



LE RECOURS À L'ÉCOFISCALITÉ

PRINCIPES D'APPLICATION

Décembre 2017



Ce document a été réalisé par :

- Ministère des Finances
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
- Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

En collaboration avec :

- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
- Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application

Dépôt légal – Décembre 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-80191-7 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Qu'est-ce que l'écofiscalité?	5
1.1 Définition de l'écofiscalité dans le contexte québécois	5
1.2 Des outils différents, mais un même objectif ambitieux	6
1.3 Des instruments économiques au service de l'environnement et du développement durable	7
2. Les différents types de mesures	13
2.1 Taxe et aides fiscales	13
2.2 Autres mesures	14
3. Approches complémentaires	17
3.1 La réglementation	17
3.2 Les subventions	17
4. Le diagnostic, une réflexion en amont	19
4.1 Définir la question	19
4.2 Trouver des solutions : établir les objectifs à poursuivre et le type de mesures à appliquer	20
5. Les étapes pour la mise en œuvre réussie de mesures d'écofiscalité	23
5.1 Définition des paramètres de la mesure écofiscale	23
5.2 Évaluation des impacts environnementaux, sociaux et économiques	26
5.3 Consultation et information	29
5.4 Mesures de mitigation et d'accompagnement	30
6. Suivi et évaluation de la performance de la mesure écofiscale	31
6.1 Mesure de performance et indicateurs	31
6.2 Suivi gouvernemental	32
Conclusion	35
Annexe 1 : Grille d'évaluation des causes du problème	37
Annexe 2 : Quatre méthodes d'évaluation de la valeur de l'environnement	39
Annexe 3 : Rapport d'évaluation	41

Annexe 4 :	Questionnaire de collecte de données pour l'indicateur de suivi de la stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.....	43
Annexe 5 :	Processus budgétaire, déclarations ministérielles et bulletins d'information	45
Annexe 6 :	Inventaire des mesures écofiscales	47
Références.....		49

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec s'est engagé à arrimer prospérité économique et sociale et préservation de la qualité de l'environnement. C'est d'ailleurs pour cela qu'il a fait du développement durable et de la lutte contre les changements climatiques deux de ses grandes priorités. À cet égard, il est un pionnier en Amérique du Nord puisqu'il a adopté sa Loi sur le développement durable et mis en place le Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre (SPEDE), communément appelé « marché du carbone ».

La transition ainsi amorcée vers une économie plus verte, sobre en carbone et socialement responsable nécessite des changements importants dans les modes de consommation et de production, de même qu'un encouragement à l'innovation technologique et aux nouvelles pratiques socio-économiques. À cet égard, l'utilisation de certains instruments économiques peut favoriser l'atteinte des objectifs gouvernementaux :

- en incitant les citoyens à délaisser les comportements qui produisent des effets néfastes sur l'environnement et engendrent des coûts économiques et sociaux importants;
- en favorisant les comportements qui réduisent au minimum l'empreinte écologique ou protègent l'environnement.

Conséquemment, au fil des ans, le gouvernement du Québec a instauré différentes mesures 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.

❑ Contexte international

En 1992, le Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro a mené à l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, ainsi qu'à la conclusion de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement, dont deux auxquels le Québec s'est montré favorable. Il s'agit de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique.

C'est alors que la notion de fiscalité écologique fut reconnue et, depuis, son utilisation dans les politiques publiques ne cesse de croître.

En effet, le rôle primordial de l'écofiscalité est reconnu, et son usage est recommandé par certaines institutions internationales. Plusieurs pays ont mis en place ce type de mesures visant à encourager l'adoption de meilleures pratiques environnementales.

Ainsi, l'écofiscalité est recommandée dans une optique de développement durable et dans le but de mieux prendre en compte les coûts indirects (externalités) générés par certaines pratiques et certains modes de développement qui se sont répandus au cours des dernières décennies.

Des recommandations d'institutions internationales

Fonds monétaire international

Un rapport du Fonds monétaire international (FMI) sur les prix de l'énergie suggère que les taxes sur l'essence s'appliquent à tous les combustibles fossiles avec des taux conséquents de l'ordre, par exemple, de 30 % sur le prix du charbon et de 35 \$ la tonne de CO₂ émise. Le FMI suggère également que les taxes sur l'essence couvrent les différents types d'externalités, comme les coûts de la congestion urbaine et les risques plus élevés d'accidents.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Lors de la 21^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en 2015, à Paris, le rôle essentiel des différents mécanismes de prix sur le carbone a été souligné au niveau national et au moyen d'ententes internationales, comme celle des marchés du carbone du Québec et de la Californie.

Banque mondiale

Selon la Banque mondiale, le rôle clé de l'écofiscalité est reconnu dans les articles 5 et 6 de l'accord de Paris de 2015, qui établissent les bases d'un nouveau mécanisme international de compensation pouvant aider les pays en développement. En effet, ces pays pourront établir des cibles de réduction plus ambitieuses au moyen de projets et de programmes de développement durable visant la réduction d'émissions de GES. Ce nouveau mécanisme devrait augmenter sensiblement l'arrivée de capitaux privés et stimuler la demande de technologies et d'innovations vertes, notamment dans le domaine de la protection des forêts, dont le rôle crucial a aussi été reconnu par l'accord de Paris.

❑ Groupe de travail portant sur l'écofiscalité

Au mois d'octobre 2015, le gouvernement du Québec a adopté la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 (Stratégie). Les huit orientations de la Stratégie sont :

- Renforcer la gouvernance du développement durable dans l'administration publique;
- Développer une économie prospère d'une façon durable, plus verte et responsable;
- Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse de la biodiversité;
- Favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques;
- Améliorer, par la prévention, la santé de la population;
- Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités;
- Soutenir la mobilité durable;
- Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en vue de réduire les émissions de GES.

Afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre six chantiers, dont un visant à renforcer l'expertise gouvernementale en matière d'écofiscalité. Ce chantier a conduit à la formation d'un groupe de travail dont le mandat fut de proposer ce document, qui présente les enjeux et les objectifs de l'écofiscalité.

❑ À qui s'adresse ce document d'information?

