La tarification peut maintenant se déployer sur l'ensemble des réseaux et s'adapter à toutes les configurations. On réfère à ces nouvelles possibilités par le terme « taxe kilométrique ». Les technologies déployées permettent notamment de varier les tarifs selon les zones, le moment de la journée ou le type de véhicule pour tenir compte à la fois des impacts sur l'usure des routes, mais aussi sur la congestion et la pollution. La Suisse et l'Allemagne ont été les premiers pays à recourir à ces technologies pour la tarification des véhicules lourds sur leur territoire au début des années 2000, suivis par d'autres pays, dont la Slovaquie, la Hongrie, la Russie et la Belgique. Plusieurs autres ont étudié la possibilité de mettre en place des systèmes visant les voitures privées, mais sans y donner suite^{55, 56}. Singapour est le premier pays à vouloir mettre en œuvre une telle tarification en 2020⁵⁷.

Au-delà des bénéfices standards liés à la tarification des services publics, la tarification routière permet de générer des bénéfices en matière de contrôle de la congestion⁵⁸ et de la pollution^{59, 60}. Lorsque la tarification routière est utilisée pour réduire d'autres formes d'impôts qui entraînent des distorsions économiques (comme les impôts sur les revenus ou sur la consommation), on réduit alors à la fois les distorsions causées par ces impôts et les externalités négatives causées par les routes, tout en prélevant les sommes nécessaires au financement des infrastructures, d'où la notion de double dividende associée à la tarification routière⁶¹.

La question de l'acceptabilité

Malgré tous ces bénéfices, la tarification routière demeure une politique mal aimée. Plusieurs raisons expliquent cela : les effets de redistribution, la complexité des systèmes et les coûts de gestion. L'imposition d'une redevance sur un espace routier auparavant gratuit sera toujours sujette à controverse puisqu'elle entraîne une redistribution des coûts⁶², même si elle s'insère dans une logique de neutralité fiscale. Ainsi, il y aura toujours une perception de gagnants et de perdants, avec ces derniers qui arrivent généralement à mieux s'organiser pour contester l'implantation des nouvelles mesures⁶³.

La complexité des systèmes de tarification attise également les craintes de la population. Cela s'observe surtout dans le contexte de la tarification dynamique, où les prix varient dans l'espace, dans le temps et selon le type de véhicule⁶⁴. Les gens préfèrent payer des contributions fixes comme des frais d'immatriculation ou des péages conventionnels, qu'ils connaissent bien, plutôt qu'une nouvelle tarification⁶⁵. Les coûts de gestion des systèmes de tarification demeurent aussi un obstacle, car ils sont rarement inférieurs à 10 % des recettes collectées⁶⁶, ce

⁵⁴ ITF, 2019. « Smart Use of Roads », *ITF Research Reports*, OECD Publishing, Paris.

⁵⁵ ODOT, 2017. « Oregon's Road Usage Charge », *The OReGO Program*, Final Report.

⁵⁶ European GNSS Agency, 2015. *GNSS Adoption in Road User Charging in Europe*, Issue 1.

⁵⁷ ITF, 2019.

⁵⁸ Anas, A., Lindsey, R., 2011. « Reducing urban road transportation externalities: Road pricing in theory and in practice », *Review of Environmental Economics and Policy*, 5(1) : 66-88.

⁵⁹ Cavallaro F., Giaretta, F., Nocera, S., 2018. « The potential of road pricing schemes to reduce carbon emissions », *Transport Policy*, 67 : 85-92.

⁶⁰ Meurs, H. Haaijer, R., Geurs, K. T., 2013. « Modeling the effects of environmentally differentiated distance-based car-use charges in the Netherlands », *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 22 : 1-9.

⁶¹ Fosgerau, B., Van Dender, S., 2010. « A political economy model of road pricing », *Journal of Urban Economics*, 71(1) : 79-92.

⁶² Sørensen C. H., et coll., 2014. « Strategies to manage barriers in policy formation and implementation of road pricing packages », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 60 : 40-52.

⁶³ Duncan D., et coll., 2017. « The road mileage user-fee: Level, intensity, and predictors of public support », *Transport Policy*, 53 : 70-78.

⁶⁴ Francke et Kaniok, 2013.

⁶⁵ Dill, J., Weinstein, A., 2007. « How to pay for transportation? A survey of public preferences in California », *Transport Policy*, 14(4) : 346-356.

⁶⁶ Meloche, 2019.

qui reste largement supérieur aux coûts des autres modes conventionnels de financement des routes (ex., taxes sur les carburants). Il faut donc que les bénéfices en matière de réduction des externalités soient suffisamment élevés pour absorber de tels coûts.

Sondages et référendums

On observe que l'opinion publique est généralement réfractaire à la tarification routière, même dans les pays où elle existe depuis plusieurs années^{67, 68, 69}. Un sondage publié récemment par la Commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal, en lien avec le financement du transport en commun, montrait que l'appui à des mesures comme une hausse de la taxe de vente provinciale (74 % d'approbation) ou l'instauration d'une taxe sur les stationnements (70 %) était nettement plus élevé que l'appui à la tarification routière (40 %) ou à une hausse de la taxe sur les carburants (31 %) ⁷⁰. Plusieurs référendums ont également eu lieu dans le passé visant l'approbation de mesures de tarification routière pour des péages de congestion. Ils nous apprennent que l'appui à la tarification routière est toujours faible et que les référendums sont rarement de bons outils pour solidariser la population autour de ces projets⁷¹.

Sur la base de sondages, certains auteurs observent cependant que l'appui à la tarification routière est plus élevé lorsqu'elle vise des objectifs environnementaux ou de gestion de la demande. L'opinion publique serait aussi plus favorable lorsque les recettes des tarifs sont réinvesties dans le transport en commun⁷². L'acceptabilité demeure faible cependant si la population n'est pas convaincue de l'impact des tarifs sur l'environnement et sur la congestion^{73, 74}. Dans ces circonstances, les périodes d'essai permettent de réduire l'incertitude et d'augmenter les appuis populaires⁷⁵.

La durée des consensus politiques

Une condition importante pour la mise en œuvre de la tarification routière est d'obtenir un consensus politique durable autour du projet. Lorsque des fenêtres d'opportunité s'ouvrent, il est possible d'inscrire la tarification à l'ordre du jour politique, mais les étapes préliminaires de cette mesure sont relativement longues et les fenêtres se referment parfois avant l'étape de la mise en œuvre. C'est notamment ce qui s'est produit aux Pays-Bas en 2010 et en France en 2014. Les Pays-Bas ont été pendant longtemps considérés comme un pays précurseur en matière de tarification routière. Une coalition au pouvoir a appuyé le principe de la taxe kilométrique dès 2001. Plusieurs études ont été menées pour le compte du gouvernement entre 2005 et 2009, avant que le projet ne soit envoyé au parlement. En 2010, alors que le quotidien *De telegraph* publie un sondage d'opinion négatif, la coalition au pouvoir se dissout et le projet est abandonné avant sa mise en œuvre⁷⁶.

En France, le Grenelle de l'environnement de 2007 a proposé le principe de l'écotaxe qui devait s'appliquer aux véhicules lourds. Des difficultés techniques ont entraîné le report de la mesure de 2010 à 2012. Lors de la mise à l'essai en 2013, les révoltes en Bretagne ont toutefois forcé un moratoire. Le changement de gouvernement l'année suivante a quant à lui causé l'abandon du projet. Les infrastructures dédiées à la tarification avaient pourtant été payées. Elles ne seront jamais mises en service. Ce recul aura été très coûteux⁷⁷.

⁶⁷ Agrawal, A. W., Nixon, H., 2015. *What Do Americans Think About Federal Tax Options to Support Public Transit, Highways, and Local Streets and Roads? Results from Year Six of a National Survey*, Mineta Transportation Institute Publications.

⁶⁸ Odeck, J., Kjerfveit, A., 2010. « Evidence on users' attitudes towards road user charges—A cross-sectional survey of six Norwegian toll schemes », *Transport Policy*, 17(6) : 349-358.

⁶⁹ Jaensirisak, S., et coll., 2005. « Explaining variations in public acceptability of road pricing schemes », *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(2) : 127-154.

⁷⁰ CMM, 2019. *Sources de financement du transport collectif dans le grand Montréal*, Rapport de la Commission du transport.

⁷¹ Pour les résultats de sondages et référendums réalisés dans d'autres régions, consulter la présentation du 20 février 2020 : <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/6-MELOCHE.pdf>

⁷² De Borger, B., Proost, S., 2012. « A political economy model of road pricing », *Journal of Urban Economics*, 71(1) : 79-92.

⁷³ Schuitema, G., et coll., 2010. « Explaining differences in acceptability before and acceptance after the implementation of a congestion charge in Stockholm », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 44(2) : 99-109.

⁷⁴ Gaunt, M. et al., 2007. « Public acceptability of road user charging: the case of Edinburgh and the 2005 referendum », *Transport Reviews*, 27(1) : 85-102.

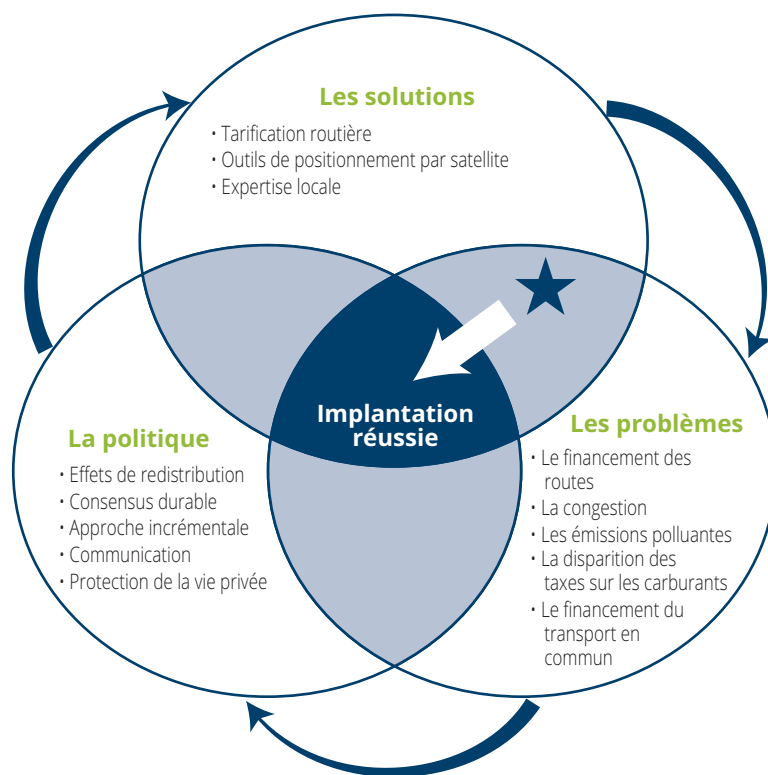
⁷⁵ Gu, Z. et coll., 2018. « Congestion pricing practices and public acceptance: A review of evidence », *Case Studies on Transport Policy*, 6(1) : 94-101.

⁷⁶ Ardiç, Ö., et coll., 2015. « Non-implementation of road pricing policy in the Netherlands: An application of the 'Advocacy Coalition Framework' », *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 15(2) : 116-146.

6.3 Éléments de discussion

Plusieurs leçons sont à tirer des pays précurseurs qui peuvent être résumées à travers les courants politiques associés à la mise en œuvre des projets de tarification routière (voir graphique 7). Les politiques publiques prennent généralement naissance dans le courant des solutions. Ce sont les innovations technologiques, comme les outils de positionnement par satellite, qui rendent les nouveaux modes de tarification routière possibles. Ces solutions ne seront toutefois implantées que si elles répondent à des problèmes réels. Dans le cas de la gestion des routes, plusieurs enjeux permettent de justifier le recours à la tarification : le besoin de financement pour les infrastructures, la gestion de la congestion, l'appui aux mesures d'écofiscalité ou le remplacement des taxes sur les carburants. Pour finir, ces mesures ne franchiront toutefois l'étape de la mise en œuvre que si elles s'inscrivent à l'ordre du jour politique. Pour ce faire, plusieurs obstacles doivent être surmontés, dont celui de la redistribution des charges, la durée du consensus politique ou la protection de la vie privée.

GRAPHIQUE 7 | SYNTHÈSE DES COURANTS POLITIQUES ASSOCIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE TARIFICATION ROUTIÈRE



Source : Meloche, 2019.

Note : L'étoile correspond à l'état actuel de la situation. Les solutions existent (capacité technologie) et les problèmes sont réels et perçus par la population, mais les solutions ne se mettent pas en place faute d'appui politique. L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité devrait permettre à l'étoile de gagner le centre du graphique, mais ce n'est pas ce qu'on observe pour le moment (d'où son décalage).

Dans le cas de l'Allemagne, par exemple, les effets de redistribution ont été atténués par une réduction du prix des immatriculations pour les camions lourds lors de la mise en œuvre de la tarification. Ce sont donc surtout les camions étrangers qui ont absorbé le coût de la nouvelle mesure. En Oregon, pour éviter l'éclatement du consensus sur la tarification routière, des projets pilotes se sont succédé sur de longues périodes afin d'assurer une meilleure acceptabilité du projet. L'application de la tarification est prévue pour 2025-2026. En Norvège, les infrastructures de tarification se multiplient et évoluent graduellement vers une tarification intégrale du réseau. L'approche incrémentale, qui débute par des projets locaux et qui augmente progressivement sa couverture, rend chaque petit ajout plus facile à implanter qu'un système national plus lourd.

