

1<sup>er</sup> novembre 2023



Chaire en  
fiscalité et en  
finances publiques

Lyne Latulippe

# Mesures écofiscales appliquées au Québec

## **Diversité, Importance et Enjeux**

# Un recensement basé sur une définition large



- *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2023*, Cahier de recherche 2023-16, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Collectif : Frédéric Deschênes, Samuel Carbonneau, Michaël Robert-Angers et Lyne Latulippe
- Principaux instruments économiques visant à contrôler la pollution et gérer les ressources naturelles dans une perspective de développement durable
- Utilisation de la définition de l'OCDE et Eurostat:
  - « ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles »
- Ajout à l'analyse des dépenses fiscales favorables à l'environnement, de droits et de redevances
  - Donc, éléments pris en compte peuvent déborder la méthodologie Eurostat-OCDE

# Classification des mesures recensées



- L'OCDE et Eurostat classifient les mesures en 4 groupes :
  - Énergie
    - Prélèvements écotiscaux sur la production énergétique et les produits énergétiques
  - Transport
    - Incluant « les prélèvements appliqués sur la vente ou l'importation de véhicules, les droits d'utilisation de véhicules et les droits liés à l'utilisation des routes et autres moyens de transport »
  - Pollution
    - Vise notamment les émissions nocives dans l'air et l'eau ainsi que la gestion des matières résiduelles, excluant les émissions de carbone (classées dans la catégorie Énergie)
  - Ressources
    - Base d'imposition formée des ressources naturelles (eau, espaces naturels, coupe de bois, exploitation minière)

# Principales mesures recensées (\$) - Énergie



- SPEDE (marché du carbone)
  - Plafonnement des émissions de gaz à effet de serre à un niveau défini par le gouvernement du Québec
  - Détention de droits pour chaque tonne d'émissions relâchée dans l'atmosphère
- Taxes spécifiques sur les carburants (Québec et Fédéral)
  - La taxe sur les carburants du Québec est le prélèvement le plus élevé recensé
  - Permettent de financer le développement et l'entretien du réseau routier et les infrastructures de transport en commun, pas été mises en place afin de répondre à une préoccupation environnementale.

| Mesure   | Prélèvement /<br>Incitatif (M\$) | % ens.<br>mesures | % PIB<br>2021 |
|--|----------------------------------|-------------------|---------------|
| SPEDE (Qc)   | 1125,9                           | 14,35             | 0,22          |
| Quotes-parts (Qc)  | 85,1*                            | 1,08              | 0,02          |
| Taxe sur carburant (Qc)  | 2 090,0*                         | 26,64             | 0,41          |
| Taxe d'accise sur essence et diésel (féd.)                       | 952,0                            | 12,14             | 0,19          |
| Surtaxe sur carburant (ARTM)                                     | 85,0                             | 1,08              | 0,02          |
| Remboursement de la taxe carburant pour transport en commun (Qc) | 17,4                             | 0,22              | 0,00          |
| Crédit impôt production de biocarburant (Qc)                     | 5,7                              | 0,07              | 0,00          |
| <b>Total</b>   | <b>4 361,1</b>                   | <b>55,60</b>      | <b>0,86</b>   |

# Principales mesures recensées (\$) - Transport



- Permis de conduire et droits d'immatriculation
  - visent d'abord à permettre un accès au réseau routier
  - permettent de financer le développement et l'entretien du réseau routier et les infrastructures de transport en commun
- Droits additionnels pour véhicules munis de moteurs de forte cylindrée
- Contribution additionnelle des automobilistes au transport en commun

| Mesure  | Prélèvement/<br>incitatif (M\$) | % ens.<br>mesures | % PIB<br>2021 |
|---|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Permis de conduire et droits immatriculation (Qc)                       | 1 220,5                         | 15,56             | 0,24          |
| Droits additionnels pour moteurs de forte cylindrée, portion SOFIL (Qc) | 89,6                            | 1,25              | 0,02          |
| Contribution add. des automob., transp. en commun (Qc)                  | 98,1                            | 1,14              | 0,02          |
| Contribution add. pour immatriculation (Ville de Montréal)              | 36,4                            | 0,46              | 0,01          |
| Exemptions visant les véhicules électriques (Qc)                        | 9,2                             | 0,12              | 0,00          |
| Taxe d'accise – véhicules énergivores (féd.)                            | 1,3*                            | 0,02              | 0,00          |
| Taxe d'accise- climatiseurs d'automobile (féd.)                         | 26,1*                           | 0,28              | 0,01          |
| Exonération TVQ - Transport en commun (Qc)                              | 59,8                            | 0,76              | 0,02          |
| Exonération TPS – Transport en commun (féd.)                            | 22,1                            | 0,28              | 0,01          |
| Droits pour sécurité des passagers – Transport aérien (féd.)            | 28,0*                           | 0,36              | 0,01          |
| Déduction pour amortissement – VZE (féd.)                               | 0,8                             | 0,01              | 0,00          |
| <b>Total</b>  | <b>1 591,8</b>                  | <b>20,29</b>      | <b>0,32</b>   |