Ce document présente les principes à considérer lors de l'élaboration et de la mise en place de mesures particulières dans le domaine de l'écofiscalité. Il s'agit d'une méthode d'analyse pouvant permettre de déterminer le contexte favorable à la mise en place de telles mesures et les incitatifs les plus adaptés. Il n'a pas pour but de prioriser certaines mesures au détriment d'autres ni d'établir les moyens de leur mise en œuvre.



Dans un premier temps, le gouvernement souhaite se doter d'une définition claire du terme « écofiscalité » afin de délimiter son champ d'application. Ce travail permettra notamment de recueillir des données statistiques quant à l'évolution des pratiques et de comparer la situation du Québec avec celle d'autres territoires.

Il existe différentes définitions de l'écofiscalité. Dans le cadre de ses travaux, le gouvernement du Québec a choisi de s'inspirer de celles de la Commission de l'écofiscalité du Canada, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Programme des Nations Unies pour l'environnement, du FMI et de l'Union européenne.

Il est à noter que, dans le langage usuel, le terme « écofiscalité » est interchangeable avec les termes « fiscalité environnementale », « fiscalité liée à l'environnement », « fiscalité de l'environnement », « fiscalité écologique » ou encore « fiscalité verte ». Dans ce document, le terme « écofiscalité » est privilégié.

1.1 Définition de l'écofiscalité dans le contexte québécois

❑ Écofiscalité

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'innovation. Le recours à l'écofiscalité trouve son fondement dans la Loi sur le développement durable. Ainsi, les incitatifs économiques qui entrent dans le champ de l'écofiscalité :

- répondent d'abord à un enjeu environnemental, tout en produisant des effets concomitants de nature sociale (concernant la santé ou la solidarité, notamment) ou économique (comme le développement de nouvelles pratiques d'affaires);
- favorisent la protection de l'environnement et la qualité des milieux de vie, l'aménagement durable du territoire, la mobilité durable et la lutte contre les changements climatiques;
- visent une plus grande efficacité économique en prônant une consommation de produits et services, des modes de production et des pratiques d'affaires écoresponsables, et la pérennité de la vitalité économique par une utilisation plus optimale des ressources naturelles et une innovation orientée vers les besoins de l'économie verte;
- génèrent des retombées sur le comportement des consommateurs et contribuables ou sur la collecte de revenus pouvant être réinvestis dans des programmes gouvernementaux.

Les mesures écofiscales s'appuient principalement, mais non exclusivement, sur les principes de la Loi sur le développement durable, tels que le principe de l'internalisation des coûts, le principe de pollueur-payeur et le principe d'utilisateur-payeur.

■ Principe de l'internalisation des coûts

Le principe de l'internalisation des coûts exige que la valeur des biens et des services reflète l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

■ Principe du pollueur-payeur

Le principe du pollueur-payeur exige que les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement assument leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre ce genre d'actions.

■ Principe de l'utilisateur-payeur

Le principe de l'utilisateur-payeur exige que les personnes qui, par leur consommation, bénéficient directement ou indirectement d'une ressource environnementale paient les coûts associés à ces bénéfices, en plus du coût associé à la production du bien ou du service consommé.

1.2 Des outils différents, mais un même objectif ambitieux

Certaines mesures écofiscales visent directement un changement de comportement. Dans ce cas, leur pertinence doit être réévaluée au fil du temps, surtout lorsque le comportement souhaité est obtenu.

Le caractère incitatif de l'écofiscalité peut varier. En effet, une mesure peut se traduire essentiellement par des prélèvements qui contribueront au financement de politiques publiques ayant un objectif environnemental ou de développement durable.

- Par exemple, le droit spécifique de 3 \$ sur les pneus neufs ne vise pas un changement de comportement de la part du consommateur, mais il permet la valorisation des pneus hors d'usage (principe d'internalisation des coûts).

De plus, certaines mesures écofiscales peuvent à la fois viser à changer un comportement et à générer des revenus supplémentaires pour l'État.

- Par exemple, les droits d'immatriculation additionnels et d'acquisition qui s'appliquent sur les véhicules munis de moteurs de forte cylindrée sont payés par les automobilistes disposant d'un véhicule de cylindrée de 4 litres et plus et servent à financer en grande partie le transport en commun. En revanche, en optant pour un véhicule muni d'un moteur d'une cylindrée de moins de 4 litres, ces automobilistes n'auront pas à payer ce droit, et le caractère incitatif de la mesure aura fonctionné.

Les incitatifs économiques de nature écofiscale se divisent en deux catégories. La première regroupe les mesures fiscales, soit les taxes, les crédits ou les exonérations d'impôt, et la seconde regroupe les autres mesures, soit les droits, les tarifs, les permis, les consignes, les amendes et les redevances.

1.3 Des instruments économiques au service de l'environnement et du développement durable

Les incitatifs économiques qui entrent dans le champ de l'écofiscalité sont des outils qui favorisent la protection de l'environnement et la qualité des milieux de vie, l'aménagement durable du territoire, la lutte contre les changements climatiques et l'efficacité économique, en prônant une consommation et une production responsables, dont une utilisation plus optimale des ressources naturelles.

☐ Conserver l'environnement et la diversité biologique

L'environnement, la diversité biologique et les écosystèmes fournissent une multitude de services à la population et contribuent à la sécurité et à la qualité de vie des citoyens. Le maintien de ces bénéfices nécessite la conservation et l'utilisation durable du capital naturel. Sur ce point, les Objectifs d'Aichi – les plus récentes cibles internationales en matière de biodiversité – visent, d'ici 2020, la mise en place d'incitatifs économiques et fiscaux favorables à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, et l'élimination des incitatifs qui ont un effet néfaste.

Les services écologiques
De récentes études ont répertorié une quarantaine de services écologiques différents. Ces services peuvent se subdiviser en quatre catégories : – les services de régulation liés aux processus des écosystèmes, comme l'effet tampon contre les inondations ou l'épuration des eaux; – les services d'approvisionnement, comme la fourniture de fruits, de gibiers ou de fibres; – les services ontogéniques, par exemple le contact régulier des jeunes avec la nature, qui favorise leurs aptitudes sociales et scolaires; – les services socioculturels, comme les possibilités récréatives, éducatives et la beauté des paysages.

Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique*, 2013.