⁷⁷ Rigot-Muller, P., 2018. « Analysing the heavy goods vehicle "écotaxe" in France: Why did a promising idea fail in implementation? », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 118 : 147-173.

6.4 Conclusion

Les fenêtres d'opportunité s'ouvrent et se referment et le temps d'implantation d'un projet de tarification routière est généralement long. Au Québec, on ne peut même pas affirmer qu'une conversation sérieuse ait été engagée à l'échelle nationale sur la question de la tarification routière. La première étape serait donc de travailler à l'ouverture de cette fenêtre et au maintien dans le temps de cette ouverture pour assurer l'acceptabilité sociale et politique de telles mesures.

La diminution des recettes provenant des taxes sur les carburants force cette réflexion. S'il est dit que le réseau routier bénéficie actuellement d'une subvention implicite, cette réalité devrait s'accroître avec l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules ou l'arrivée des véhicules électriques. On sait également que l'implantation d'un système de tarification routière nécessite des compensations pour les effets redistributifs. Si les contributions des usagers sont déjà élevées, il est plus facile de trouver les mécanismes de compensation nécessaires. Cela implique que l'on devrait hausser à court terme le niveau des taxes sur les carburants et les immatriculations pour éventuellement pouvoir utiliser ces contributions comme mécanisme de compensation facilitant la migration vers un réseau routier tarifié (voir également chapitre 2).

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

Jean-Philippe Meloche, 2020. *Acceptabilité politique et sociale de la tarification routière : leçons à tirer des expériences étrangères*, Université de Montréal, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/6-MELOCHE.pdf>

CHAPITRE 7 | Écofiscalité : impacts, défis et opportunités pour l'économie québécoise

Norma Kozhaya, Conseil du patronat du Québec

Résumé | Le Conseil du patronat du Québec (CPQ), qui représente les intérêts de plus de 70 000 employeurs du Québec, appuie le principe d'écofiscalité depuis longtemps. L'écofiscalité, qui repose sur divers instruments économiques (ex., taxes, bonus-malus ou remise-redevance), droits d'émission [comme le Système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre au Québec]⁷⁸, devrait toutefois être encadrée par une stratégie globale pour créer de la valeur ajoutée tout en améliorant la performance environnementale de l'économie. Une approche bien conçue doit donc viser à concilier la lutte contre les changements climatiques avec le développement économique. Pour créer des leviers qui favoriseront cette condition, la transition vers un développement économique durable doit tenir compte des réalités du terrain, notamment du contexte québécois et des différences socioéconomiques entre les régions, de même que veiller à minimiser les impacts négatifs sur l'économie.

7.1 Introduction

Au cours des dernières années, le CPQ a contribué de différentes façons aux discussions relatives à la transition climatique et énergétique⁷⁹, ainsi qu'aux efforts qui devront être déployés pour atteindre les objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) que le gouvernement du Québec s'est fixés pour 2030. Malgré l'importance de l'apport des chercheurs aux discussions, ceux-ci peuvent ne pas nécessairement tenir compte de différentes réalités sur le terrain. Pour mettre en œuvre une approche écofiscale adaptée et efficace, il est donc nécessaire de considérer l'expertise des parties prenantes provenant de plusieurs secteurs d'activité.

L'écofiscalité regroupe un ensemble d'instruments économiques visant à décourager les activités nuisibles à l'environnement ou à encourager les activités qui lui sont favorables et à en stimuler l'innovation⁸⁰. Il y a beaucoup de bénéfices à instaurer de telles mesures, comme celle de la tarification du carbone. Comme le souligne la Commission sur l'écofiscalité du Canada, « une politique de tarification du carbone bien conçue peut réduire les émissions de GES de manière plus efficiente que toute autre politique⁸¹ ». Cette tarification, qui envoie un signal prix aux consommateurs, est un moyen puissant, et souvent plus flexible que la réglementation, pour changer les comportements des acteurs et d'internaliser les coûts environnementaux des différentes activités économiques.

Or, le défi demeure celui de définir ce qu'on entend par une tarification *bien conçue*. Selon le CPQ, elle doit tenir compte des contextes économique, géographique, social d'une région donnée, et veiller à minimiser les

⁷⁸ MFQ, 2017. *Le recours à l'écofiscalité : principes d'application*, Gouvernement du Québec, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RecoursEcofiscalite.pdf

⁷⁹ Par exemple, en plus de ses interventions directes sur les différentes politiques et stratégies, le CPQ fait partie de SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec. Le CPQ fait également partie du comité de suivi sur la Politique de mobilité durable (CSPMD) et a activement participé à l'élaboration de ladite politique

⁸⁰ MFQ, 2017.

⁸¹ Commission de l'écofiscalité du Canada, 2019. *Comblant l'écart : scénarios concrets pour atteindre la cible canadienne en matière de GES en 2030*, <https://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2019/11/Commission-de-le%CC%81cofiscalite%CC%81-Comblant-le%CC%81cart-27-novembre-2019-FINAL.pdf>

impacts économiques négatifs. Une approche bien conçue concilie la lutte contre les changements climatiques au développement économique.

Pour y parvenir, il importe donc que les mesures soient encadrées par une stratégie globale qui permet à la fois de créer de la valeur ajoutée tout en améliorant la performance environnementale des entreprises et de l'économie québécoises. Au-delà des débats portant strictement sur la tarification du carbone, il faudra également discuter du potentiel de transformation de l'économie qu'offre la transition écologique et énergétique, par exemple par l'apparition de nouvelles filières industrielles, par la transformation des façons de faire des organisations, etc.

7.2 Défis de l'écofiscalité

Dans les différentes discussions et décisions gouvernementales, le défi de l'écofiscalité est essentiellement de faire attention aux impacts économiques qui peuvent s'en suivre et tenir compte du contexte dans lequel la société évolue. Par exemple, dans le contexte nord-américain plusieurs particularités entrent en ligne de compte, dont la géographie, les distances, le climat, le régime fiscal existant. Les décisions doivent ainsi passer le test de l'acceptabilité sociale.

Les défis se situent à plusieurs niveaux. Pour l'économie du Québec, et pour les entreprises en particulier, le Ministère des Finances du Québec souligne que « les instruments économiques peuvent avoir des impacts sur la compétitivité des entreprises par rapport à leurs concurrents qui n'ont pas de contraintes similaires »⁸². Pour les citoyens, des mesures écofiscales se traduisant par des prix plus élevés des produits et services font diminuer leur pouvoir d'achat et donc leur niveau de vie toutes choses étant égales par ailleurs. Évidemment, cette diminution de pouvoir d'achat ne se produira pas si les mesures écofiscales sont compensées par des réductions d'autres prélèvements fiscaux ou accompagnées par des crédits d'impôt.

Pour les travailleurs, les défis se situent au niveau de la sécurité d'emploi liée aux secteurs à risque, dans le contexte de la transition énergétique, et à savoir si la mesure écofiscale engendrera la création d'emplois et de formations dans de nouveaux secteurs. Il n'est ainsi pas surprenant de voir dans certains endroits, par exemple dans les provinces de l'Ouest, plus de résistance à des mesures écofiscales étant donné que le tissu économique repose en grande partie sur la production et l'exportation d'énergie fossile. C'est moins le cas au Québec où environ la moitié du bilan énergétique provient de l'hydroélectricité et d'autres sources renouvelables.

Défis et opportunités dans le contexte de l'économie québécoise

Dans le contexte de l'économie mondiale, le Québec est une « petite économie ouverte ». Les exportations représentent 30 % du PIB, dont près de 70 % sont destinées aux États-Unis, et un autre 20 % du PIB est expédié vers les autres provinces. Étant donné que la moitié de son économie repose sur ses exportations, le gouvernement du Québec reconnaît l'importance de la compétitivité internationale dans ses politiques environnementales, par exemple par l'octroi d'allocations gratuites dans le cadre du SPEDE aux entreprises particulièrement exposées à la concurrence mondiale - une préoccupation qui devrait être maintenue.

Le Québec est un des endroits où les prélèvements fiscaux sont parmi les plus élevés en Amérique du Nord et parmi les pays de l'OCDE. En effet, au niveau agrégé, les prélèvements fiscaux totaux représentent 39 % du PIB au Québec comparativement à 32 % dans le reste du Canada et à 34 % en moyenne dans l'OCDE. La situation est similaire pour les entreprises (voir tableau 7).

Il faut donc considérer la question de la « neutralité » fiscale comme une priorité dans l'écofiscalité en s'assurant qu'une écotaxe, par exemple, soit compensée par la diminution d'autres prélèvements fiscaux, que ce soit sur les particuliers ou les entreprises. Le gouvernement pourrait également envisager une réduction de la cotisation

⁸² MFQ, 2017.

au Fonds des services de santé (FSS) aux entreprises adoptant des mesures qui vont dans le sens de la mobilité durable (ce qui va donc dans le sens des incitations à la réduction des émissions des GES). Pour ce qui est des citoyens, la neutralité fiscale permettrait de conserver leur pouvoir d'achat et faciliter l'acceptabilité sociale dont il est souvent question.

TABEAU 7 | COMPARAISON DE CHARGES FISCALES, 2018

	Taux de charge fiscale totale	Taux de charge fiscale auprès des entreprises
	% du PIB	
Québec	38,6 %	5,5 %
Reste du Canada	32,2 %	4,2 %
Moyenne de l'OCDE	34,3 %	3,8 %

Source : CFFP, 2020. Bilan de la fiscalité du Québec - Édition 2020.

Note : Recettes fiscales collectées au Québec par l'ensemble des administrations publiques.

Dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonisation de l'économie, l'hydroélectricité représente clairement un atout pour le Québec. Cette source d'approvisionnement permet que nos émissions de GES reliées à l'énergie soient moins élevées que dans les autres provinces. Une étude du CIRANO souligne, par exemple, que le secteur des transports domine les émissions de GES au Québec avec 43 % du total, alors qu'il ne représente que 28 % des émissions canadiennes⁸³. Le secteur industriel, incluant l'agriculture et la gestion des déchets, représente environ 44 % du bilan québécois, mais à la différence du secteur des transports, ses émissions ne sont pas en croissance depuis 1990⁸⁴. Ainsi, pour le Québec, c'est dans le secteur des transports que les mesures écofiscales peuvent être le plus efficaces.

Le secteur des transports étant responsable de plus de 40 % des émissions de GES au Québec, il faut donc y porter une attention particulière. L'élaboration du *Plan pour une économie verte* (PEV) est une occasion à saisir pour accélérer l'action dans ce secteur et renforcer la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable 2030.

Le secteur industriel pour sa part a déjà réduit ses émissions de 20 % depuis 1990 – excluant les émissions provenant de sources non énergétiques⁸⁵. Lorsque ces dernières sont incluses dans le bilan, le secteur affiche une réduction de 0,3 % depuis 1990⁸⁶. Des efforts supplémentaires doivent encore être réalisés, mais il faut tenir compte des efforts déjà consentis pour atteindre ces réductions ainsi que de la réalité des entreprises. Comme le note l'analyse de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal, plus de la moitié des émissions de GES du secteur industriel ne proviennent pas de combustion d'énergie, mais de procédés de production⁸⁷. Ces émissions se trouvent principalement dans les industries de l'aluminium, du ciment, de l'agriculture et de la gestion de déchets. Les réductions dans ce cas sont plus difficiles à obtenir, nous y reviendrons ci-dessous.

Finalement, pour minimiser les impacts négatifs sur la compétitivité des secteurs à risque, une certaine coordination serait requise, surtout au niveau international, comme le souligne le rapport du FMI⁸⁸. Toutefois, bien que ceci soit un élément important, il ne faut pas que le besoin de coordination soit un obstacle à l'action pour réaliser la transition énergétique.

⁸³ Pineau, P.-O., Langlois, S., 2018. Équivalence du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES au Québec (SPEDE) avec les exigences du fédéral en termes de tarification du carbone, Rapport de projet 2018RP-01, <https://cirano.qc.ca/files/publications/2018RP-01.pdf>

⁸⁴ Whitmore, J., Pineau, P.-O., Harvey, J., 2019. *Productivité énergétique – Amorcer la décarbonisation en stimulant l'économie*, Livre blanc, rapport préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2019/12/PE2019.pdf>

⁸⁵ Whitmore, J., Pineau, P.-O., 2020. État de l'énergie au Québec 2020, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

⁸⁶ Pineau, P.-O., et coll., 2019. *Portrait et pistes de réduction des émissions industrielles de gaz à effet de serre au Québec : Volet 1 - Projet de recherche sur le potentiel de l'économie circulaire sur la réduction de gaz à effet de serre des émetteurs industriels québécois*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ FMI, 2019. *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*, Octobre 2019, www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019.

7.3 Considérations dans l'élaboration d'un cadre global pour l'écofiscalité

Éviter les dédoublements et les incohérences

Tenant compte du contexte fiscal au Québec, il faudra s'assurer que toute taxe environnementale soit compensée par la réduction d'un autre prélèvement afin de respecter le principe de neutralité fiscale. Des sources additionnelles de revenus dédiés pourraient toutefois être requises (ex., péage routier, taxe kilométrique, etc.) en s'assurant que les usagers de l'infrastructure connaissent l'avantage que procureraient les nouveaux prélèvements.