# Principales mesures recensées (\$) - Pollution



- Compensation contenants, imprimés et journaux
  - En vertu du Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles (Québec)
  - Basée sur les coûts nets associés à la collecte, au transport, au tri et au conditionnement des matières traitées
  - Assumée par les entreprises (montant par kg de matière mise en marché, variant selon la matière)
- Redevances pour l'élimination des matières résiduelles
  - Assumées par les exploitants de lieux d'élimination, selon le tonnage

| Mesure   | Prélèvement/<br>municipal (M\$) | % ens.<br>mesures | % PIB<br>2021 |
|--|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Droits sur les pneus neufs (Qc)                          | 32,6*                           | 0,42              | 0,01          |
| Consignation (Qc)  | 4,8*                            | 0,06              | 0,00          |
| Redevances – Matières résiduelles (Qc)                   | 137,7*                          | 1,75              | 0,03          |
| Écofrais (Qc)  | 58,6                            | 0,75              | 0,01          |
| Compensation contenants, imprimés et journaux (Qc)       | 232,5*                          | 2,96              | 0,05          |
| Droits annuels, assainissement en milieu industriel (Qc) | 6,1*                            | 0,08              | 0,00          |
| Crédit impôt - Mise aux normes install. eaux usées (Qc)  | 10,8*                           | 0,14              | 0,00          |
| <b>Total</b>   | <b>483,0</b>                    | <b>6,16</b>       | <b>0,10</b>   |

# Principales mesures recensées (\$) - Ressources



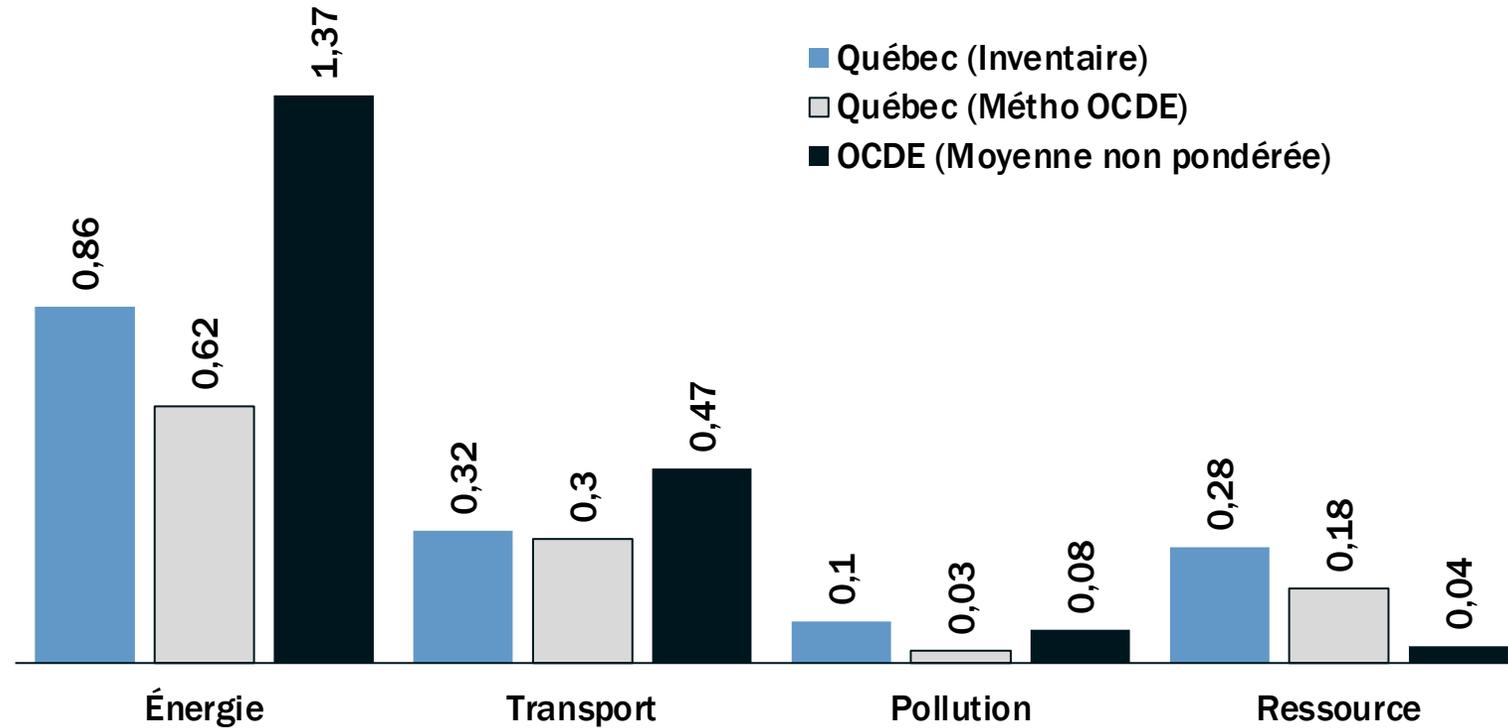
- Droits miniers
  - Indemnisation pour la perte de ressources non renouvelables
  - Recettes versées au Fonds des ressources naturelles et servent notamment à la réhabilitation des sites miniers
- Droits et permis, ressources forestières
  - Revenus tirés de la délivrance de permis liés à diverses ressources forestières du Québec ainsi que des redevances, telles celles payées pour le bois, basées sur le volume de bois récolté
  - Une partie des revenus sert à des fins d'aménagement durable de la forêt, à sa protection et à mener des activités d'éducation/sensibilisation