Les enjeux associés au maintien de l'intégrité environnementale, des services et des bénéfices qui en sont tributaires se résument ainsi :

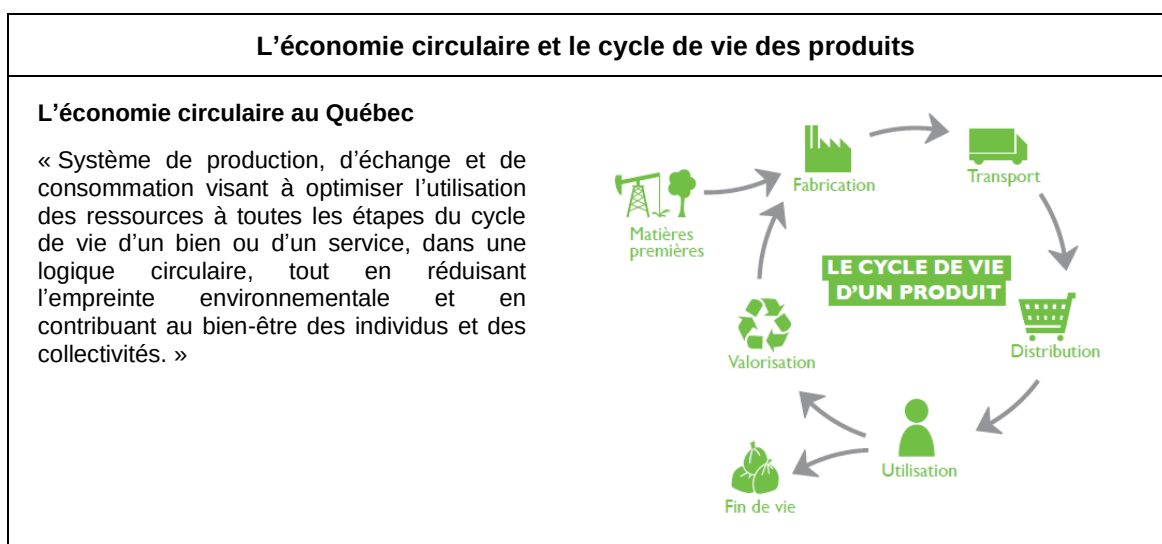
- Conserver et restaurer les milieux naturels de manière à préserver la diversité biologique;
- Diminuer la fragmentation des habitats naturels, qui appauvrit la biodiversité;
- Créer des corridors biologiques pour les relier de façon à permettre le mouvement des espèces animales et végétales nécessaire pour répondre à leurs besoins, en intégrant la biodiversité au cadre bâti des milieux de vie;
- Assurer une utilisation durable des éléments de la diversité biologique en adoptant des pratiques de gestion appropriées.

Afin de répondre à ces enjeux, le Québec a pris l'engagement, par l'entremise des Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique 2013, d'élaborer des outils économiques favorables au maintien de cette diversité.

❑ Vers une gestion optimale des ressources naturelles, bioalimentaires et énergétiques

Le modèle linéaire « extraire, fabriquer, consommer, jeter » atteint ses limites face à la pollution engendrée et ses conséquences sur les écosystèmes et la santé humaine. La fragilisation des écosystèmes, la raréfaction des ressources et la variabilité du coût des matières premières appellent à une gestion optimale des ressources et de l'énergie.

Dans ce contexte, l'économie circulaire offre des solutions. Ce système de production et d'échange repose sur la création de boucles qui visent la réutilisation des produits, de la matière ou de l'énergie consommés, de façon à les conserver dans le cycle de production. Il sous-entend de nouvelles pratiques fondées sur l'usage des biens plutôt que sur leur possession et sur la réutilisation, le recyclage et la valorisation. Ainsi, l'économie circulaire contribue à dissocier la croissance économique et la consommation de ressources en optimisant leur utilisation à toutes les étapes du cycle de vie des produits.



Sources : Pôle québécois pour l'émergence de l'économie circulaire et Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, *Les logos environnementaux sur les produits*, 2013.

Les principaux objectifs d'une meilleure gestion des ressources naturelles, bioalimentaires et énergétiques sont :

- Préserver les écosystèmes en limitant le prélèvement de ressources, surtout celles qui ne sont pas renouvelables, et la production de matières résiduelles, d'émissions et de rejets polluants;
- Assurer une intendance responsable des terres agricoles, permettant de maintenir leur productivité et limitant les impacts de leur exploitation sur l'environnement et la santé humaine;
- Améliorer l'efficacité énergétique et réduire la consommation d'énergie;
- Optimiser la production d'énergie renouvelable et encourager la substitution des énergies fossiles par des biocarburants produits à partir de biomasse et de matières résiduelles;
- Réduire les émissions de GES.

❑ Assurer un aménagement durable du territoire

L'étalement urbain et l'établissement de quartiers monofonctionnels sont à la source de problèmes environnementaux et socio-économiques. À titre d'exemple, ce modèle d'aménagement génère des émissions de GES importantes causées par les distances à parcourir pour accéder aux services et par l'utilisation répandue de l'auto-solo pour effectuer ces déplacements. Par ailleurs, l'étalement urbain cause une diminution progressive des terres agricoles et des milieux naturels.

Ces phénomènes ne sont pas sans conséquence sur la qualité de vie des Québécois. La congestion routière comme l'incapacité à accéder aux espaces verts engendrent des problèmes de santé liés à la pollution atmosphérique et à un mode de vie sédentaire. L'augmentation des surfaces urbanisées a également un impact sur la qualité de l'environnement en entravant, par exemple, la recharge des nappes phréatiques ou en fragmentant les habitats de la biodiversité animale et végétale.

Conséquemment, les principaux objectifs de l'aménagement durable du territoire sont :

- Optimiser l'occupation du sol de manière à préserver les terres agricoles et les milieux naturels, et augmenter la densité dans les milieux urbains;
- Privilégier à cet effet la mobilité durable des personnes et des marchandises pour réduire les émissions de GES et faciliter l'accès aux services;
- Assurer une cohabitation harmonieuse entre les différentes utilisations du sol;
- Préserver le patrimoine naturel et bâti;
- Renforcer la résilience des collectivités face aux changements climatiques.