Il faut dans la mesure du possible éviter les dédoublements et les incohérences entre les différents paliers gouvernementaux, particulièrement pour le transport de marchandises. Par exemple, il ne faut pas que la redevance fédérale (taxe carbone) s'ajoute au marché du carbone du Québec pour le camionnage⁸⁹. Il faudrait aussi considérer la question des véhicules provenant des autres provinces et prendre garde de ne pas créer une iniquité entre les véhicules immatriculés au Québec et ceux qui ne le sont pas⁹⁰.

Dans la discussion sur l'écofiscalité, la taxe kilométrique peut représenter un outil de financement efficace, d'autant plus qu'elle peut aussi être modulée en fonction de zones, de la distance parcourue et des heures de déplacement. Par exemple, celle-ci pourrait être envisagée pour remplacer une taxe sur l'essence. C'est ce que l'Oregon a choisi de faire en instaurant une taxe kilométrique accompagnée d'une ristourne sur les taxes sur l'essence⁹¹. Ainsi, selon l'objectif, il est nécessaire d'évaluer laquelle de ces taxes est mieux adaptée en se rappelant qu'appliquer les deux en même temps peut représenter un dédoublement.

D'autres facteurs à considérer, mais qui ne font pas l'objet d'analyse ici, sont le respect de la vie privée⁹², les particularités économiques des régions où les distances à parcourir sont plus grandes, et les défis des gens qui ne travaillent pas dans les grands centres urbains ou à proximité de leur employeur.

Investissements, technologie et gestion optimale des ressources

La réduction des émissions de GES requiert des investissements substantiels, publics et privés, surtout en ce qui concerne l'innovation technologique et la gestion des ressources. Toutefois, pour investir, il faut une garantie de rentabilité, une certaine prévisibilité et stabilité dans les mesures qui peuvent être adoptées.

Réduire les émissions de GES « non énergétiques » peut s'avérer plus difficile, cependant, car elles proviennent de réactions chimiques liées à la production de produits. Dans le cas de l'industrie agricole ou de la gestion de déchets, les émissions sont liées à la décomposition de matières organiques. Ces réductions ne peuvent être réalisées, dans la plupart des cas, que par des modifications aux procédés qui se soldent par des mesures onéreuses et difficiles pour certaines entreprises, à l'heure actuelle, dû à des coûts importants ou à l'inexistence de technologies permettant de réduire ces émissions.

Les changements technologiques nécessaires peuvent prendre du temps. Il faut donc tenir compte du temps qu'il leur faudra pour se développer et surmonter les conditions économiques pour être accessibles, mis en œuvre et viables économiquement. Les entreprises dépendent des fabricants de machineries et d'équipements et il est possible que ceux-ci ne visent pas à produire de nouveaux équipements faute de la présence d'un marché suffisant.

⁸⁹ Voir les explications de l'Association du camionnage du Québec, p.5, http://consultations.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2020-2021/memoires/Consultations2021_ACQ.pdf

⁹⁰ Dans le sens qu'un péage, par exemple, ou une taxe sur l'essence devraient être payés par tous les usagers d'une infrastructure peu importe là où sont immatriculés les véhicules.

⁹¹ MTQ, [n. d.]. *Chantier sur le financement de la mobilité - Appel de mémoire général, Document d'information*, Gouvernement du Québec, www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/appele-memoire-chantier-financement.pdf

⁹² Étant donné que le kilométrage effectué par un usager serait déterminé par l'utilisation continue d'un système de positionnement satellite (GPS).

Finalement, dans le contexte où la participation au marché du carbone se limite au Québec et à la Californie, des exigences supplémentaires plus contraignantes dans le cadre du SPEDE pourraient conduire les entreprises québécoises à acquérir une bonne partie de leurs droits d'émission à l'extérieur du Québec ce qui entraînerait inévitablement un exode des capitaux.

Opportunités pour le Québec

Étant donné la prise de conscience mondiale de l'importance de réduire les émissions de GES, l'écofiscalité peut représenter un avantage concurrentiel pour certaines entreprises dans l'économie du Québec, qui affiche l'un des plus bas taux d'émissions per capita au Canada. Par exemple, l'Union européenne songe à imposer une taxe sur des produits qui ne sont pas assujettis à un prix carbone dans le pays d'origine. Les produits ayant une plus faible empreinte carbone pourraient alors bénéficier d'un accès privilégié en Europe. Ce serait, par exemple, le cas de l'aluminium produit au Québec qui a la plus faible empreinte carbone au monde⁹³.

Le Québec possède plusieurs atouts pour demeurer un pionnier de la transition écologique par l'innovation technologique. Comme une grande partie de notre énergie provient de source propre, le Québec a la possibilité de développer une expertise autour de l'électrification de l'économie ainsi que de l'efficacité énergétique. Le secteur des transports, ici et ailleurs, pourra également bénéficier des innovations découlant de l'électrification et d'une meilleure gestion de l'énergie.

Le Québec a également tout avantage à encourager les filières industrielles émergentes dans le contexte de la transition énergétique, comme celles des différentes énergies renouvelables et de la gestion des matières résiduelles. L'économie circulaire, qui vise à augmenter la valeur ajoutée des entreprises par des gains de productivité, d'efficacité et de rentabilité en plus de stimuler l'innovation, doit être considérée. Cette nouvelle approche appelle à une transformation des modèles d'affaires par l'optimisation, la réduction de pertes et l'efficacité accrue de l'utilisation des ressources à travers toutes les étapes de la chaîne de valeur d'un produit.

Éléments de succès

Un processus démocratique de consultation qui assure que les décisions sur des mesures additionnelles d'écofiscalité soient collectives est nécessaire et favorise l'acceptabilité sociale. Des projets pilotes peuvent aussi faciliter cette acceptabilité sociale. Ce processus doit également tenir compte des différentes réalités régionales, dont celles entre les zones urbaines, périurbaines et rurales. Une bonne communication de la part des gouvernements et l'aide d'experts sont également nécessaires.

En ce qui concerne les entreprises, la tarification du carbone requiert une transformation de leurs modèles d'affaire, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires de conformité et des investissements additionnels. Il faut ainsi maximiser le retour sur investissement par des mesures qui augmentent la valeur ajoutée des entreprises par des gains de productivité, d'efficacité et de rentabilité en plus de stimuler l'innovation. Ces mesures peuvent être appuyées par des incitatifs fiscaux. Il faut aussi miser sur des leviers pour mieux gérer la consommation énergétique et mobiliser le capital privé compte tenu des besoins financiers élevés pour atteindre les cibles de réduction des GES⁹⁴.

TÉLÉCHARGEZ LA PRÉSENTATION |

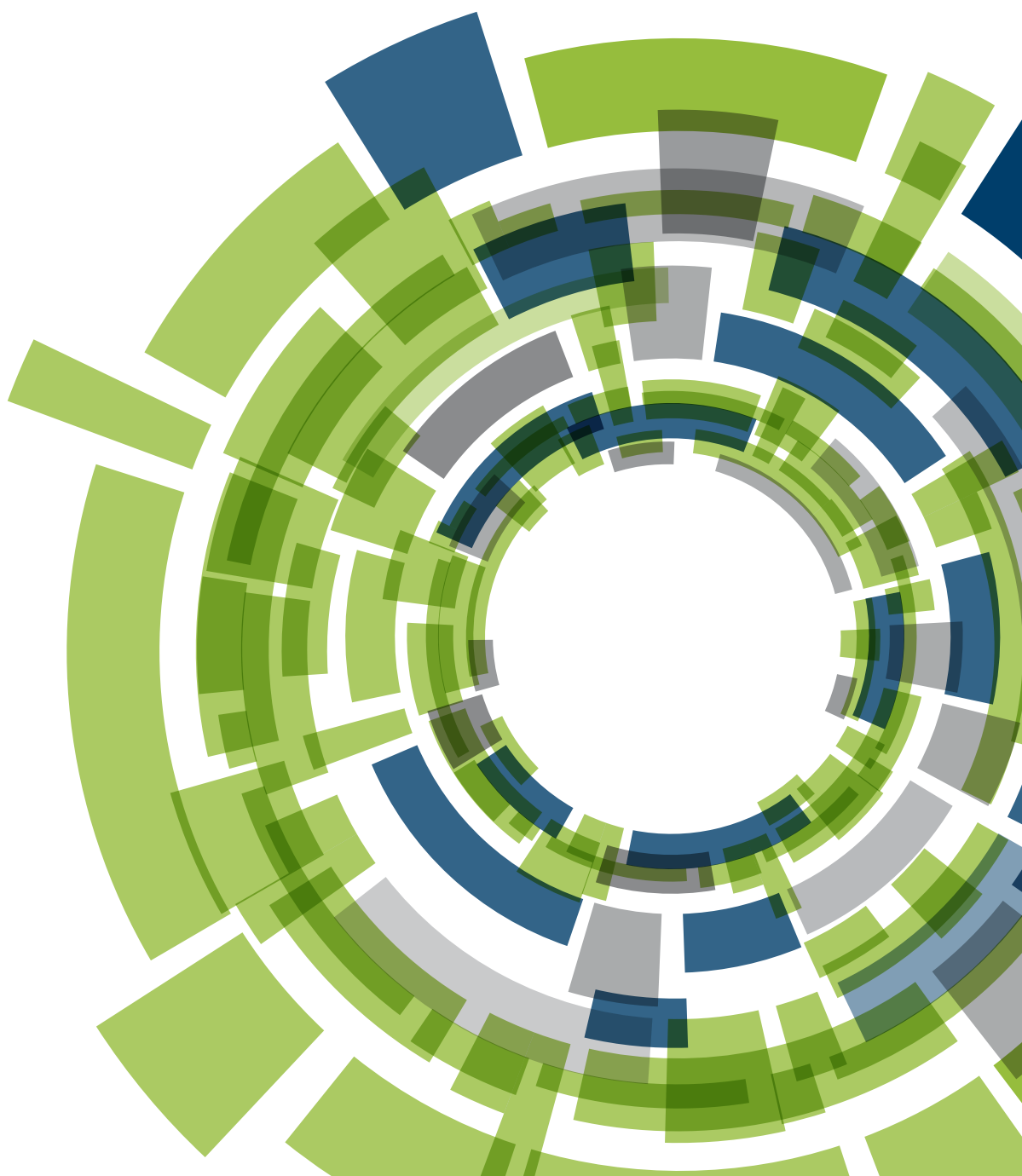
Norma Kozhaya, 2020. *Écofiscalité : Impacts, défis et occasions pour l'économie et l'industrie québécoise*, Conseil du patronat du Québec, présentation dans le cadre de l'atelier sur l'écofiscalité, 20 février 2020, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/03/7-KOZHAYA.pdf>

⁹³ AAC, 2018. *Portrait de l'industrie canadienne de l'aluminium primaire*, https://aluminium.ca/pdf/portrait_alu_cdn_fr.pdf

⁹⁴ Voir Éconoler, 2017. *Étude d'opportunité sur les mécanismes de financement adaptés aux projets d'efficacité et de substitution énergétiques des entreprises*, Rapport final, préparé pour le BEIE, https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/publications/2017-03-6066_Rapport_Phase_IV__20170306_VE.pdf

PARTIE 3 |

Tables rondes



La séance de remue-méninge, sous forme de tables rondes interactives, visait à recueillir des informations sur cinq thèmes liés à l'écofiscalité pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie : (1) l'identification de secteurs et mesures prioritaires ; (2) leur acceptabilité au sein de la population et des décideurs ; (3) les enjeux de compétitivité qui pourraient en découler ; (4) les pistes de concertation possible pour élaborer une approche performante ; et enfin (5) l'ampleur des réformes à envisager pour le déploiement de ces mesures.

Puisque l'atelier était une première, l'approche se voulait flexible et générale. Les sept groupes formés, qui comptaient entre cinq et huit personnes, devaient noter sur le matériel fourni leurs réflexions communes sur les cinq thèmes (voir la compilation des résultats à l'annexe 3). Chaque groupe devait traiter d'au moins deux thèmes : (1) identification de secteurs et mesures prioritaires et un deuxième parmi les quatre restants, qui était prédéterminé pour chaque table. Tous les groupes ont aussi discuté d'un troisième thème parmi ceux restants. De ses notes, nous avons pu dégager des constats et recommandations partagés par les membres d'une table, mais également des idées qui étaient récurrentes dans les réponses des différents groupes.

Secteurs économiques et mesures écofiscales prioritaires

Le transport a été souligné par tous les groupes comme étant celui à prioriser et qui offrirait le plus de potentiel dans l'utilisation d'instruments économiques pour accélérer la transition énergétique. L'aménagement du territoire, lié et définissant beaucoup de besoins en transport, a aussi été indiqué. Le secteur des matières résiduelles a également été noté par deux groupes comme étant prioritaire, de même que l'industrie et l'agriculture.

Les participants ont identifié de nombreux instruments économiques qui seraient complémentaires aux mesures existantes afin d'améliorer la performance, l'efficacité et l'efficience des programmes gouvernementaux visant à verdir et à optimiser le parc de véhicules routiers au Québec (ex., Roulez vert, Écocamionnage, Transportez vert ; voir tableau 8 pour un résumé des réponses). Pour le transport personnel, la mesure de redevance-remise, aussi connue comme le système « bonus-malus », a été mise de l'avant le plus souvent par les participants. Celle-ci accorde des subventions croissantes (le bonus) à l'achat et à l'immatriculation de véhicules efficaces et à faibles émissions de GES, grâce à la surtaxe (le malus) imposée aux véhicules énergivores et plus polluants. En principe, cette mesure s'autofinancerait en planifiant les revenus sur quelques années.