| Mesure  | Prélèvement/<br>ncitatif (M\$) | % ens.<br>mesures | % PIB<br>2021 |
|---|--------------------------------|-------------------|---------------|
| Redevances sur l'eau (Qc)                                       | 2,9*                           | 0,04              | 0,00          |
| Compensation pour milieu humide (Qc)                            | 36,6*                          | 0,47              | 0,01          |
| Déductibilité – Contributions fiduciaire pour l'env. (féd.)     | 11,1                           | 0,14              | 0,00          |
| Allègements fiscaux – Dons de terres écosensibles (féd.)        | 3,2*                           | 0,04              | 0,00          |
| Droits et permis – Ressources forestières (Qc)                  | 426,6*                         | 5,44              | 0,08          |
| Droits miniers (Qc)   | 926,2*                         | 11,81             | 0,18          |
| Licence, exploration, production et stockage hydrocarbures (Qc) | 1,7*                           | 0,02              | 0,00          |
| <b>Total</b>  | <b>1 408,3</b>                 | <b>17,95</b>      | <b>0,28</b>   |



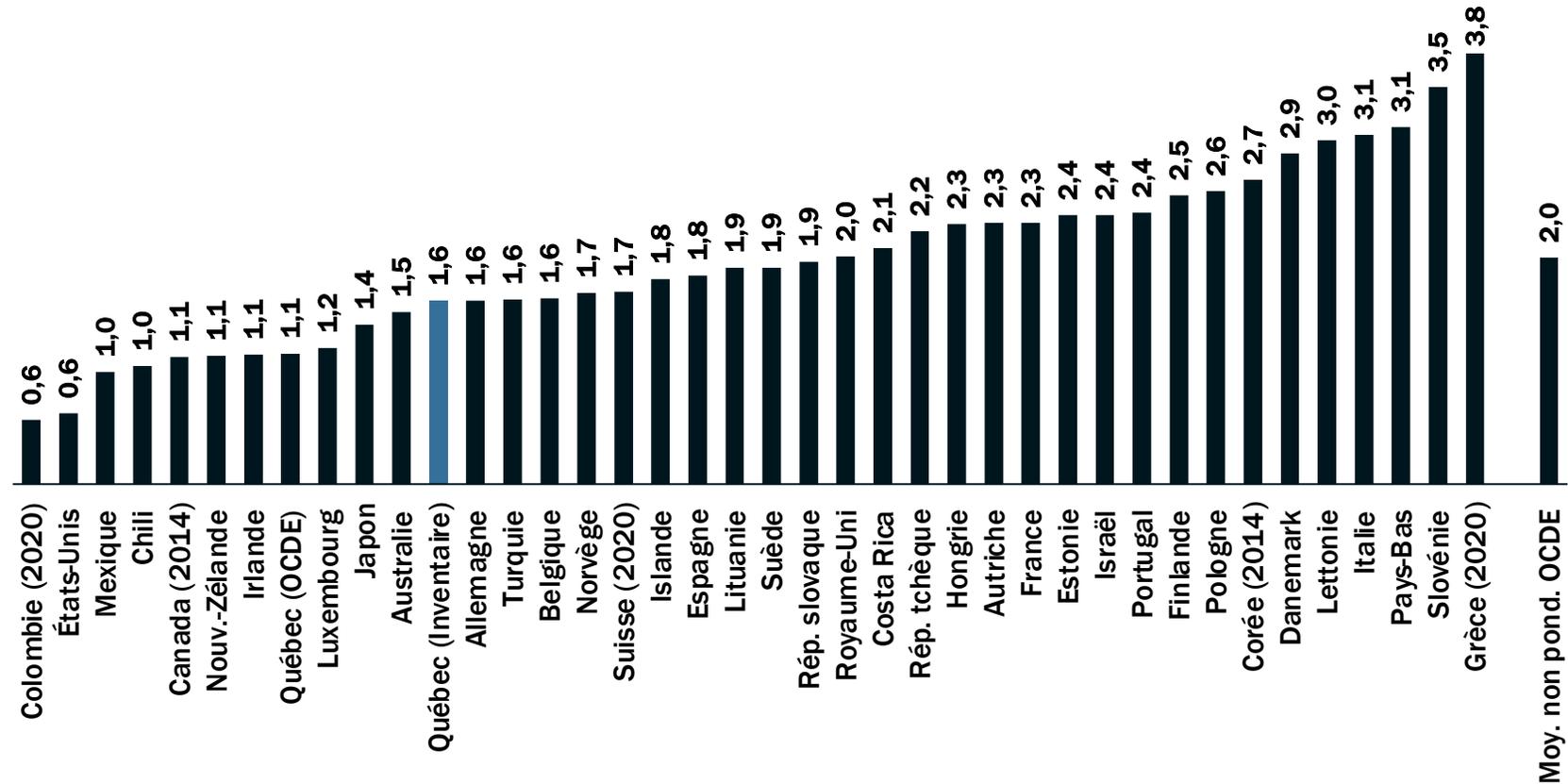
# Comparaison internationale du recours à l'écofiscalité