❑ Vers une économie prospère, plus verte et responsable

De nombreux forums économiques ainsi que des regroupements d'entreprises et d'acteurs du milieu de la finance reconnaissent la nécessité et l'urgence d'agir pour effectuer la transition vers une économie verte et sobre en carbone.

Les principaux objectifs pour accélérer cette transition sont :

- Soutenir la recherche et l'innovation;
- Appuyer les entreprises pour qu'elles adoptent des pratiques d'affaires écoresponsables, développent des produits et des services « écoconçus » et adoptent des technologies et des énergies propres;
- Augmenter la compétitivité des entreprises en encourageant l'efficacité énergétique, en sécurisant les approvisionnements et en positionnant les entreprises écoresponsables sur les marchés.

Coalition We Mean Business

La coalition We Mean Business, créée lors de la Conférence de Paris sur le climat qui a eu lieu au mois de décembre 2015, vise à obtenir l'engagement des entreprises et des investisseurs à l'égard d'une série de principes favorisant la croissance d'une économie sobre en carbone.

Ces principes incluent notamment la mise en place d'un prix carbone sur chaque opération de production et des approvisionnements en électricité entièrement renouvelable.

La coalition reconnaît :

- que les changements climatiques représentent un des plus grands risques pour l'économie mondiale, mais aussi une des plus grandes sources de possibilités économiques;
- que la transition vers l'économie verte a besoin de politiques publiques pour :
 - multiplier les énergies propres et l'efficacité énergétique,
 - stimuler la conservation des ressources naturelles, l'investissement dans les technologies vertes, la mobilité durable ainsi que la résilience des entreprises et des communautés les plus touchées par les changements climatiques.

Certaines technologies propres et pratiques écoresponsables, par exemple les énergies renouvelables, la valorisation des matières résiduelles ou le transport en commun, sont plus créatrices d'emploi par unité de produit intérieur brut que les technologies et les pratiques courantes¹.

Priorités d'action selon la Commission globale sur le climat et l'économie

Les investissements mondiaux de capitaux de risques dans les technologies propres rivalisent depuis plusieurs années avec ceux de l'économie numérique et des technologies de l'information et des communications. En effet, les investissements en énergie et en technologies propres ont atteint des records en 2015.

Malgré cela, la Commission globale sur le climat et l'économie, dans son rapport de 2015, insiste sur la nécessité de multiplier, idéalement tripler, les investissements publics qui visent à stimuler l'innovation technique et sociale en faveur d'une économie faible en carbone afin d'atteindre les objectifs mondiaux de réduction des émissions de GES pour 2030.

La commission cible des infrastructures qui favorisent l'économie faible en carbone (développement urbain durable, réseaux électriques, systèmes de transport durables, bioénergie, accès à l'énergie dans les pays en développement, capture et stockage du carbone grâce à la biodiversité forestière et agricole).

En 2014, la Commission rappelait le problème international, soit que les économies de l'OCDE soutiennent depuis longtemps de nombreuses politiques publiques qui, à l'inverse de l'écofiscalité, encouragent l'inefficience de certains secteurs et le gaspillage de ressources, comme la surconsommation de l'eau potable et d'énergie ou l'étalement urbain engendrant des surcoûts en matière d'infrastructures et de services municipaux.

- Ainsi, le fait de rétablir l'équilibre et de mieux refléter les coûts réels peut, avec des mesures bien conçues, stimuler la compétitivité de l'économie et des entreprises.

¹ Hanh NGUYEN, Martin STUCHTEY et Markus ZILS, *Remaking the industrial economy*, [En ligne], 2014, [www.McKinsey.com].

Michael CASEY, *Why fighting climate change may help the economy, not hurt it*, [En ligne], 2014, [www.fortune.com].

Robert POLLIN, Heidi GARRET-PELTIER, James HEINTZ et Helen SHARBER, *Green Recovery A Program to Create Good Jobs and Start Building a Low-Carbon Economy*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, [En ligne], 2008, [www.peri.umass.edu].



Les mesures écofiscales couvrent des mesures fiscales, mais aussi d'autres formes de prélèvements et d'aides telles que la tarification et les redevances.

Les programmes de subvention et la réglementation en général ne font cependant pas partie de cette liste. Toutefois, certains aspects de la réglementation peuvent être considérés comme écofiscaux, en particulier la redevance réglementaire.

2.1 Taxe et aides fiscales

En matière d'écofiscalité, les taxes se veulent un signal clair envoyé aux acteurs visés, en s'appliquant sur un produit ou une action néfaste pour l'environnement. La mise en place d'une taxe environnementale peut se traduire par des revenus décroissants en raison de la modification comportementale résultant de son application.

La fiscalité environnementale peut également s'appliquer sous forme d'aide afin d'encourager une activité bénéfique pour l'environnement. Dans ce cas, le crédit ou l'exonération de taxes ou d'impôt visera à encourager un comportement écoresponsable.

❑ Enjeux particuliers à l'égard de l'application des taxes

Selon la législation provinciale, les revenus associés à une taxe doivent être versés au fonds consolidé du gouvernement ou à un fonds spécial pour être utilisés à diverses fins d'intérêts publics.

Pour respecter les principes de la Loi constitutionnelle de 1867, toute taxe imposée par les provinces doit être directe, à savoir une taxe exigée de la personne même à qui l'on veut la faire supporter. À titre d'exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente du Québec sont des taxes directes. Les taxes environnementales doivent répondre à cette définition.

À l'inverse, une taxe exigée d'une personne tout en sachant qu'elle la fera supporter par une autre constitue une taxe indirecte. Par exemple, la taxe d'accise fédérale sur l'essence imposée aux raffineurs et aux importateurs est une taxe indirecte étant donné que ces derniers incluent le montant de cette taxe au prix du litre d'essence vendu.

De plus, l'évaluation de la faisabilité de mettre en place une nouvelle taxe doit tenir compte du fait que, dans certains cas, l'application d'une taxe directe peut engendrer une lourdeur administrative disproportionnée par rapport aux revenus générés et aux bénéfices attendus.

2.2 Autres mesures

D'autres incitatifs économiques peuvent également encourager les activités souhaitables et décourager les activités nuisibles à l'environnement. Ces instruments se rapportent dans la plupart des cas à une réglementation.