Certains proposaient que, à court terme, le gouvernement augmente la taxe sur l'essence, afin d'utiliser ces revenus pour financer des alternatives, et qu'à moyen-long terme, cette taxe soit remplacée par une taxe kilométrique afin de limiter les distances parcourues par les véhicules, optimiser les déplacements et réduire les émissions de GES et la congestion. Cette mesure concerne surtout la région de la métropole et a aussi été proposée, entre autres, par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM), le Conseil du patronat et CAA-Québec. Selon le CCMM, « son caractère modulable permet une tarification dynamique en fonction des zones parcourues, du type de véhicule, de l'heure de la journée, de l'intensité de la congestion et du nombre de passagers » et est « plus équitable et prévisible pour les utilisateurs »⁹⁵. Le prélèvement de la taxe kilométrique par système de caméras intelligentes pose certains défis. Certains participants suggéraient que l'installation de transpondeur dans tous les véhicules puisse être envisagée. Le succès et l'acceptabilité de cette approche dépendra toutefois du taux de disponibilité et d'accessibilité à des alternatives à l'auto solo disponibles aux utilisateurs (ex., transport en commun, véhicules libre-service, autopartage, vélo).

En milieu urbain, il était également suggéré d'offrir plus d'incitatifs pour favoriser le déploiement de véhicules libre-service et d'autopartage pour encourager les utilisateurs à délaissier leurs véhicules personnels. Cette mesure

⁹⁵ Choinard, T., 2020. « Pas d'appétit à Québec pour une taxe kilométrique », *La Presse*, www.lapresse.ca/actualites/politique/202001/10/01-5256428-pas-dappetit-a-quebec-pour-une-taxe-kilometrique.php

favoriserait également l'optimisation du parc de véhicules et le recours à d'autres modes plus durables par les utilisateurs. L'élimination des subventions implicites à l'automobile et l'utilisation universelle de la tarification des stationnements en milieu urbain a également été recommandée pour favoriser l'atteinte de ces objectifs.

TABLEAU 8 | MESURES ÉCOFISCALES, IDENTIFIÉES PAR LES PARTICIPANTS, COMME ÉTANT PRIORITAIRES POUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mesures identifiées	Principaux effets
Transport personnel	
Bonus-malus (redevance-remise) / Droits d'immatriculation modulés en fonction des cylindrées ou de la consommation de carburant	Dissuader l'achat de véhicules énergivores et financer des modes de transport durables
Augmentation de la taxe sur le carburant	Dissuader l'achat de véhicules énergivores et financer des modes de transport durables
Incitatifs à l'autopartage	Dissuader l'achat de véhicule personnel par un abonnement à un mode partagé qui favorise l'optimisation du parc de véhicule et le recours à d'autres modes plus durables
Tarification des stationnements	Inciter l'utilisation d'alternative à l'auto solo, financer des modes de transport durables
Taxe kilométrique	Optimiser les déplacements, inciter l'utilisation d'alternative à l'auto solo, réduire la congestion ; freiner l'étalement urbain
Installation de transpondeur	Permet la mise en place de postes de péage sans délai, notamment pour la tarification des stationnements. Permet de moduler les niveaux de paiement selon le type de véhicule.
Transport de marchandises	
Taxe sur l'essence aux centres de transbordement	Favoriser des véhicules plus efficaces et moins intensifs en émission de GES
Commun	
Péages urbains	Optimiser les déplacements et réduire la congestion
Droit de développement à coût moindre en milieu dense, avec une hausse en fonction de l'étalement («split rate»)	Freiner l'étalement urbain
Redevance de développement uniformisée pour le développement du territoire	Freiner l'étalement urbain
Quotas de carburant maximaux pour le transport des personnes et des marchandises	Dissuader l'achat de véhicules énergivores

Source: Réponses fournies par les tables lors de l'atelier (éditées pour clarification).

Moins d'options ont été mises de l'avant pour le transport de marchandises. On retient cependant la taxe sur les carburants aux centres de transbordement comme une mesure pouvant encourager le remplacement de camions lourds par des modèles plus efficaces et moins intensifs en émission de GES. L'introduction de péages urbains a également été recommandée comme une option pouvant aider à optimiser les déplacements et réduire la congestion.

Pour freiner l'étalement urbain, il a été suggéré de moduler les droits de développement en fonction de la densité, soit à un coût moindre en milieu dense, avec une hausse en fonction de l'étalement («split rate»). Cette mesure contribuerait aussi à mettre fin à la compétition entre municipalités, à introduire des conditions plus strictes pour le dézonage agricole et à créer des mécanismes de compensation, semblable au modèle en place pour protéger les milieux humides. Les redevances de développement auraient également intérêt, selon certains, à être uniformisées pour le développement du territoire.

Pour les autres secteurs identifiés par les participants, il était recommandé que des mesures écofiscales soient envisagées pour réduire la demande et la surconsommation à la source et favoriser l'économie circulaire. Par exemple, la tarification des matières résiduelles au niveau municipal, comme il se fait à Philadelphie. Encadrer

plus strictement les systèmes de « responsabilité élargie des producteurs » (REP) pour que les consommateurs paient le recyclage et la fin de vie de leurs produits [utilisateur-payeur] aiderait à réduire l'obsolescence programmée. Prélever davantage de redevances sur l'utilisation des ressources permettrait d'amasser des revenus pour développer des programmes d'innovation pour un développement durable. Finalement, un groupe a recommandé de renforcer le SPEDE avec une révision des modalités et une hausse de prix dans le temps afin d'accroître son efficacité à réduire les émissions de GES.

Discussion

Ces résultats sont peu étonnants étant donné que le secteur des transports représente l'un des principaux émetteurs de GES au Québec, atteignant 34 Mt en 2017, soit 43 % des émissions totales de la province. Mais, plus préoccupant est que les émissions de ce secteur ont connu la plus forte croissance entre 1990 et 2017, soit de 23 %. En comparaison, les émissions du secteur industriel ont diminué de plus de 25 % au cours de cette période. Le seul autre secteur qui a connu une hausse est celui de l'industrie agricole avec une augmentation de 11 %. Ces constats suggèrent que les mesures gouvernementales actuellement en cours depuis plusieurs années pour limiter les émissions de GES ont peu d'impacts pour décarboniser et transformer le marché des transports (personnel et commercial).

Notons que l'adoption d'un bonus-malus musclé est réclamée par des experts (et quelques politiciens)⁹⁶, depuis plusieurs années, comme étant la mesure la plus efficace et rapide pour diminuer la dépendance au pétrole. Elle tarde, toutefois, à être mise en place en raison de son manque d'acceptabilité politique et sociale, particulièrement en région et en banlieue.

PRINCIPALES PISTES ISSUES DES DISCUSSIONS |

- 1. Ajouter un coût sur les véhicules énergivores et le carburant.** Peu importe sa forme et ses modalités, il y a une forte convergence pour qu'un coût additionnel soit imposé aux gros véhicules et à l'utilisation des véhicules.
- 2. Assurer la disponibilité et l'accès aux alternatives.** Le succès et l'acceptabilité de mesures écofiscales en transport dépendra de la disponibilité et de l'accessibilité d'alternatives à l'auto-solo.
- 3. Réduire la dépendance à la taxe foncière via l'écofiscalité municipale.** Encourager les municipalités à utiliser leurs nouveaux pouvoirs fiscaux et de prélèvements monétaires, de manière à réduire les incitatifs à l'étalement urbain, protéger les terres agricoles et mettre fin à la compétition entre municipalités.

Options pour améliorer l'acceptabilité sociale et politique de l'écofiscalité

Ce thème (que quatre groupes ont traité, dont trois par choix, en plus de leurs deux questions obligatoires) visait à identifier des options pour rendre l'écofiscalité plus acceptable au sein de la population et des décideurs – dans la mesure où elle implique des variations du prix de certains biens, des changements de comportement et une redistribution de la richesse. Il y avait consensus qu'une meilleure approche à la communication était prioritaire pour améliorer l'acceptabilité de l'utilisation d'instruments économiques dans le contexte de la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie. Réaliser des projets pilotes pour faire la démonstration des bénéfices, en collaboration avec les parties prenantes, permettrait également d'identifier certains préjugés contre ces mesures, de même que développer, promouvoir et financer, en parallèle, les alternatives aux comportements ciblés par les mesures.

⁹⁶ Collectif, 2011. « Transport et bonus-malus : l'heure des choix difficiles », *Le Devoir*, publié le 28 février 2011, www.ledevoir.com/opinion/idees/317734/transport-et-bonus-malus-l-heure-des-choix-difficiles

Parmi les éléments de communication que le gouvernement devrait mieux maîtriser pour améliorer l'acceptabilité, les participants ont noté l'importance de mieux informer la population sur la redistribution et les retombées des revenus générés par les mesures écofiscales (ex., réductions de GES et de consommation de pétrole), de même que rendre plus visibles les coûts (ex., santé, infrastructures) et les bénéfices (ex., emplois locaux, compétitivité, coûts évités dans le transport ou l'enfouissement) des choix des consommateurs.

Certains soulignaient l'importance de pouvoir évaluer les charges fiscales globales pour les citoyens, étant donné que différents paliers gouvernementaux peuvent avoir recours à ces instruments. Dans ce contexte, il était suggéré de mettre sur pied une instance indépendante (ex., un comité de travail d'experts), qui serait chargée de faire l'évaluation et le suivi de ces initiatives pour s'assurer qu'au total le citoyen ait un fardeau juste et équitable, et qu'il y ait une cohérence entre les différents paliers. Il fut également noté que les municipalités devaient être mieux encadrées par la loi en matière d'écofiscalité.

L'intégration systématique de mécanismes d'équité dans les mesures écofiscales était également reconnue comme une priorité pour leur acceptabilité. La redistribution de la richesse doit éviter d'exacerber des inégalités socioéconomiques (ex., gilets jaunes en France) et tenir compte des parties prenantes qui seront les plus affectées. À cette fin, le recours à des mesures écofiscales doit s'appliquer en priorité à des comportements qui ont des alternatives, et les revenus prélevés doivent en priorité viser à les améliorer et les rendre plus accessibles. Certaines alternatives seront parfois transitoires et donc pas toujours optimales au début. Or, à travers des projets pilotes, réalisés sur un échéancier défini et en concertation avec les parties prenantes, il est possible de perfectionner, valider et accélérer les stratégies de déploiement de mesures écofiscales à grande échelle. Finalement, il était noté l'importance que les mesures écofiscales aient une fin dans le temps.

Discussion

Par ailleurs, pour que la population ait confiance dans le recours à ces instruments, le gouvernement devra assurer une gestion transparente, indépendante et efficace des fonds découlant de ces mesures. À l'instance du Fonds vert, par exemple, un retour à une gestion par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pourrait mettre à risque cette acceptabilité⁹⁷.

PRINCIPALES PISTES ISSUES DES DISCUSSIONS |

- 4. Mieux communiquer, informer et consulter.** Il apparaît essentiel qu'un grand effort d'information et de communication soit réalisé par le gouvernement autour des initiatives d'écofiscalité. Il faut qu'elles soient bien comprises par les citoyens, les parties prenantes et les décideurs, notamment en ce qui concerne la redistribution et les retombées des revenus générés par les mesures écofiscales. Les coûts et bénéfices des choix des consommateurs doivent aussi être rendus plus visibles.
- 5. Intégrer des mécanismes d'équité.** Une préoccupation particulière doit être apportée aux groupes étant les moins à même de s'adapter facilement aux mesures écofiscales, notamment les populations à plus faible revenu et les parties prenantes qui seront les plus affectées. Une manière d'être équitable est de s'assurer d'une meilleure disponibilité des alternatives.

⁹⁷ Whitmore, J., Pineau, P.-O., 2020. « Budget 2020-2021 : Vert sur la forme, pas sur le fond », section Débats, *La Presse+*, https://plus.lapresse.ca/screens/83e5365f-9ea1-4a4d-9fb4-69278d94748f__7C__0.html?utm_medium=Twitter&utm_campaign=Microsite+Share&utm_content=Screen

Enjeu de compétitivité, risques et opportunités pour les entreprises

Deux groupes ont tenté d'identifier des risques et des opportunités pour la compétitivité des entreprises, liés à une mise en place élargie de l'écofiscalité au Québec (voir graphique 8). À l'exception de certains secteurs industriels, les participants considéraient que l'impact des mesures écofiscales sur la compétitivité était plus un enjeu de perception qu'une réalité économique au Québec. Par exemple, depuis l'introduction du SPEDE en 2013, le produit intérieur brut (PIB) de l'économie québécoise a connu une croissance de 10 %. D'autres facteurs, comme la dépréciation du dollar canadien par rapport à celui américain et les faibles prix de l'électricité au Québec, favorisent la compétitivité des entreprises québécoises par rapport aux régions voisines et atténuent les coûts liés au SPEDE. L'allocation gratuite de droits d'émissions à certaines industries, ainsi que des programmes d'efficacité énergétique et d'innovation technologique sobre en carbone (ex., Écopformance, Écocamionage) permettent également aux entreprises de modifier leur comportement pour éviter le coût de mesures écofiscales.