# Recettes provenant des taxes liées à l'environnement, Québec et moyenne OCDE, par catégories, en proportion du PIB (%), 2021



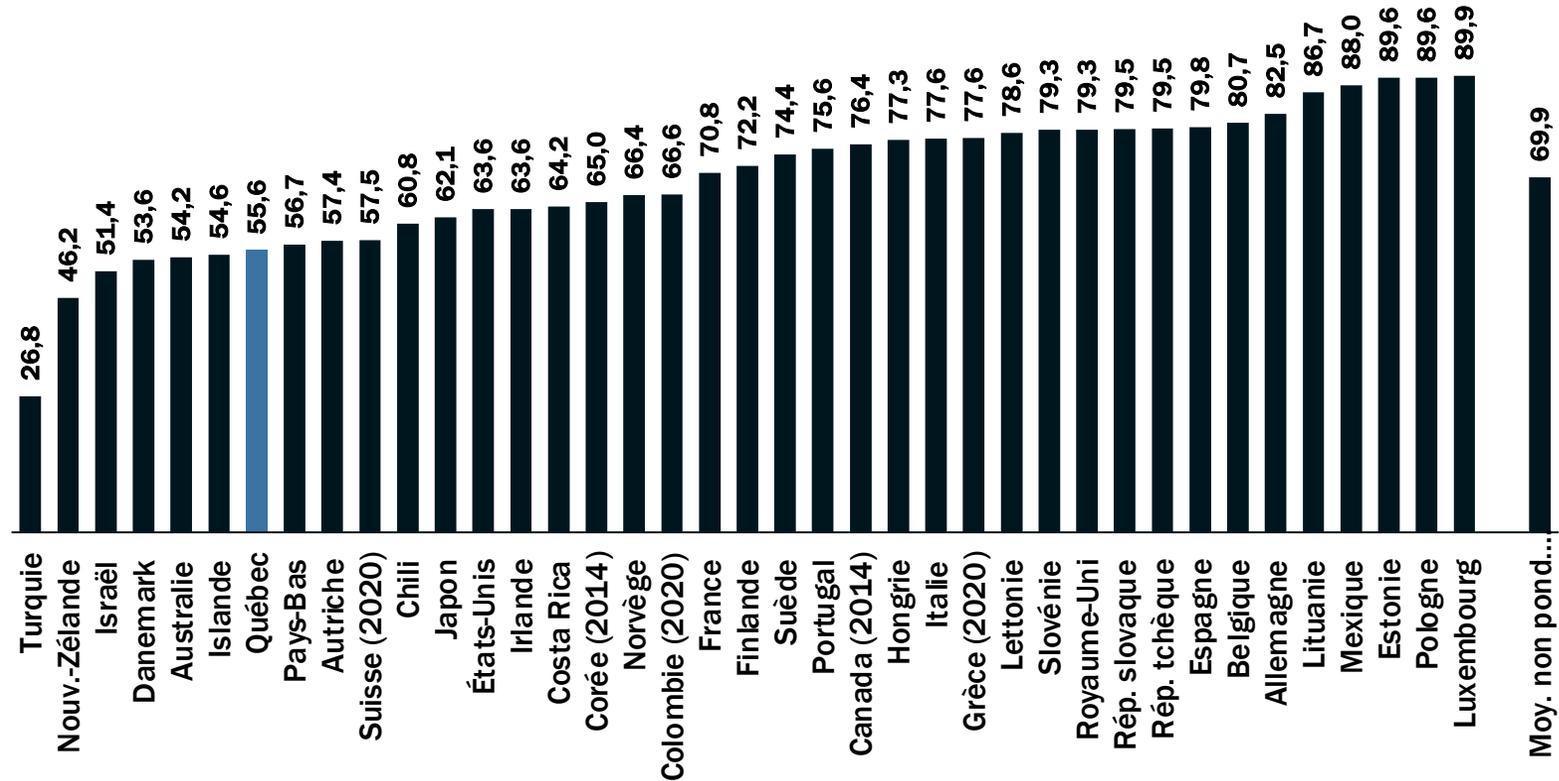
- En proportion de l'économie, les recettes provenant des taxes liées à l'environnement sont nettement inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE pour les catégories énergie et transport.