☐ Droits et tarifs

Un droit désigne la contrepartie financière qu'un utilisateur doit acquitter en échange de l'usage d'une ressource ou en compensation d'un dommage causé. Il est généralement établi par règlement. À titre d'exemple, les droits annuels exigibles des titulaires d'une attestation en milieu industriel consistent en un droit payable annuellement pour certaines industries qui rejettent des contaminants. Les montants exigés varient en fonction du type et de la quantité de contaminants émis.

À noter que les droits et tarifs doivent respecter les principes suivants, tirés de la Politique de financement des services publics :

- la rigueur du mode de financement des services offerts par l'État, notamment par la connaissance des coûts des services tarifés, l'amélioration des services et l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire;
- l'efficacité et l'équité dans l'allocation des ressources, notamment par l'affectation des revenus de tarification aux services tarifés et la prise en compte de la capacité financière des ménages à faible revenu;
- la transparence, notamment par la disponibilité des informations sur le processus de financement et l'obligation de procéder à une reddition de comptes, et ce, dans un souci d'équilibre entre la précision raisonnable des détails et l'objectif informationnel recherché.

☐ Permis échangeables

Un système de permis échangeables permet d'induire un coût aux émissions polluantes pour inciter les entreprises émettrices à les considérer afin qu'elles améliorent leurs techniques de production, qu'elles investissent dans de nouvelles technologies ou qu'elles aient recours à des sources d'énergie propre.

Ce système est également efficace d'un point de vue économique puisque les réductions d'émissions polluantes s'effectuent à moindre coût. Par ailleurs, lorsqu'intégré dans un système de plafonnement, il peut offrir un excellent levier pour l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions polluantes fixés par les gouvernements. Dans un tel système, le prix est généralement fixé par le marché, bien que le gouvernement puisse déterminer l'intervalle de prix à l'intérieur duquel les achats et les échanges ont lieu.

Au Québec, le SPEDE met en vente chaque trimestre des unités d'émissions de GES. Ce sont les secteurs de l'industrie et de la production d'électricité qui émettent plus de 25 kt d'équivalent CO₂ et les entreprises qui distribuent annuellement 200 litres ou plus de carburants et de combustibles fossiles qui sont visés par ce marché. En effet, ces secteurs doivent compenser leurs émissions de GES en achetant des droits d'émission.

❑ Consignes

La consigne vise à récupérer des contenants en incitant les consommateurs à les rapporter contre remboursement chez les détaillants.

Au Québec, il y a des ententes portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de boissons gazeuses, et celle portant sur les contenants à remplissage unique de bières. Celles-ci² établissent un système de consignation pour favoriser la récupération des contenants.

❑ Amendes et autres sanctions pénales

Les amendes et pénalités peuvent être payables en cas de non-conformité aux lois ou aux règlements en vigueur. Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) établit trois groupes de sanctions :

- des sanctions pénales (amendes, peines d'emprisonnement);
- des sanctions civiles (recours en injonction, recouvrement de frais);
- des sanctions administratives (ordonnances, révocations d'autorisation et sanctions administratives pécuniaires).

Les sanctions s'appliquent en cas de non-respect du ou des règlements qui découlent de la LQE. Les montants varient en fonction de la gravité du manquement, soit de 250 \$ à 10 000 \$ pour une sanction administrative pécuniaire, et peuvent atteindre 3 millions de dollars et une peine d'emprisonnement pour une sanction pénale.

❑ Redevances réglementaires

Une redevance réglementaire consiste en un prélèvement exigé à l'égard de droits ou d'avantages accordés par le gouvernement. Les sommes perçues en vertu du régime de réglementation auquel se rapporte le prélèvement servent à financer le régime ou visent à modifier les comportements individuels.

Au Québec, le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles a pour objet de prescrire les redevances exigibles dans les lieux d'élimination. Les revenus de ces redevances financent des programmes de réduction de la quantité de matières résiduelles destinées à l'élimination, notamment le Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles ainsi que le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage.

² L'entente vise à promouvoir l'intérêt public au Québec en protégeant l'environnement par la préservation de l'utilisation de contenants à remplissage multiple de bière par la consignation, la récupération et le recyclage des contenants de bière à remplissage unique, par la rationalisation des canaux de distribution à cet égard et par la limitation du nombre de contenants à remplissage unique en circulation.

■ Enjeux particuliers à l'égard des redevances réglementaires

Hormis les prélèvements fiscaux prévus que les provinces peuvent lever en vertu de leur pouvoir de taxation aux paragraphes 92(2) et 92A(4) de la Loi constitutionnelle de 1867, elles peuvent également effectuer des prélèvements autres que fiscaux à l'occasion de la régulation d'une activité (régime de réglementation).

Une redevance réglementaire sert à financer les dépenses engagées par le gouvernement pour l'application d'un régime de réglementation. Un ou plusieurs des facteurs suivants permettent d'établir un régime de réglementation :

- l'existence d'un code de réglementation complet et détaillé;
- un objectif destiné à influencer certains comportements individuels;
- des coûts réels ou dûment estimés associés à la réglementation;
- un lien entre la réglementation et la personne qui en fait l'objet, cette personne bénéficiant de la réglementation ou en ayant créé le besoin.

Étant donné que les redevances réglementaires ne sont pas des taxes, elles peuvent s'appliquer, en amont du consommateur final, là où elles sont les plus efficaces suivant le contexte.

De plus, les revenus provenant d'une redevance réglementaire devraient financer des activités qui sont liées à celles pour lesquelles la redevance a été mise en place, ce qui doit également être considéré lors de l'analyse de la pertinence de la mise en place d'une redevance réglementaire de nature environnementale.

Également, à l'image d'une taxe environnementale, une redevance réglementaire efficace se traduit à moyen ou long terme par des revenus décroissants.



3. APPROCHES COMPLÉMENTAIRES

Selon la Commission de l'écofiscalité du Canada, les mesures écofiscales s'avèrent généralement plus économiques et efficaces sur le plan administratif que le versement de subventions ou le recours à la réglementation. Toutefois, dans certains cas, la réglementation et les programmes de subventions peuvent être complémentaires à l'écofiscalité afin d'arriver aux fins voulues.