Mais, comme certains le rappelaient, les entreprises ne sont pas *de facto* des experts dans les meilleures pratiques en efficacité énergétique ou en réduction d'émissions de GES. Ainsi, le manque d'accès à des informations et alternatives peut susciter une réaction d'opposition à l'introduction de nouveaux instruments économiques pour atteindre des objectifs environnementaux. Le gouvernement doit donc être proactif pour évaluer et communiquer les retombées, de même que soutenir et accompagner les entreprises pour qu'elles tirent le meilleur parti possible des mesures écofiscales. Selon des participants, le gouvernement doit voir et promouvoir l'écofiscalité comme un outil de performance environnementale qui favorise la compétitivité, la productivité et la gestion de l'adaptation à la transition énergétique des entreprises.

Plusieurs avantages contribuent à la résilience de l'économie québécoise face aux mesures écofiscales. Son PIB repose largement sur le secteur des services, qui a une faible intensité de GES, et l'enjeu des changements climatiques est moins polarisé et politisé qu'ailleurs - il y a donc, selon certains, une marge pour délibérer publiquement de leur utilisation. En revanche, à ces avantages, on peut y opposer des facteurs de vulnérabilité : la viabilité économique de certaines régions, qui dépend souvent de grandes entreprises énergivores. Ces régions sont souvent peu diversifiées, d'un point de vue économique, et confrontées à des défis en termes de vitalité (ex., déclin démographique). De plus, 70 % des exportations québécoises sont destinées au marché américain qui lui fait face à peu de contraintes fiscales. De plus, certains se préoccupaient du fait que les nouveaux accords de libre-échange étaient peut-être incompatibles avec des mesures écofiscales. Revoir ces accords de façon à introduire des tarifs sur les importations de pays sans contraintes d'émissions de GES pourrait aider à équilibrer les marchés.

Les deux tables étaient d'avis qu'il importait aux gouvernement et milieu d'affaires de faire ressortir l'avantage « vert » des produits québécois pour favoriser leur exportation et attirer de nouvelles entreprises, notamment par la création d'une certification québécoise de fabrication à partir d'énergie propre. Dans cette optique, les mesures écofiscales doivent être structurantes et prévisibles pour accélérer une transition vers une économie verte, en investissant, entres autres, dans les moyens pour aider les entreprises à la réussir (ex., formations de la main-d'œuvre, recherches, projets pilotes, système de gestion de l'énergie, accompagnements des secteurs prioritaires).

Enfin, des participants soulignaient que, pour améliorer l'acceptabilité des mesures écofiscales par les entreprises, l'utilisation des recettes et leurs retombées doivent être communiquées clairement et la gestion des fonds doit être transparente, mesurable et vérifiable par le public. De plus, il est important que les recettes prélevées soient redistribuées aux mêmes consommateurs et soient réinvesties dans la recherche et dans des mesures d'innovation pour accompagner les entreprises dans l'amélioration de leur performance environnementale.

Discussion

Il est possible de synthétiser les réponses recueillies dans le graphique suivant, conçu à partir des réponses fournies lors de l'atelier.

GRAPHIQUE 8 | FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LES ENTREPRISES LIÉS À L'ÉCOFISCALITÉ DANS LE CONTEXTE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE AU QUÉBEC

	Positif (pour atteindre l'objectif)	Négatif (pour atteindre l'objectif)
Origine interne	[+] Forces • PIB du Québec surtout lié au secteur des services • L'enjeu des changements climatiques est moins polarisé et politisé au Québec • Faibles prix de l'électricité décarbonisée favorise la compétitivité des entreprises par rapport aux régions voisines et atténuent les impacts des mesures écofiscales • La dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain • Grands émetteurs ont des allocations gratuites⁹⁸	[-] Faiblesses • Certains secteurs pourraient être plus exposés (ex., transport routier, aluminium) • Si mal conçues, les mesures peuvent ne pas engendrer suffisamment d'impacts pour amener des avantages ou changements, et n'être qu'une nuisance pour les entreprises plutôt qu'un accélérateur • Manque de main d'œuvres et formations en performance environnementale • Viabilité et diversité économiques limitées de certaines régions qui dépendent de grandes entreprises énergivores
Origine externe	[↑] Opportunités • Faire ressortir l'avantage écofiscal et vert des produits québécois pour attirer de nouvelles entreprises et développer de nouveaux marchés d'exportation • Gouvernement peut être actif pour soutenir les entreprises pour qu'ils tirent le meilleur des mesures écofiscales • Création d'une certification québécoise de fabrication avec l'énergie propre pourrait aider à l'exportation	[↓] Risques • Les accords de libre-échange sont peut-être incompatibles avec mesures écofiscales • 70 % de nos exportations sont destinées aux États-Unis, qui ont peu de contraintes écofiscales

Source: Réponses fournies par les tables lors de l'atelier du 20 février 2020 et synthétisées par les auteurs (éditées pour clarification)..

PRINCIPALES PISTES ISSUES DES DISCUSSIONS |

- 6. Accompagner les entreprises.** Le gouvernement doit communiquer de manière proactive et soutenir les entreprises pour qu'elles tirent le meilleur parti possible des mesures écofiscales.
- 7. Faire de l'écofiscalité un outil de performance environnementale qui favorise la compétitivité** en faisant connaître ses avantages, dont l'amélioration de la productivité et la gestion de l'adaptation à la transition énergétique des entreprises. Les biens et services québécois pourraient ainsi se distinguer par leur écoresponsabilité.
- 8. Reconnaître que l'enjeu de compétitivité peut être atténué.** Pour la plupart des secteurs, différents facteurs particuliers au Québec comme le prix de l'électricité et des programmes de subventions gouvernementales favorisent la compétitivité et compensent les coûts des mesures écofiscales.

⁹⁸ Ce point est à la fois une force et une faiblesse, car l'allocation gratuite de droits d'émissions permet de mettre en place le système sans pénaliser les grands émetteurs, mais réduit l'efficacité et la couverture du SPEDE du fait que certaines industries sont exemptées d'un prix du carbone.

Options pour améliorer la concertation des parties prenantes

Dans le cadre de l'atelier, trois groupes ont examiné les moyens de consultation ou de concertation possibles pour élaborer une approche plus performante en écofiscalité dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonisation de l'économie au Québec.

Diverses idées ont émergé des discussions, sans qu'aucune ne s'affiche en tête de peloton. Le niveau de formalité des processus était plutôt ce qui démarquait les différentes options proposées. Certains suggéraient que le gouvernement reprenne une formule plus flexible d'atelier de table ronde, semblable à celle réalisée le 20 février dans le cadre de cet exercice, tandis que d'autres recommandaient de mettre en place un organisme indépendant qui cadrerait les débats et évaluerait les politiques selon les demandes des acteurs de la société (ex., les citoyens voteraient annuellement sur les politiques ou mesures à étudier). Il était également proposé d'expérimenter et documenter l'intégration de citoyens dans le processus d'élaboration de politiques publiques par des laboratoires d'accélération. L'option la plus formelle qui fut mise de l'avant était la création d'un Bureau d'audience sur l'écofiscalité (BAE) qui passerait en revue des analyses et avis d'experts, suivi d'un processus de consultation qui aboutirait à des recommandations officielles pour le gouvernement.

De ces divergences surgissait toutefois un trait commun : nonobstant le processus choisi, une stratégie de communication proactive doit être prévue en amont de toute consultation sur l'écofiscalité – tant pour les parties prenantes que les décideurs. Le sujet étant complexe, il est important que les concepts soient vulgarisés pour augmenter la littératie fiscale, de même que les analyses des coûts et bénéfices réels liés à une mesure considérée soient présentées pour que les parties prenantes et décideurs soient éclairées par les faits et non des préjugés. Ces activités de pédagogies préparatoires visent ainsi à mettre à niveau les connaissances afin que les parties puissent contribuer de façon constructive et efficace aux consultations. Les étapes recommandées se résument donc à passer, dans un premier temps, par les experts, dont les analyses et données techniques seront ensuite vulgarisées, pour alimenter les débats et recommandations des parties prenantes dans le cadre de consultations (voir graphique 9).

Finalement, évaluer et documenter l'évolution des perceptions sur les mesures écofiscales, entre le début et la fin des consultations, de même que les messages et les éléments porteurs qui font basculer les perceptions, permettraient au gouvernement d'améliorer, au fil des années, la performance de son approche en matière d'écofiscalité. Pour assurer une participation active et de qualité des citoyens dans les consultations publiques, il était également proposé de rémunérer les citoyens pour leur participation, comme il est le cas lorsqu'il est nommé membre d'un jury, avec options de refus.

Des réponses recueillies dans les tables rondes, il est possible de proposer une synthèse avec le graphique suivant.

GRAPHIQUE 9 | ÉTAPES PROPOSÉES POUR LES PROCESSUS CONSULTATION POUR ÉLABORER UNE APPROCHE PLUS PERFORMANTE EN ÉCOFISCALITÉ, DANS LE CONTEXTE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DE LA DÉCARBONISATION DE L'ÉCONOMIE, AU QUÉBEC



Source : Réponses fournies par les tables lors de l'atelier du 20 février 2020 (éditées pour clarification).

PRINCIPALES PISTES ISSUES DES DISCUSSIONS |

- 9. Formaliser les processus de consultations.** Que ce soit par des consultations ponctuelles ou de nouvelles structures, il apparaît essentiel de s'assurer que toutes les voix puissent être entendues et prises en compte.
- 10. L'information comme socle de l'écofiscalité.** La prise de décision et l'élaboration de stratégies écofiscales par le gouvernement doit reposer sur une information scientifique rigoureuse, bien vulgarisée et communiquée de manière structurée et transparente, en amont du processus de consultation.

Ampleur des réformes à prévoir

Deux groupes ont discuté de la portée que devraient avoir les réformes liées à la mise en place de mesures écofiscales, c'est-à-dire si celle-ci devrait faire appel à des mesures plus ciblées (ex., taxes, redevance) ou plus larges (ex., simplification de l'impôt sur le revenu, allègements fiscaux sans incidence sur les recettes). Cette table ronde est celle qui a suscité le moins de réponses détaillées, possiblement du fait que les deux options ne sont pas mutuellement exclusives. On en dégage toutefois un accord entre les deux groupes sur le fait que le recours à des mesures ciblées et graduelles était souhaitable, à court terme, pour transformer les marchés, mais qu'une réforme plus globale, visant à moderniser le régime fiscal, devrait s'effectuer en parallèle.

On dénote que plus la réforme sera large, plus celle-ci mettra du temps à se réaliser. Or, l'efficacité de mesures ciblées peut être compromise si celles-ci ne sont pas appuyées par des mesures complémentaires et une gestion rigoureuse des recettes (en vue d'optimiser la performance des investissements) pour transformer les marchés dont les tendances sont tenaces (ex., transport personnel). Les participants ont donné, à titre d'exemple, le SPEDE dont le signal prix ne suffit à lui seul à décarboniser l'économie. Pour améliorer sa performance, ainsi que celle des revenus versés dans le Fonds vert, des mesures complémentaires devraient être envisagées, de même qu'une reddition de compte plus rigoureuse et transparente des fonds.

Plusieurs facteurs créent également des incertitudes quant à l'étendue de la réforme à viser, notamment la position des gouvernements vis-à-vis de l'utilisation d'instruments économiques dans le cadre de la transition énergétique. La confiance de la population dans l'utilisation des revenus des mesures écofiscales actuelles est faible (ex., Fonds vert, FORT). Pour rétablir cette confiance et élargir la portée des réformes, le gouvernement devra mettre en place des mécanismes d'imputabilité, de reddition de compte et de gestion plus transparents des fonds.

PRINCIPALES PISTES ISSUES DES DISCUSSIONS |

- 11. Cohérence des initiatives écofiscales.** Chaque mesure mise en place doit s'inscrire dans un cadre fiscal global qui vise à le rendre plus cohérent. L'ampleur des réformes doit donc surtout se bâtir sur cette cohérence générale en ayant recours à des mesures ciblées pour transformer les marchés à court terme, tout en préparant une réforme plus globale visant à moderniser le régime fiscal, à long terme.

Autres enjeux

Le dernier thème permettait aux groupes intéressés de proposer d'autres enjeux ou exemples de bonnes pratiques en écofiscalité que le gouvernement devrait prendre en compte. Les réponses varient considérablement, sans hiérarchisation des idées. Parmi elles, en voici quelques-unes qui se démarquent (pour la liste des réponses complètes, voir annexe 3):

- Tenir compte des disparités régionales lors de l'élaboration de mesures écofiscales, notamment lorsqu'il manque d'alternatives ;
- Prévoir un échéancier pour les étapes d'une stratégie de mise en œuvre de mesures écofiscales dans le temps ;
- Inclure des critères environnementaux dans les appels d'offres gouvernementaux (Écoconditionnalité) ;
- Bien développer les alternatives à l'auto solo pour faciliter l'acceptabilité des mesures écofiscales ;
- Rendre plus transparentes les subventions implicites à l'utilisation de combustibles fossiles ;
- Développer une fibre identitaire, une fierté, par rapport à l'action québécoise collective pour lutter contre les changements climatiques ;
- Intégrer la science dans la prise de décisions politiques et éviter de politiser la lutte contre les changements climatiques ;
- Démontrer les avantages économiques de la transition climatique et les coûts liés à l'inaction ;
- Répertorier et cesser de subventionner les comportements qu'on ne veut pas encourager ;
- Comme bonne pratique en adaptation aux changements climatiques, voir l'exemple du Fonds Barnier en France, dont une partie des taxes foncières est versée dans ce fonds afin de couvrir les catastrophes naturelles telles les inondations ;
- Analyser le potentiel de faire un projet pilote au Québec d'une tarification dynamique des stationnements, comme il est déjà pratiqué à San Francisco.