# Recettes provenant des taxes liées à l'environnement, Québec et pays de l'OCDE, en proportion du PIB (%), 2021



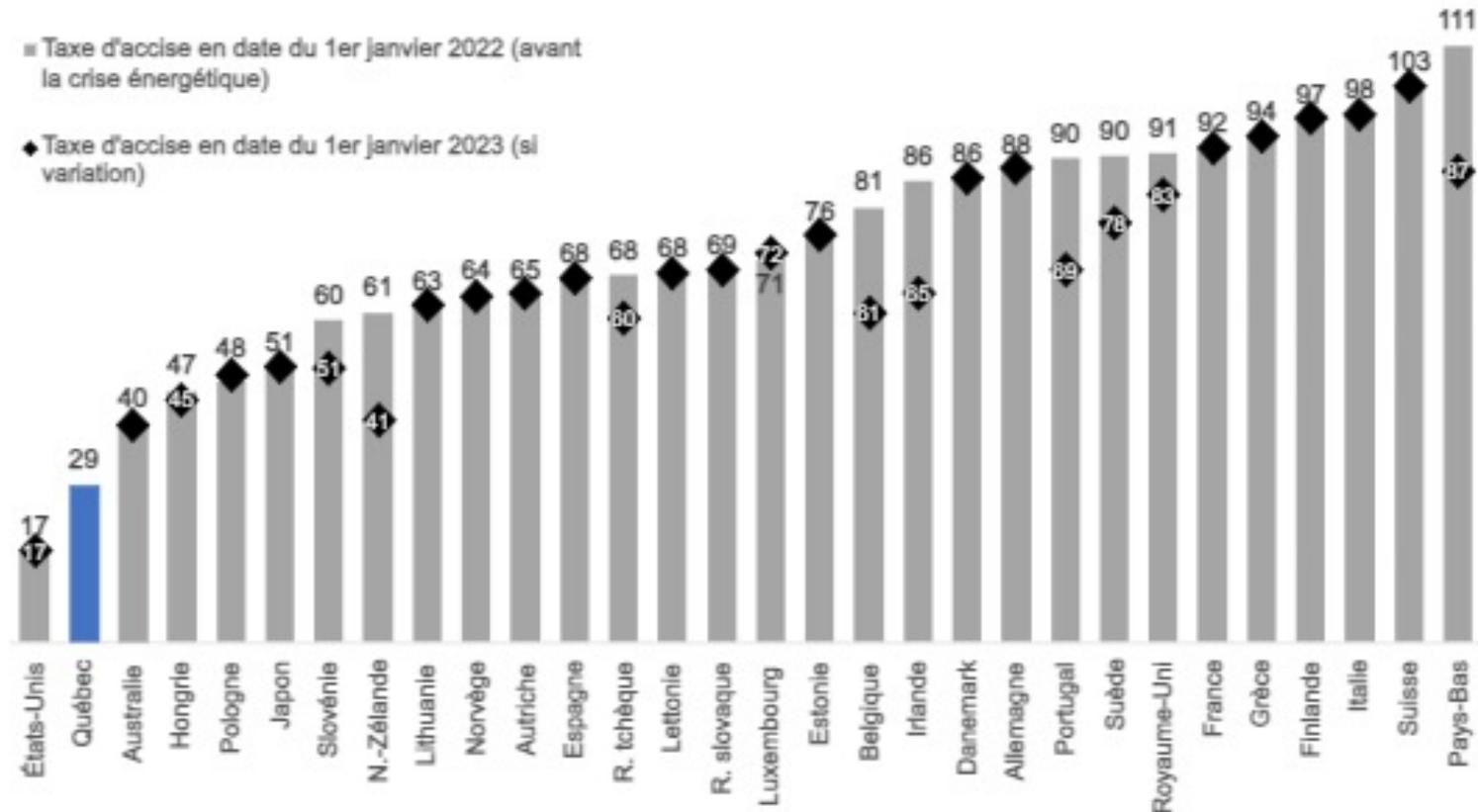
- Sous l'angle de la comparaison internationale, on décèle donc un espace pour utiliser davantage l'écofiscalité. Ceci est d'ailleurs envisageable sans nécessairement hausser le poids de la fiscalité, ce qui impliquerait toutefois une réduction de l'impôt des particuliers par exemple.