3.1 La réglementation

Dans un cadre environnemental, l'objectif de la réglementation est de faire respecter des normes basées sur des connaissances scientifiques. Elle se caractérise par une certaine rigidité puisqu'elle s'applique à tous uniformément.

La réglementation normative a pour effet d'augmenter le coût de réduction de pollution en appliquant les mêmes exigences aux agents visés, alors que les coûts de ces exigences varient selon l'agent. Souvent privilégiée par les gouvernements, la réglementation a peu d'incidence sur le cadre financier gouvernemental.

L'écofiscalité offre une approche généralement plus progressive que la réglementation, ce qui permet aux agents d'adapter leurs comportements à court ou moyen terme en fonction de leur situation. Par conséquent, les objectifs peuvent être atteints à moindre coût, autant pour les agents que pour la société.

La réglementation peut être un outil efficace dans les cas suivants :

- lorsqu'il y a la présence de risques de santé publique ou de dommages irréparables;
- lorsqu'il y a la nécessité d'agir rapidement;
- lorsque les coûts de mise en œuvre de certains instruments économiques sont trop importants;
- lorsqu'il y a l'absence de substituts au polluant ou au comportement ciblé.

3.2 Les subventions

Les subventions peuvent être complémentaires aux mesures écofiscales. Dans un cadre environnemental, elles ont notamment pour objectifs :

- d'offrir un appui financier pour la réalisation de projets innovants;
- de dédommager ou de faciliter la transition des agents économiques perdants.

Les subventions peuvent nécessiter une mobilisation de fonds importante et elles ont une incidence sur le cadre financier gouvernemental. De plus, dans certains cas, les projets appuyés financièrement par l'entremise de subventions auraient pu être réalisés à l'aide d'un autre mode de financement, tel qu'une contribution remboursable.



L'élaboration d'une mesure écofiscale nécessite une réflexion en amont pour cerner l'étendue de la question, définir les solutions envisageables et sélectionner le bon moyen d'intervention. Cette section présente les différents éléments à considérer pour cette réflexion.

4.1 Définir la question

Afin de définir la question, il faut rassembler des données qualitatives et quantitatives pour la décrire, en établir l'ampleur, ses causes et leurs conséquences. Il est important de déterminer de manière systématique les causes du problème dans le but de cibler les solutions les plus efficaces pour le régler. La méthode d'analyse des causes et de leurs effets peut être utilisée pour effectuer ce travail. Cette méthode consiste à cibler d'une façon schématique les principales causes ayant conduit à ce problème. L'ensemble de ces effets constitue les externalités, ce qui inclut tant les effets environnementaux que socio-économiques.

La grille présentée en annexe 1 est utile pour cibler les causes du problème selon trois catégories :

- sociales et gouvernementales;
- économiques;
- environnementales.

Des facteurs d'évaluation sont proposés pour chaque catégorie. Ils ont été déterminés selon les principes de développement durable³. Cet exercice d'évaluation est important, car il permet une analyse globale des causes du problème.

³ La grille a été élaborée à partir du Guide pour la prise en compte des principes de développement durable (MDDELCC, 2016).

4.2 Trouver des solutions : établir les objectifs à poursuivre et le type de mesures à appliquer

Les instruments économiques transmettent un signal prix aux agents. Ils les incitent à modifier leurs comportements et à procéder à des modifications structurelles. En effet, l'application d'instruments économiques :

- incite les agents économiques à rechercher les solutions les moins coûteuses reliées à leurs activités;
- permet d'atteindre un objectif environnemental donné au coût le plus bas possible pour la société;
- incite davantage la réduction des dommages environnementaux qu'une norme;
- offre une plus grande transparence;
- incite à mettre au point des innovations et à les adopter.

Toutefois, les instruments économiques peuvent avoir des impacts sur la compétitivité des entreprises par rapport à leurs concurrents qui n'ont pas de contraintes similaires. Ils peuvent également entraîner des effets distributifs inéquitables, c'est-à-dire qu'ils peuvent influencer de manière inégale sur les ménages appartenant à différentes catégories de revenus.

Les décideurs publics disposent de plusieurs moyens pour intervenir selon le contexte : législations et réglementations, politiques publiques ou instruments économiques, dont les mesures écofiscales.

☐ Critères de sélection d'une mesure écofiscale

Il est envisageable de mettre en place une ou des combinaisons de mesures écofiscales lorsqu'un ministère ou un organisme souhaite résoudre un problème environnemental et que certaines conditions s'appliquent :

- il est possible de cibler directement le polluant, l'action ou le comportement à l'origine des externalités;
- le polluant, l'action ou le comportement ciblé a un ou des effets relativement durables dans le temps;
- il est possible d'avoir une application uniforme de la mesure.

De plus, le contexte économique, budgétaire et politique influence grandement le choix du mécanisme. Les décideurs devraient également cadrer leur choix en fonction ou en complément des politiques publiques en place.

Critères généraux de sélection d'une mesure écofiscale	
Le choix d'un instrument économique ou d'une combinaison de certains d'entre eux s'opère en fonction d'un certain nombre de critères. L'OCDE propose cinq critères généraux pour effectuer ce choix :	
1.	l'efficacité du point de vue de l'environnement, c'est-à-dire dans quelle mesure l'instrument réussit à réduire les effets sur l'environnement tout en tenant compte des objectifs du gouvernement;
2.	l'efficience économique, c'est-à-dire dans quelle mesure l'instrument permet une allocation optimale des ressources (capital, main-d'œuvre, matières premières et énergie);
3.	l'équité, soit les impacts sur le plan distributif qui peuvent différer en fonction du type d'instruments utilisé et de l'usage des recettes générées;
4.	la facilité et le coût de mise en œuvre administrative;
5.	l'acceptabilité, soit l'information et la consultation des groupes cibles sur les mesures écofiscales qui leur sont imposées.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (1991), Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement.



5. LES ÉTAPES POUR LA MISE EN ŒUVRE RÉUSSIE DE MESURES D'ÉCOFISCALITÉ

Cette section présente différents éléments susceptibles de contribuer à la réussite de la mise en œuvre d'une mesure écofiscale, soit :

- la définition des paramètres de la mesure envisagée;
- l'évaluation des impacts environnementaux, sociaux et économiques;
- la communication avec les différentes parties prenantes;
- les mesures de mitigation et d'accompagnement.