Conclusion

Ce document hybride synthétise des connaissances théoriques sur l'écofiscalité, une panoplie d'expériences internationales et québécoises en matière d'écofiscalité et les réflexions de groupes de discussions autour de différents enjeux de l'écofiscalité au Québec.

Il ressort que l'écofiscalité est un ensemble d'instruments économiques permettant d'assurer que différents comportements liés à la production, à la consommation, au transport et au logement soient compatibles avec les objectifs environnementaux, et ce, à un coût plus faible que des interventions plus contraignantes telles que la réglementation. Les comportements visés sont liés aux problématiques notamment d'étalement urbain, de congestion routière, de qualité de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques. Dans leur application, les mesures écofiscales sont pourtant confrontées aux enjeux de l'acceptabilité sociale et politique qui rendent difficiles une mise en œuvre plus large.

La réussite de la mise en œuvre des instruments économiques de l'écofiscalité repose sur quatre grands piliers (connaissance et expertise scientifique, information et communication, consultations et, enfin, politiques publiques basées sur ces trois piliers précédents). C'est du moins la grande conclusion que l'on peut tirer de l'analyse de différentes expériences bien documentées. Elle est aussi parfaitement cohérente avec les pistes d'actions qui se sont dégagées des discussions de l'atelier ayant eu lieu le 20 février 2020, réunissant 56 participants de divers horizons de la société québécoise. Ces pistes d'actions forment un tout organique : il serait hasardeux d'en choisir quelques-unes et d'en exclure d'autres. Comme un écosystème, il faut les comprendre et les prendre dans leur dynamique interdépendante.

Nous n'avons pas le choix d'aller de l'avant avec une approche écofiscale plus accentuée et plus ambitieuse. Autrement, la transition énergétique visée et la décarbonisation de la société se feront de manière contradictoire avec l'évolution de notre système économique. Il convient donc de réaliser que nos objectifs environnementaux – et notre survie sociale et économique – passent par une plus grande cohérence environnementale et économique, que l'écofiscalité offre. En effet, avec l'écofiscalité, on serait en mesure de réconcilier la préservation des écosystèmes avec la transformation de notre système économique (vers une économie verte, une consommation responsable, un aménagement durable de nos territoires, etc.), tout en maintenant la qualité de vie de nos sociétés. Agir sans elle, c'est risquer une rupture brutale avec le système économique actuel ou précipiter notre échec dans la lutte contre les changements climatiques. Il semble que la majorité des Québécois ne veuille ni l'un ni l'autre.

Les pistes d'actions suggérées dans ce document sont donc à partager, puis à mettre en œuvre. Elles constitueront le socle des succès du développement durable du Québec.

ANNEXE 1 | Liste des participants

Par ordre alphabétique

Amyot, Nicolas

Conseiller en aménagement
Ville de Montréal

Balestrino, Marc

Conseiller aux politiques - Fiscalité et finances locales
Union des municipalités du Québec

Batellier, Marc

Analyste
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Bergeron, Francis

Conseiller - Direction d'audit
Vérificateur général du Québec

Boudreau, Daniel

Conseiller performance
environnementale
Hydro-Québec

Bourke, Philippe

Président
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Bourque, Julien

Associé de Recherche
Institut canadien pour des choix climatiques

Chabot-Pettigrew, Maude

Économiste, Direction générale des affaires stratégiques
Transition énergétique Québec

Cissé, Ismaël

Économiste, Direction générale des affaires stratégiques
Transition énergétique Québec

de Tilly, Viviane

Économiste/analyste
Union des consommateurs

Desmarais, Gabriel

Chargé de projet
Éconoler

Doré-Ouellet, Laurie

Conseillère en transition énergétique,
Direction générale des affaires stratégiques
Transition énergétique Québec

Durand, Sylvie

Régisseuse
Régie de l'énergie du Québec

Engérant, Luce

Analyste
Dunsky Expertise en énergie

Gagnon, Luc

Consultant en énergie, transport et environnement
École de technologie supérieure

Godbout, Luc

Professeur titulaire, Chaire en fiscalité et en finances publiques Université de Sherbrooke

Kozhaya, Norma

Vice-présidente à la recherche et économiste en chef
Conseil du patronat du Québec

Lachapelle, Erick

Professeur agrégé, département de science politique
Université de Montréal

Laframboise, Amélie

Conseillère en investissements durables
Fondation CSN

Lamy, Annabelle

Économiste
Ouranos

Landry, Raphaëlle

Conseillère en changements climatiques et développement durable
Ministère des Transports du Québec

Latulippe, Lyne

Professeure titulaire, Chaire en fiscalité et en finances publiques Université de Sherbrooke

Leclerc, Charles

Coordonnateur, Secteur air, changements climatiques et énergie
Réseau Environnement

Leroux, Justin

Professeur agrégé, département d'économie appliquée, et membre de la Commission de l'écofiscalité du Canada
HEC Montréal

Leclerc, Charles

Coordonnateur, Secteur air, changements climatiques et énergie
Réseau Environnement

Martinek, Lenka

Étudiante, maîtrise en gestion et développement durable
HEC Montréal

Meloche, Jean-Philippe

Professeur agrégé, École d'urbanisme et d'architecture de paysage
Université de Montréal

Méthot, Suzann

Directrice
Alliance SWITCH

Michaud, Cyril

Spécialiste en régulation économique
Régie de l'énergie du Québec

Nadeau, Christian

Conseiller en planification budgétaire, Direction du budget et de la planification financière et fiscale
Ville de Montréal

Nkurunziza, Emmanuel

Analyste en écofiscalité
Transition énergétique Québec

Olar, Maria

Économiste de l'environnement, Direction des politiques climatiques
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Pagé-Plouffe, Samuel

Coordonnateur
Alliance TRANSIT

Patreau, Valérie

Conseillère d'arrondissement et
Présidente de la Commission sur l'eau,
l'environnement, le développement
durable et les grands parcs
Projet Montréal

Pelchat, Jessie

Chercheuse sénior - Choix collectifs
en transport
Équiterre

Pépin, Marc-Olivier

Agent de recherche (écofiscalité),
Bureau de la transition écologique
et de la résilience
Ville de Montréal

Pineau, Pierre-Olivier

Professeur titulaire, Chaire de gestion du
secteur de l'énergie
HEC Montréal

Plante-Tan, Jean-François

Étudiant, maîtrise en gestion et
développement durable
HEC Montréal

Prunet, Henricke

Analyste, Direction des politiques locales
et autochtones
Ministère des Finances du Québec

Rault, Stéphanie

Conseillère en planification budgétaire,
Direction du budget et planification
financière et fiscale
Ville de Montréal

Renaud, Pierre

Avocat-conseil en environnement
McCarthy Tétrault

Robert-Angers, Michael

Doctorant, Chaire en fiscalité et finances
publiques
Université de Sherbrooke

Roy, Pierre

Conseiller en politiques énergétiques,
Direction générale des affaires
stratégiques
Transition énergétique Québec

Savard, Christian

Directeur général
Vivre en Ville

Savard, Valérie

Coordonnatrice - Transport, Direction
générale des opérations et de
l'innovation
Transition énergétique Québec

Sayegh, Alexandre Gajevic

Professeur adjoint, département de
science politique
Université de Laval

St-Jean, Michèle

Directrice générale, Direction générale
des affaires stratégiques
Transition énergétique Québec

St-Onge, Geneviève

Conseillère stratégique, Direction
générale des affaires stratégiques
Transition énergétique Québec

Tabaichount, Billal

Chargé de projets en environnement
GRAMÉ

Tellier, Luc-Normand

Professeur émérite, département
d'études urbaines et touristiques
Université du Québec à Montréal

Thibaudin, Henri

Économiste et responsable du
développement des affaires DAMECO

Tremblay-Racicot, Fanny

Professeure adjointe, administration
municipale et régionale
ÉNAP

Turgeon, Marc

Régisseur
Régie de l'énergie du Québec

Vachon, Anthony

Étudiant, maîtrise en économie
appliquée
HEC Montréal

Vescovi, Luc

Conseiller en innovation
Ministère de l'Économie et l'Innovation

Whitmore, Johanne

Chercheuse principale, Chaire de gestion
du secteur de l'énergie
HEC Montréal

ANNEXE 2 | Biographies des conférenciers

Mot de bienvenue



Michèle St-Jean est directrice générale des affaires stratégiques au sein de Transition énergétique Québec depuis octobre 2019. Elle a la responsabilité de veiller aux travaux en lien avec l'élaboration, la mise en œuvre et la reddition de comptes des plans directeurs quinquennaux en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec.

Pendant près de 30 ans, elle a œuvré dans le secteur des communications et de la gestion au sein d'entreprises privées canadiennes et de quelques ministères du gouvernement du Québec. Elle est diplômée de l'Université Laval.

Introduction



Pierre-Olivier Pineau est professeur titulaire au département des sciences de la décision de HEC Montréal et titulaire de la chaire de gestion du secteur de l'énergie. Il est un spécialiste des politiques énergétiques, notamment du secteur de l'électricité. Il a publié de nombreux articles sur le secteur de l'énergie qui explorent les liens entre l'énergie et certains aspects du développement durable. Il intervient régulièrement dans les médias pour analyser l'actualité énergétique. Il a produit divers rapports pour le gouvernement ou des organismes publics. Il est Fellow CIRANO, membres de la CAEE, du CIRODD, et de l'institut EDDEC.

Séance 1 | État des lieux de l'écofiscalité dans le contexte de la transition énergétique



Justin Leroux est professeur agrégé au département d'économie appliquée de HEC Montréal. Il est Fellow et Chercheur principal du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), membre régulier du Centre de recherche en éthique. Ancien Commissaire à la Commission de l'écofiscalité du Canada, il est membre expert du nouvel Institut canadien pour les choix climatiques. Il détient un Ph.D. en économie de Rice University, une M.Sc. en mathématiques appliquées de l'Université de la Sorbonne, et un diplôme d'ingénieur de l'École Nationale Supérieure de Techniques Avancées.



Luc Godbout est professeur titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Son cursus universitaire l'a conduit après une formation en sciences économiques et une maîtrise en fiscalité à un doctorat de l'Université Aix-Marseille. En plus de ses intérêts pour la fiscalité comparée, ses recherches récentes ont porté particulièrement sur la structure fiscale dans la détermination de la croissance économique ainsi que sur les conséquences du vieillissement de la population sur les finances publiques. Son expertise l'a appelé à conseiller le gouvernement du Québec. Il a notamment présidé la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.



Fanny Tremblay-Racicot est professeure adjointe en administration municipale et régionale à l'École nationale d'administration publique. Son programme de recherche porte notamment sur les réformes institutionnelles, les instruments de politique publique et les stratégies de gestion permettant d'intégrer les transports et l'aménagement du territoire aux niveaux provincial, municipal et local. Co-auteure de l'ouvrage *Governance and sustainable transport in the Americas*, ses travaux de recherche en cours portent sur l'abordabilité des transit-oriented developments dans les villes canadiennes et sur l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux des municipalités québécoises en matière de transports et d'aménagement.

Séance 2 | Mise en œuvre de l'écofiscalité : enjeux et défis



Luc-Normand Tellier est professeur émérite et directeur-fondateur du département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal. Il est spécialisé en économie spatiale, particulièrement dans le domaine de l'étalement urbain. En 2018, il a conçu un Système métrique urbain qui permet d'estimer mathématiquement les frontières des villes afin de comparer l'évolution de l'étalement urbain des agglomérations. En 1993, M. Tellier a été le premier chercheur à proposer le recours au péage urbain sur les ponts entourant l'île de Montréal dans le but de contrer l'étalement urbain. Il détient un doctorat en science régionale de l'Université de Pennsylvanie.



Erick Lachapelle est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université de Montréal. Titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Université de Toronto, il est l'investigateur principal de l'Enquête canadienne sur l'énergie et l'environnement (ECEE) et partenaire de recherche avec EcoAnalytics. À travers diverses recherches à méthodes mixtes, y compris des expériences, il s'intéresse aux attitudes du public à l'égard des risques et des questions environnementales, à la communication politique et à l'interaction des médias, à l'opinion publique et aux politiques publiques.



Jean-Philippe Meloche est professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal et Fellow CIRANO. Il s'intéresse aux questions d'économie urbaine et de finances publiques locales. Il a publié plusieurs rapports de recherche et articles scientifiques sur les politiques publiques en matière de finances municipales, de transport urbain et d'aménagement du territoire. Il a également travaillé avec plusieurs municipalités québécoises et ministères du gouvernement du Québec sur ces enjeux.



Norma Kozhaya est vice-présidente à la recherche et économiste en chef au Conseil du patronat du Québec. Avant de se joindre au Conseil, Mme Kozhaya a travaillé comme économiste à l'Institut économique de Montréal, où elle a rédigé de nombreuses publications sur la fiscalité des entreprises et des particuliers, la réglementation du travail, les finances publiques, les politiques sociales, les régimes de retraite, l'organisation du système de santé et le financement de l'éducation postsecondaire. Elle a été également chargée de cours au département de sciences économiques de l'Université de Montréal. Elle détient un doctorat en sciences économiques de l'Université de Montréal.