# Recettes tirées des taxes à l'environnement reposant sur l'énergie, en proportion de l'ensemble – Québec et OCDE, 2021



- Les taxes sur l'énergie constituent la principale source de recettes écofiscales parmi les pays membres de l'OCDE
- Dans une moindre mesure, il s'agit aussi de la principale source de recettes écofiscales au Québec

# Taux de la taxe spécifique sur l'essence, pays choisis de l'OCDE et Québec (cents canadiens)



- Élément explicatif de la plus faible proportion des recettes écofiscales basées sur l'énergie au Québec : Faiblesse relative des taxes sur le carburant au Québec



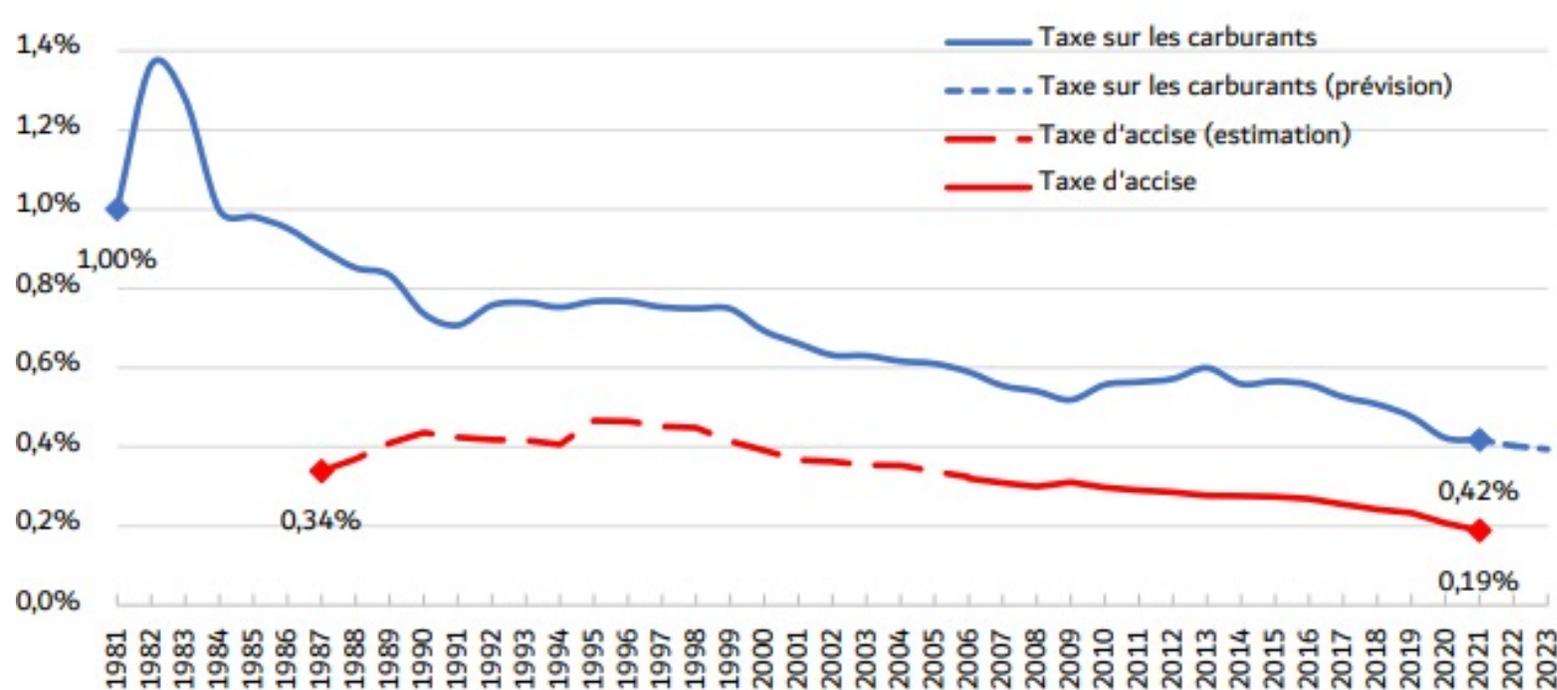
# Perspectives en matière d'écofiscalité