5.1 Définition des paramètres de la mesure écofiscale

Pour élaborer une mesure écofiscale, il convient de déterminer son objectif, à savoir changer un comportement ou corriger la défaillance d'un marché. Il faut également définir la taille de l'assiette de la mesure. Dans cette perspective, il pourrait s'agir d'offrir un crédit pour inciter un changement de comportement mais, le plus souvent, la mesure adéquate pourrait consister en l'imposition d'un prélèvement (taxes, permis, droits, amendes, redevances), dont les revenus seraient utilisés à diverses fins, financer un programme ou réduire les impôts, notamment. Une mesure écofiscale peut donc avoir un caractère incitatif, budgétaire ou mixte.

Dans le cas de prélèvements, il faudra également définir la ou les fins pour lesquelles ces sommes seront destinées et la probabilité que les revenus ainsi générés perdurent dans le temps. Cette analyse sera notamment fondée sur l'élasticité de l'assiette. La transparence à cet égard est importante pour favoriser l'acceptabilité sociale de la mesure envisagée.

La conception d'une mesure écofiscale devrait :

- cibler le plus directement possible le comportement pollueur ou la source de pollution;
- établir la portée de la mesure écofiscale, aussi large que celle du dommage environnemental;
- avoir une force équivalente au dommage environnemental, c'est-à-dire que le niveau d'intervention est cohérent avec le niveau des dommages;
- appliquer la mesure uniformément et avec peu d'exceptions.

D'autres éléments plus précis devraient également être pris en compte, tels que la capacité de réaction des agents pollueurs, le potentiel d'innovation technique, le repérage des sources de pollution, l'hétérogénéité des coûts marginaux liés aux dommages à l'environnement, la présence de coûts de transaction, le non-respect de la norme si elle est trop sévère et l'implantation d'un système de contrôle.

Le tableau qui suit présente les différentes caractéristiques des mesures écofiscales ainsi que leurs avantages et désavantages. Des exemples permettent d'illustrer les différentes mesures écofiscales déjà en place au Québec.

TABLEAU 1

Mesures écofiscales – caractéristiques, avantages et désavantages

Mesures	Caractéristiques	Avantages	Désavantages	Exemples
Taxe	– Fixe le coût du dommage à l'environnement supporté par les agents – Le niveau optimal de la taxe correspond au coût marginal de la pollution (le niveau de la taxe doit refléter l'importance des dommages à l'environnement)	– Procure des recettes au gouvernement – Coût du dommage connu et transparent – Favorise l'innovation, les comportements écoresponsables et les technologies propres – Flexibilité pour les agents économiques – Respecte le principe du pollueur-payeur	– Incertitude de l'atteinte de l'objectif environnemental – Nécessite un niveau d'information important – Peut avoir des impacts sur la compétitivité par rapport aux autres juridictions – Peut avoir des effets distributifs négatifs sur les ménages	- Taxe sur les carburants (Québec) - Taxe carbone (Colombie-Britannique)
Crédit et exonération d'impôt	– Visent à réduire le coût des activités écologiques – Mesures utilisées et appliquées de manière volontaire	– Peuvent s'appliquer à de nombreux domaines – Favorisent l'innovation, les comportements écoresponsables et les technologies propres	– Application uniforme : ▪ risque d'effets d'aubaines (bénéficiaires non ciblés) ▪ financement de projets de second rang (projets moins rentables) – Coût pour le gouvernement – Peuvent ne pas respecter le principe du pollueur-payeur	- Crédit d'impôt RénoVert (Québec) - Crédit d'impôt pour le transport en commun (Canada)
Droit, tarif et redevance	– Fixent le coût du dommage à l'environnement supporté par les agents	– Procurent des recettes au gouvernement – Favorisent l'innovation, les comportements écoresponsables et les technologies propres – Flexibilité pour les agents économiques – Respectent le principe du pollueur-payeur	– Incertitude de l'atteinte de l'objectif environnemental – Nécessitent un niveau d'information important – Peuvent avoir des impacts sur la compétitivité par rapport aux autres juridictions	- Redevance pour l'élimination de matières résiduelles (Québec) - Droit spécifique sur les pneus neufs (Québec)
Amende	– Vise à réduire les comportements contraires aux lois et règlements	– Peut s'appliquer à de nombreux domaines – Effet dissuasif pour les personnes aux comportements nuisibles, même s'ils ne font pas directement l'objet d'une sanction	– Application peut être coûteuse	Sanctions administratives et pécuniaires

Mesures	Caractéristiques	Avantages	Désavantages	Exemples
Système de consigne	– Efficace pour les produits et les substances pouvant être réutilisés ou recyclés – Fixe <i>ex ante</i> un coût de la pollution	– Flexible pour les agents économiques (choix entre rapporter le produit ou payer la consigne) – Régulation du processus de recyclage – Possibilité d'autofinancement ou de recettes	– Augmente le coût de distribution et d'entreposage – Mise en œuvre peut être coûteuse	Consigne sur les contenants de bière et de boissons gazeuses (Québec)
Système d'échange de quotas d'émissions	– Attribution d'une valeur marchande à un bien environnemental – Allocation de quotas de pollution (peut être gratuite ou sous forme d'enchère) – Fixe l'objectif environnemental	– Se régule (le prix varie en fonction de l'offre et de la demande) – Flexible pour les agents économiques – S'applique à plusieurs types d'agents (pays, entreprises, particuliers) – Procure des recettes au gouvernement si les permis sont octroyés selon un système d'enchère	– Incertitude du prix des permis – Sensible aux variations économiques – Mise en œuvre coûteuse – Peut avoir des impacts négatifs sur la compétitivité par rapport aux autres juridictions	Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (Québec)
Autres approches				
Réglementation	– Fixe l'objectif environnemental – Impose des règles, des normes, des conditions, des modalités et d'autres obligations environnementales uniformes à l'ensemble des agents concernés – S'appuie sur le système légal et des activités de surveillance et de contrôle	– Peut s'appliquer à de nombreux domaines – Favorise l'implantation de technologies et de procédés existants – Compréhension simple – Peu de coûts de mise en œuvre pour le gouvernement, à l'exception des frais liés au respect de la conformité réglementaire	– Absence d'incitation à faire davantage que la prescription réglementaire – Ne considère pas l'hétérogénéité des agents – Difficulté de fixer le niveau de la norme – Mise à jour difficile une fois adoptée – Peut représenter un coût important de conformité pour les entreprises – Peu de flexibilité aux entreprises quant au chemin pour atteindre les objectifs	Règlement sur les pesticides (Québec) Règlement sur les halocarbares (Canada)