Séance 3 | Tables rondes



Johanne Whitmore est chercheuse principale à la Chaire de gestion du secteur de l'énergie à HEC Montréal. Sa recherche porte sur l'efficacité des mesures énergétiques pour la décarbonisation des économies. Engagée dans la recherche de ces enjeux depuis une quinzaine d'années, son expertise est mise à contribution au sein de plusieurs initiatives dans les secteurs privé, gouvernemental et universitaire. En 2017, elle fut nommée vice-présidente de la Table des parties prenantes de TEQ. Elle est coauteure de nombreuses études, dont l'État de l'énergie au Québec. En 2020, elle reçut la distinction de « Femme inspirante » en énergie de l'AIEQ. Elle détient une M. Sc. spécialisées en climatologie de l'Université d'Ottawa et des formations en gestion et développement durable de HEC Montréal.

ANNEXE 3 | Compilation des réponses des tables rondes

Dans le cadre de l'atelier interactif, sous forme de tables rondes, chaque table (7-9 participants) devait répondre à trois questions prédéfinies par les organisateurs. La première fut traitée par toutes les tables, tandis que la seconde question obligatoire était prédéterminée pour chaque table. La troisième question était au choix parmi celles non traitées.

1. Identification des secteurs et mesures prioritaires en écofiscalité

Question : Quelles mesures d'écofiscalité envisagez-vous pour le Québec pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie ? Quels secteurs sont prioritaires ou offrent le plus de potentiels ?

1.1 Secteurs prioritaires

Six des sept tables ont identifié des secteurs prioritaires. Le transport et l'aménagement du territoire a été souligné unanimement par tous ces groupes comme étant un secteur à prioriser et qui offrirait le plus de potentiel. Le secteur des matières résiduelles (et GMR) a été noté comme prioritaire par deux tables, et l'industrie et l'agriculture ont aussi été mis de l'avant par une table chacun.

Secteur	Transport/ aménagement	Industrie	Matière résiduelle	Agriculture
Table 1	X			
Table 2	X	X		
Table 3	X		X	
Table 4				
Table 5	X		X	X
Table 6	X			
Table 7	X			

1.2 Principales recommandations

- Table 1**
1. Installer transpondeur dans tous les véhicules pour permettre une tarification des stationnements
 - Tarification variable selon le type de véhicule et km parcouru
 - L'installation de transpondeurs est prérequis par une mesure écofiscale
 2. Prévoir bonus-malus à l'achat du véhicule énergivore
 - La législation doit prévoir des malus pour transformer le marché au Québec, afin que les concessionnaires vendent plus de véhicules électriques
 - Petit malus – gros bonus
 3. Moduler les frais d'immatriculation selon le type de motorisation (thermique vs VÉ)
 4. Taxe environnementale à l'acquisition de véhicule thermique

Table 2	1. Augmenter la taxe sur le carburant (à court terme) 2. Moduler les frais d'immatriculation en fonction des cylindrés, de la consommation de carburant ou de l'usage (distance kilométrique parcourue) 3. Incitatifs pour l'autopartage (mesure urbaine) 4. Redevances sur l'utilisation des ressources
----------------	---

Table 3	1. Transport des personnes • Système bonus-malus (redevance-remise) • Tarif sur l'immatriculation (impact plus important sur les revenus que sur les utilisateurs) • Une taxe à l'achat de véhicule aurait un impact sur le nombre de véhicules vendus 2. Transport des marchandises • Transfert modal et logistique (centres de transbordement) • Taxe sur l'essence aux centres de transbordement 3. Gestion des matières résiduelles • Tarification des matières résiduelles au niveau municipal (ex., Philadelphie : tarification selon la quantité de bacs ou de déchets)
----------------	--

Table 4	1. Renforcer le SPEDE avec une révision des modalités et une hausse de prix dans le temps • Le SPEDE fonctionne déjà bien et est accepté • Les mesures fiscales sont à prévoir à long terme, il est donc souhaitable à court terme d'améliorer les outils existants • Réfléchir les autres mesures à partir du SPEDE 2. Encadrer plus strictement les systèmes de « responsabilité élargie des producteurs » (REP) pour que les consommateurs paient le recyclage et la fin de vie de leurs produits [utilisateur-payeur] • Cela aidera à réduire l'obsolescence programmée • Besoin d'objectifs clairs pour réduire à la source 3. S'attaquer aux transports avec des péages urbains pour le transport de marchandises, ou des quotas de carburant maximaux pour le transport des personnes et de marchandises • Les quotas de carburants s'adaptent selon les régions et leurs spécificités • Il y a des surcoûts lorsque les quotas sont dépassés
----------------	---

Table 5	1. Mesures écofiscale pour réduire la surconsommation à la source et favoriser l'économie circulaire 2. Mesures écofiscales sur la localisation – péage urbains 3. Mesures écofiscales visant le transport lourd et l'achat de VUS • Éliminer pub pour les VUS • Frais d'immatriculation plus élevés pour grosses cylindrées
----------------	--

Autre commentaire : Communiquer que les revenus seront redistribués à travers les comportements que l'on souhaite encourager

Table 6	1. À court-terme, augmenter la taxe sur l'essence, suivi par l'introduction, à moyen et long termes d'une taxe kilométrique afin de limiter les distances parcourues par les véhicules • Attention VÉ : ne pas retirer de façon précoce les mécanismes incitatifs 2. Introduire un bonus-malus pour dissuader l'achat de VUS et camions légers, inciter la mobilité durable et financer les subventions aux VÉ 3. Redevance de développement uniformisée pour le développement du territoire pour freiner l'étalement urbain • Densification urbaine • Mettre fin à la compétition entre municipalités • Introduire des conditions plus strictes pour le dézonage agricole • Créer des mécanismes de compensation sur modèle des milieux humides 4. Stationnements : éliminer les subventions implicites à l'automobile et généraliser l'exemple de Montréal de la taxe sur les stationnements
----------------	--

Table 7	1. Tarification sur le carbone (aucune exemption ou exception) ; mesures transversale, c'est ce qui fait sa force • Mesures en fonction de l'échelle (premier initiateur est le fédéral, sauf si un gouvernement provincial a déjà une mesure équivalente en place) • Établir un minimum, en fonction du PIB 2. Introduire des déductions sur les produits qui polluent l'atmosphère • Reddition / vérification dans une perspective d'engagement [imputabilité] • Approche graduelle 3. Taxe sur le transport : laisser les gens assumer les coûts • Taxe kilométrique qui va aider à réduire les déplacements à ceux nécessaires 4. Aucun congé de taxe si possible • Droit de développement à coût moindre en milieu dense, avec une hausse en fonction de l'étalement (<i>split rate</i>)
----------------	--

2. Options pour améliorer l'acceptabilité sociale et politique de l'écofiscalité

Question : Comment peut-on rendre l'écofiscalité plus acceptable au sein de la population et des décideurs – dans la mesure où elle implique des variations du prix de certains biens, des changements de comportement et une redistribution de la richesse ?

2.1 Principales recommandations

-
- | | |
|----------------|--|
| Table 1 | <ol style="list-style-type: none">1. Besoin d'information [meilleure communication] pour le grand public via des programmes d'informations gouvernementaux2. Mieux informer la population sur la redistribution des revenus issus de mesures écofiscales3. Mieux informer des coûts et des bénéfices des choix des consommateurs (ex., sur les reçus, informer les consommateurs de la part du coût du SPEDE sur le prix de l'essence)4. Rendre les bénéfices tangibles et visibles par l'entremise des projets pilotes5. Réussir à mettre un prix sur les conséquences environnementales [externalités] |
|----------------|--|

Commentaires :

- Restrictions à la publicité des véhicules polluants
- Il faudrait que les municipalités soient mieux encadrées par la loi
- Donner le mandat à TEQ d'informer et sensibiliser la population sur les retombées des mesures écofiscales
- Utiliser les catastrophes naturelles et de santé pour sensibiliser, comme pour le tabac ou l'alcool
- Rôle des médias est important

-
- | | |
|----------------|--|
| Table 2 | <ol style="list-style-type: none">1. Lancer une campagne de sensibilisation, communication<ul style="list-style-type: none">• Assurer une transparence et simplicité de la reddition de compte2. S'assurer que la population ait confiance en l'instance qui gère les fonds3. Avoir une vision globale des impacts fiscaux pour les citoyens<ul style="list-style-type: none">• Plusieurs paliers gouvernementaux peuvent taxer, il faut donc une instance qui assurera le suivi et la cohérence entre les mesures et qui veillera à ce que, globalement, le citoyen ait un fardeau juste et équitable4. Donner des options, des alternatives et des substituts réels aux citoyens5. Important que les mesures écofiscales aient une fin dans le temps au fur et à mesure que les comportements changent |
|----------------|--|
-

Table 4	1. Favoriser les projets pilotes (ex., Oregon), comme cela il y aura une démonstration des bénéfices et il est fort important d'impliquer les citoyens 2. Prêcher par l'exemple en misant sur l'exemplarité de l'État (ex., SGDD) pour renforcer la crédibilité des messages gouvernementaux 3. L'écofiscalité doit s'appliquer à des comportements qui ont des alternatives • Les revenus recueillis doivent favoriser le recours à des alternatives en place • Développer une mesure écofiscale en développant des alternatives en parallèle. Il faut accepter que certaines alternatives soient parfois transitoires et donc pas toujours optimales dès le début. 4. Documenter l'évolution des coûts et bénéfices des comportements qu'on veut changer • Dans le budget, montrer clairement par une analyse gouvernementale tout ce que ça coûte (santé, routes, etc.), mais aussi ce qu'on gagne (ex., coûts évités dans le transport) <i>Commentaires :</i> • Intégrer, par défaut, l'équité dans les mesures écofiscale • Redistribution de la richesse (selon le revenu) pour éviter des inégalités flagrantes (ex., gilets jaunes en France) • Pour les décideurs, il faut montrer les bénéfices, dont économiques, et établir des lignes de consensus avec des parties prenantes
----------------	---

Table 5	1. Changer la terminologie utilisée en matière d'écofiscalité pour une formulation plus positive 2. Démontrer aux gens que ce sera mieux pour leur bien-être • Ouvrir le dialogue sur les vrais coûts de nos choix 3. Se préoccuper des « perdants » (mais ne pas empêcher d'agir quand même) en leur trouvant des alternatives qui leurs sont accessibles • Développer un argumentaire percutant pour ce qu'on veut défendre (ex., avantages, coûts réels de nos comportements, métropole moins compétitive)
----------------	---

3. Identification des risques et opportunités pour les entreprises

Question : Voyez-vous des enjeux de compétitivité majeurs dans une mise en place élargie de l'écofiscalité au Québec, en lien avec le contexte nord-américain et international ? Si oui, lesquels et quelles solutions proposez-vous pour les surmonter ? Quels sont les risques et opportunités ?

3.1 Réponses

Table 2 *Compétitivité :*

- enjeux au niveau de la perception. Les entreprises ne sont pas spécialisées en efficacité énergétique / fiscalité
- Création d'une certification québécoise de fabrication avec l'énergie propre pourrait aider à l'exportation
- Il est important que les recettes prélevées soient redistribuées aux mêmes consommateurs
- Redevance sur l'utilisation des ressources pourraient permettre d'aider les secteurs les plus touchés
- Faire évaluation des mesures pour améliorer au besoin (très important)

Risques :

- Que la mesure n'engendre pas suffisamment d'impacts pour amener des avantages ou changements, et n'être qu'une nuisance au final
- Certains secteurs pourraient avoir plus de mal, il faut penser à les soutenir pour les amener à faire de la R&D
- Mauvaise perception

Opportunités :

- Faire ressortir aspect [l'avantage ?] écofiscal des produits québécois
- Être actif, faire de la promotion pour soutenir les entreprises pour qu'ils tirent le meilleur de ces mesures

Commentaires :

- Il s'agit d'une question qui s'adresse davantage au secteur industriel
-

Table 6 *Risques*

- Accords commerciaux limitent les moyens
 - D'utiliser des critères publics d'écoconception
 - Résolutions environnementales
- 70% de nos exportations vont aux États-Unis qui n'ont aucune contrainte écofiscale
 - Secteurs à risque : Transport routier de marchandises ; alumineries ; papetières...

Opportunités

- PIB du Québec surtout lié au secteur des services ; l'économie est donc plus résiliente aux mesures écofiscales
- L'enjeu des changements climatiques est moins polarisé et politisé au Québec
- Grands émetteurs ont des allocations gratuites
- La dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain et les faibles prix de l'électricité au Québec favorise la compétitivité des entreprises québécoises par rapport aux régions voisines et atténuent les impacts des mesures écofiscales

Solutions :

- Revoir accords de libre-échange pour introduire tarifs sur les importations de pays sans contraintes GES
 - Réinvestir les recettes dans des mesures d'innovation pour aider les entreprises et les accompagner dans l'amélioration de leur performance environnementale
- [Mesures] écofiscales structurantes et prévisibles pour économie verte, et investir dans l'adaptation (ex., formation de la main-d'œuvre, efficacité énergétique, accompagnements des secteurs prioritaires)
 - Mesures écofiscale non linéaires
 - Faire de l'écofiscalité un élément de l'image de marque du Québec et une outil de marketing
- Mettre à profit nos avantages (ex., faibles prix d'électricité, faible dollar canadien, SPEDE)

Commentaires :

- Les nouveaux accords de libre-échange sont peut-être incompatibles avec mesures écofiscales
 - Il faut voir l'écofiscalité comme un outil de performance environnementale et qui favorise la compétitivité et la gestion de l'adaptation à la transition
 - Discours anti-écofiscal est peu présent ici. Il y a une marge pour en débattre.
-

4. Options pour améliorer la concertation des parties prenantes

Question : Quels moyens de consultation et/ou de concertation envisagez-vous pour élaborer une approche plus performante de l'écofiscalité dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonisation de l'économie au Québec ?