- Certaines bases d'imposition sur lesquelles s'appliquent les prélèvements écofiscaux sont appelées à s'effriter :
  - Des niveaux de prélèvements adéquats favorisent l'adoption de choix de consommation/comportements plus écoresponsables
  - La réglementation peut faire en sorte d'éliminer des polluants et comportements nocifs sur lesquels s'appliquaient auparavant des prélèvements écofiscaux
  
- Nécessite des révisions de dosage ou la mise en place de nouvelles mesures pour conserver le même niveau de prélèvement
  - Importance de l'indexation pour conserver l'incitatif et palier partiellement à l'effritement de l'assiette
  - Implications quant à l'utilisation des fonds : Financements récurrents vs ponctuels

# Effritement de bases d'imposition : Taxe sur les carburants (1/3)



Revenus tirés de la taxe sur les carburants et de la taxe d'accise, Québec, 1981-2023 (en pourcentage du PIB)



- En proportion du PIB, les revenus tirés de la taxe sur les carburants du Québec et de la taxe d'accise sur les carburants, sont en recul. Le taux de la première n'a pas été indexé depuis 2013. La seconde est demeurée inchangée depuis 1995 (essence).
- Par ailleurs, depuis le sommet atteint en 2017, le volume de carburant sujet à la taxe stagne et ce, malgré la hausse du nombre de véhicules légers immatriculés (électrification du parc de véhicules automobiles, amélioration des motorisations).

# Effritement de bases d'imposition : Taxe sur les carburants (2/3)



Revenus, dépenses et solde du FORT de 2017-2018 à 2023-2024 (en millions de dollars)

| Revenus                           | 2017-2018    | 2018-2019    | 2019-2020    | 2020-2021    | 2021-2022     | 2022-2023    | 2023-2024    |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Taxes sur les carburants          | 2 200        | 2 230        | 2 189        | 1 903        | 2 075         | 2 150        | 2 067        |
| Droits et permis                  | 1 089        | 1 104        | 1 162        | 1 133        | 1 284         | 1 320        | 1 368        |
| Autres revenus                    | 600          | 727          | 947          | 2 600        | 8 414         | 3 210        | 2 042        |
| <b>Total</b>                      | <b>3 890</b> | <b>4 062</b> | <b>4 299</b> | <b>5 636</b> | <b>11 773</b> | <b>6 680</b> | <b>5 477</b> |
| <b>Dépenses</b>                   |              |              |              |              |               |              |              |
| Réseau routier                    | 2 426        | 2 437        | 2 761        | 2 783        |               |              |              |
| Transport collectif et alternatif | 2 003        | 1 820        | 1 809        | 2 656        |               |              |              |
| Autres dépenses                   | 217          | 233          | 220          | 559          |               |              |              |
| <b>Total</b>                      | <b>4 647</b> | <b>4 490</b> | <b>4 790</b> | <b>5 998</b> | <b>6 453</b>  | <b>6 663</b> | <b>5 652</b> |
| <b>Solde</b>                      | <b>(756)</b> | <b>(428)</b> | <b>(491)</b> | <b>(362)</b> | <b>5 320</b>  | <b>17</b>    | <b>(175)</b> |

**Note\* :** L'année 2020-2021 prend en compte l'impact du redressement faisant suite à la modification d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert. Cet impact n'est pas montré pour les années antérieures à 2020-2021. Le total des redressements effectués a généré un déficit cumulé de 4,0 G\$ à la fin de 2020-2021. Le surplus montré pour 2021-2022 est donc ponctuel et lié à un transfert du ministère des Transports visant à combler le déficit cumulé du FORT.

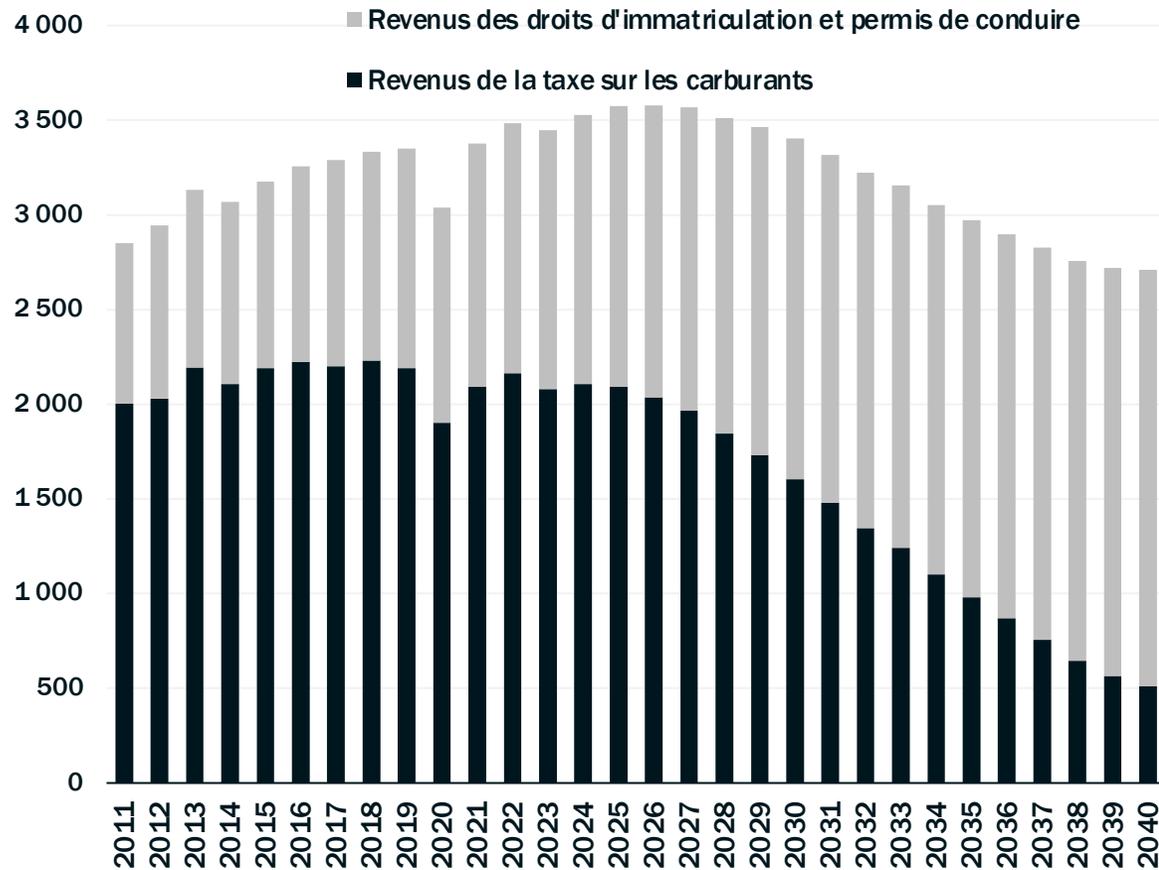
**Source :** Québec, ministère des Transports, Chantier sur le financement de la mobilité durable- document synthèse, 2021; QUÉBEC, Conseil du trésor, Crédits et dépenses de portefeuilles 2022-2023, 2022 et QUÉBEC, Conseil du trésor, Crédits et dépenses de portefeuilles 2023-2024, 2023.

- Les revenus de la taxe sur les carburants, ne constituent plus la majorité des revenus du fonds spécial chargé de l'entretien et du développement des infrastructures routières et de transport en commun.
- De façon générale, les dépenses du FORT ont connu une progression plus rapide que les revenus tirés des mesures écofiscales (taxe sur carburants et droits sur immatriculation et permis de conduire)
- Résultat : Recours accru à d'autres sources de revenus et Fonds malgré tout déficitaire entre 2017 et 2020

# Effritement de bases d'imposition : Taxe sur les carburants (3/3)



Revenus anticipés du FORT provenant de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation et permis de conduire (millions de dollars courants)



- L'on prévoit que le FORT sera en déficit au moins jusqu'en 2027, ce déficit atteignant alors 1,7 G\$.
- Alors que l'on observait déjà une baisse des revenus tirés de la taxe sur les carburants en dollars réels, on peut anticiper une baisse soutenue des revenus en dollars courants à compter de 2024.
- À moins d'identifier un prélèvement alternatif, dérogation au principe utilisateur-payeur/pollueur-payeur à la base de la mise en place du FORT en 2010.
- Certaines difficultés liées à la pérennisation du financement du FORT à l'aide d'une mesure écofiscale
  - Les besoins du FORT sont permanents alors que l'un des objectifs de l'écofiscalité est de diminuer ou éliminer la base d'imposition d'un prélèvement.
  - Le niveau de recettes prélevées devra être rehaussé

# En conclusion: Hausse et remplacement de prélèvements écofiscaux anticipés au Québec



- Pour renforcer le signal-prix (et encourager les changements de comportements)
  - SPEDE, redevance eau, redevance pour élimination des matières résiduelles, etc.
- Pour assurer le financement de programmes
  - Taxe sur les carburants, droits sur les pneus, compensation pour milieux hydriques, etc.
- Une utilisation plus intensive des mesures écofiscales au Québec dans une stratégie globale impliquera de favoriser leur acceptabilité sociale
  - Perception de l'efficacité de la mesure
  - Préoccupation à l'égard des aspects redistributifs
  - N'entraîne pas de charge financière nette supplémentaire sur le plan individuel
- Voie utilisée par Québec : Fonds spéciaux
  - critères de succès
    - démontrer une utilisation adéquate et transparente des fonds
    - prélèvements suffisants pour répondre objectifs