4.1 Recommandations

Table 3	1. Tenir des atelier-tables rondes similaires à celui-ci • Assurer un exercice de communication et d'information avant de consulter (pédagogie) • Exemple de la tarification de l'eau (secteurs industriel, CI) : mise en place graduelle en 2021 avec une facturation fictive fournie à titre d'information au client. 2. Donner le choix entre différentes options • Persuasion à faire au niveau des décideurs 3. Concertation entre paliers gouvernementaux, notamment au niveau municipal et entre les municipalités (partage de l'expérience et transfert de connaissances)
----------------	---

Table 4	1. Expérimenter et documenter l'intégration des citoyens dans le processus d'élaboration de la politique publique – en faire des laboratoires d'accélération [projets pilotes] • Il faut tester ce mode de concertation • OCPN : Plus petits projets plus propices 2. Mettre en place un organisme neutre qui évalue les politiques selon les demandes des citoyens • À chaque année, les citoyens votent sur les politiques à étudier • Cadre pour débat 3. Évaluer l'évolution des perceptions entre le début des consultations et la fin • Évaluer la qualité des messages et les éléments qui font basculer les perceptions 4. Montrer les données réelles sur les alternatives à un comportement qu'on veut changer (ex., coûts, bénéfices, effets, etc.) pour que les citoyens soient plus éclairés sur la situation.
----------------	--

Table 7	1. La stratégie de communication doit être proactive et avant toute consultation 2. Bilan mi-année et vulgarisation pour augmenter la littératie fiscale 3. Créer un BAPE sur l'écofiscalité 4. Passer par les experts, ensuite un groupe de vulgarisateur et ensuite réaliser une consultation publique 5. Devoir citoyen : rémunérer les citoyens pour participer aux consultations (ex., Algortimepharma ou lorsqu'on est nommé membre d'un jury avec options de refus)
----------------	--

5. Ampleur de la réforme à viser

Question : Quelle devrait être l'ampleur des réformes liées à la mise en place de mesures écofiscales ? Devrait-on opter pour des mesures ciblées (ex., taxe, redevance ou régime spécifiques) ou une réforme plus large de la fiscalité (ex., simplification de l'impôt sur le revenu, allègements fiscaux sans incidence sur les recettes) ?

5.1 Recommandations

-
- | | |
|----------------|---|
| Table 1 | <ol style="list-style-type: none">1. Mesures ciblées (ex., en transport, gestion des matières résiduelles, eau pluviale, etc.), mais difficile à dire quelle mesure en fonction du gouvernement en place.2. Ça prend le SPEDE, mais aussi d'autres mesures.<ul style="list-style-type: none">• Problème est avec le Fonds vert : on est d'accord avec comment on recueille l'argent, mais pas nécessairement comment l'argent est dépensé. Besoin d'une meilleure reddition de compte. |
|----------------|---|

Autres commentaires :

- Plus la réforme fiscale sera large, plus elle prendra du temps
- La population n'a pas nécessairement confiance dans les mesures (ex., Fonds vert, FORT)
- Il faut réformer le régime fiscal en parallèle. Il y a beaucoup de travail à faire en parallèle à l'écofiscalité (ex., subventions, exemptions...)

-
- | | |
|----------------|---|
| Table 3 | <ol style="list-style-type: none">1. Mesures graduelles à privilégier à court terme dans une optique de transformation<ul style="list-style-type: none">• Inclure un mécanisme d'imputabilité2. Réforme globale à long terme pour ajuster le régime fiscal |
|----------------|---|
-

6. Autres enjeux

Question : Quels autres enjeux ou exemples de bonnes pratiques en écofiscalité devrait-on prendre en considération ?

6.1 Réponses

-
- | | |
|----------------|---|
| Table 5 | <ul style="list-style-type: none">• Séquence / stratégie de mise en œuvre de mesures écofiscales dans le temps• Intégrer la science dans la prise de décisions politiques• Ne plus subventionner les comportements qu'on ne veut pas encourager• Stratégie pour changer les mentalités<ul style="list-style-type: none">- Éducation à faire- Les gens ont parfois de fausses perceptions [idées reçues]• Démontrer les avantages économiques de la transition climatique<ul style="list-style-type: none">- Démontrer les coûts de ne pas agir maintenant- Sécurisation |
|----------------|---|

- Développer une fibre identitaire, une fierté, par rapport à notre action québécoise pour lutter contre les changements climatiques
 - Chantiers inspirants
 - En dehors de la partisannerie
 - Dépolitiser la chose
- Mieux se concerter : rassembler nos forces et nos expertises
- L'écofiscalité ne suffira pas [pas une fin en soi, mais un outil]

Table 6

- Tenir compte des disparités régionales, notamment lorsqu'il manque d'alternative (ex., VUS à la Baie James)
 - Écoconditionnalité : inclure critères environnementaux dans les appels d'offres
 - Matière résiduelle : étendre la mesure entreprise à Beaconsfield sur la tarification de la collecte des déchets et matières recyclables à d'autres municipalités
 - Quantification des dommages pour aider l'acceptabilité sociale
 - Raffermer la responsabilité étendue des producteurs
 - Politiques cohérentes dans les inventaires de GES
 - Communiquer les données à la population
 - Rendre mieux connues les subventions implicites à l'utilisation de combustibles fossiles
 - Bien développer alternatives à l'auto-solo pour faciliter l'acceptabilité
 - Bonnes pratiques : Fonds Barnier en France
 - Partie des taxes foncières va dans un fonds pour couvrir les catastrophes naturelles, telles les inondations
 - San Francisco : voir le fonctionnement de la tarification dynamique des stationnements
-

Table 7 Enjeux :

- Stationnement : jouer sur la destination
 - Efficacité des transits : plus c'est long et polluants, plus tu paies
 - Tenir compte des coûts liés à la santé.
 - Plus les déplacements sont lents et ardu, plus ils polluent.
 - Sélection inéquitable afin d'augmenter l'efficacité des déplacements
 - Utiliser les outils GPS pour calculer l'impact sur les rues locales et la vie de quartier
 - Pollution sonore
-

ANNEXE 4 | Résultats du questionnaire d'appréciation de l'atelier

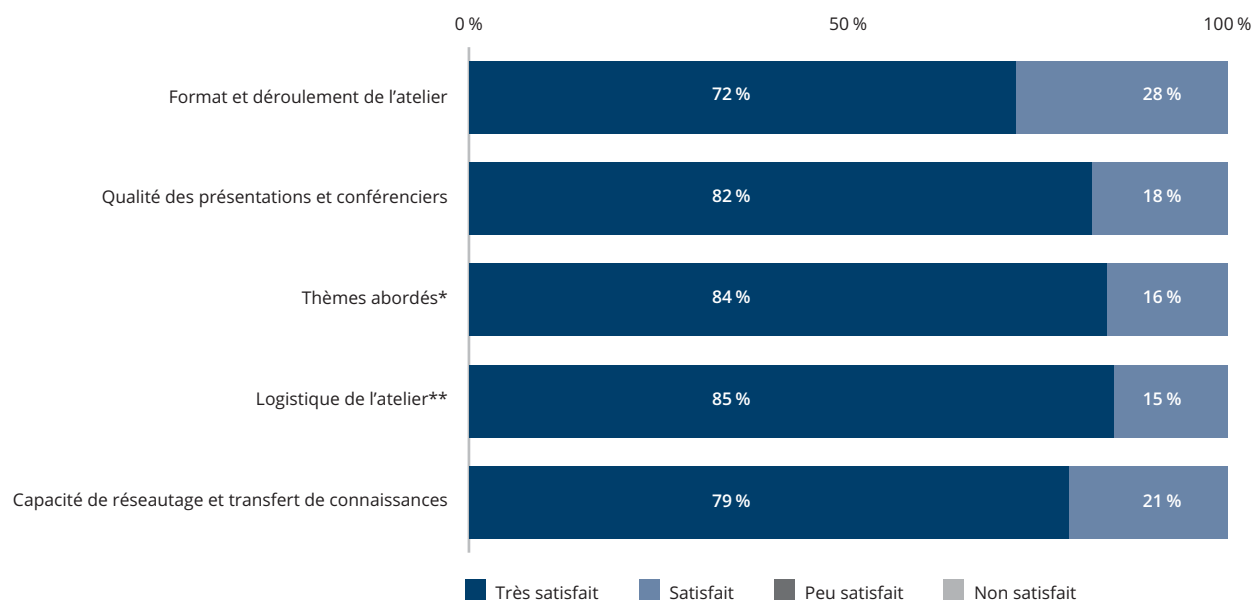
Nous tenons à remercier les participants qui ont pris le temps de répondre au questionnaire d'appréciation de l'évènement à la fin de l'atelier. Les réponses permettent de comprendre le niveau de satisfaction partagé et les recommandations pour l'organisation de prochains évènements.

Les participants qui ont répondu au questionnaire étaient globalement satisfaits ou très satisfaits de l'atelier (voir graphique 10). Les éléments les plus appréciés étaient la logistique de l'évènement, suivi des thèmes abordés. Le format de l'évènement, présentations en matinée, suivi d'un atelier interactif en groupe, était bien apprécié. Tous les répondants se disaient satisfaits ou très satisfaits de la qualité des présentations des conférenciers, les jugeant complémentaires et pertinentes. La diversité des thèmes abordés et des acteurs autour de la table a également été soulevée à plusieurs reprises.

Le taux de satisfaction de la capacité de réseautage et de transfert de connaissances était également élevé, avec un bémol, noté par quelques répondants, qu'il aurait été souhaitable d'avoir plus de représentants du secteur privé autour de la table.

Le questionnaire comprenait trois questions ouvertes pour sonder les points forts de l'atelier, des éléments à améliorer et des recommandations pour des évènements à l'avenir. Les réponses sont présentées (voir tableau 9).

GRAPHIQUE 10 | RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE D'APPRÉCIATION DES PARTICIPANTS À L'ATELIER SUR L'ÉCOFISCALITÉ, 20 FÉVRIER 2020



Note : Taille de l'échantillon n = 39, sauf * n = 38 et ** n = 37

TABEAU 9 | SOMMAIRE DES RÉSULTATS DES QUESTIONS OUVERTES DANS LE QUESTIONNAIRE D'APPRÉCIATION DE L'ATELIER SUR L'ÉCOFISCALITÉ, 20 FÉVRIER 2020

Points forts de l'atelier

- Diversité, qualité, et complémentarité des présentations.
- À fait ressortir les principaux enjeux.
- Bons choix de sujets pour l'atelier ; qualité des participants très bonnes.
- Excellents conférenciers.
- Suggestions des lectures préalables.
- Excellente planification et organisation de l'atelier ; format AM/PM bien conçu.
- Bon format pour les tables de discussions.
- Belle formule de l'atelier, bon équilibre entre les présentations magistrales et les échanges/discussions.
- Respect du temps.
- Partage des présentations et des contacts.
- Réseautage et partage d'expertise
- Réfléchir avec les conférenciers et être exposé à différents points de vue.

Points d'amélioration de l'atelier

- Le temps alloué aux tables rondes devrait être augmenté.
- Ateliers participatifs pourrait inclure une mise en situation plutôt que seulement des questions.
- Trop d'intervenants à chaque table
- Avoir plus d'intervenants du secteur privé et non-gouvernemental.
- Période de question parfois non pertinente.
- Sujet complexe, donc pourrait être utile recentrer le thème pour approfondir les échanges.
- Augmenter le temps des périodes de questions après les présentations des conférenciers (ex, 30 min).
- Besoin plus de diversité culturelle des participants.

Recommandations pour des ateliers à l'avenir

- Élargir la participation (élus municipaux, participants d'autres provinces).
- Analyse des coûts de la transition et approche pour gérer l'adaptation aux changements climatiques.
- Thèmes : innovation sociale ; écosystèmes innovants avec exemples ailleurs dans le monde ; aménagement du territoire ; transport collectif ; matière résiduelle ; enjeu des inégalités de revenu ; financement de la transition ; urbanisme durable
- Comment aborder l'écofiscalité dans une vision holistique.
- Comment accompagner la réduction des filières économiques ayant une intensité de GES élevée.
- Inclure des facettes de l'adaptation aux changements climatiques dans les thèmes.
- Étudier les mesures non-fiscales.
- Place que prendra l'électricité à l'avenir et l'impact que pourrait avoir les photovoltaïques à moyen et long termes sur la société québécoise.

- Améliorer l'acceptabilité des projets de production de centrales électriques et de lignes de transport.
- Confronter la réalité des différents acteurs concernés dans le choix des présentateurs (ex., entreprises, Municipalités, ministères).
- Méthode de communication pour les décideurs et porte-paroles ; mobilisation des partie-prenantes.
- Aspects psychologiques, sociaux et sociologiques associé aux changements de comportements.
- Inviter des entreprises qui sont exemplaires.