Mesures	Caractéristiques	Avantages	Désavantages	Exemples
Subvention	– Vise à réduire le coût des activités écologiques	– Peut s'appliquer à de nombreux domaines – Favorise l'innovation, les comportements écoresponsables et les technologies propres	– Application uniforme : ▪ risque d'effets d'aubaines (bénéficiaires non ciblés) ▪ risque de financer des projets de second rang (projets moins rentables) – Coût pour le gouvernement – Ne respecte pas le principe du pollueur-payeur	- Programme Roulez électrique (Québec) - Programme de financement Écoaction (Canada) - Règlement sur la responsabilité élargie des producteurs (Québec)
Approches volontaires	– Mesures adoptées de manière volontaire par des groupes ou des entreprises	– Peuvent s'appliquer à de nombreux domaines – Bonne acceptabilité sociale	– Efficacité environnementale variable – Efficacité économique faible – Absence d'incitation à faire davantage que ce qui était initialement établi	- Normes ISO 14001 (mondial) - Programme Gestion responsable (Association canadienne de l'industrie chimique)

5.2 Évaluation des impacts environnementaux, sociaux et économiques

Les impacts environnementaux, économiques et sociaux doivent être recensés et évalués à l'aide de différentes méthodes quantitatives et qualitatives telles que l'analyse coût-avantage. L'objectif de cette démarche est de mesurer les effets les plus importants. Cette section propose une démarche permettant d'évaluer les principaux impacts des mesures envisagées.

□ Évaluation des impacts environnementaux

Les impacts environnementaux correspondent à toute modification qualitative, quantitative et fonctionnelle de l'environnement résultant de l'activité humaine⁴. Afin d'évaluer ces impacts, le gouvernement doit définir ces impacts au moyen de paramètres précis et mesurables. Il est également nécessaire de poser les limites temporelles et spatiales de ceux-ci. Certains impacts peuvent être plus difficiles à mesurer, car ils peuvent notamment être indirects ou comporter un haut niveau d'incertitudes quant à leurs effets.

Il est possible d'attribuer une valeur chiffrable aux impacts environnementaux. Dans le cadre de l'élaboration d'une mesure écofiscale incitative telle qu'une taxe, c'est à partir de cette valeur que son niveau optimal peut être défini. De plus, ces impacts pourront être considérés dans le cadre d'une analyse d'impact réglementaire ou d'une analyse coût-avantage.

⁴ Définition d'« impact environnemental » selon la norme ISO 14001.

❑ Impacts sur le revenu disponible des particuliers

Comme plusieurs politiques publiques, une mesure écofiscale, lors de son entrée en vigueur, peut avoir des impacts distributifs sur le revenu des particuliers. Il faut rappeler qu'une mesure écofiscale cible avant tout une problématique environnementale. On dira qu'elle est :

- régressive si, en proportion du revenu, elle touche davantage les personnes à faible revenu que les plus nanties;
- neutre si, en proportion du revenu, elle touche équitablement l'ensemble des particuliers;
- progressive si, en proportion du revenu, elle touche davantage les personnes à haut revenu que les moins nanties.

Il serait plus efficace de se concentrer sur l'atteinte de l'objectif de la mesure écofiscale et de joindre d'autres mesures visant à atténuer les effets régressifs d'une mesure écofiscale, notamment au moyen de politiques publiques⁵. Par exemple, dans le cas d'une mesure écofiscale qui augmente le coût de l'énergie, une part des revenus obtenus pourrait, par exemple, être consacrée à l'amélioration écoénergétique des habitations pour minimiser les impacts chez les ménages.

L'évaluation des impacts distributifs d'une mesure écofiscale s'avère parfois complexe puisque certains de ces impacts peuvent être indirects. Par exemple, une taxe sur le carburant aura pour effet direct d'augmenter le prix du litre d'essence et pour effet indirect, l'augmentation du prix des biens de consommation.

❑ Impacts sur les entreprises

L'application de mesures écofiscales peut avoir des retombées sur les entreprises, qui peuvent être positives ou négatives. Cette section présente les principaux enjeux concernant les coûts pour les entreprises pouvant résulter de ces mesures.

■ Maintenir la compétitivité des entreprises

L'écofiscalité peut contribuer à améliorer la productivité des entreprises⁶ et l'économie en incitant notamment l'innovation et l'amélioration de l'efficacité dans la consommation des ressources et de l'énergie. Il faut toutefois porter une attention particulière aux entreprises ayant des compétiteurs étrangers qui ne sont pas soumis aux mêmes conditions. Pour les entreprises dont le marché est surtout intérieur, il faut faire en sorte que les produits des concurrents étrangers offerts sur le marché local soient soumis aux mêmes contraintes. Pour les entreprises dont une part significative des ventes a lieu hors Québec, l'application de mesures écofiscales peut être modulée en fonction du contexte de compétitivité internationale et des facteurs technologiques. Les défis de compétitivité concernent également les installations industrielles qui font partie de grands groupes multinationaux.

⁵ OCDE, *Environmental Taxation: A Guide for Policy Makers*, [En ligne], 2011, [<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>].

⁶ GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE, *Seizing the global opportunity: Partnerships for better growth and a better climate*, [En ligne], 2015, [www.newclimateeconomy.report].

■ Minimiser le fardeau administratif des entreprises

Bien que les mesures écofiscales soient généralement moins exigeantes sur le plan administratif que la réglementation, elles peuvent entraîner certains coûts pour les entreprises, qui doivent être considérés, notamment :

- le coût des ressources matérielles, des équipements et de la main-d'œuvre nécessaires pour que les entreprises se conforment aux nouvelles obligations;
- le coût des formalités administratives, soit les permis et les autres autorisations, les rapports, les enregistrements et les registres;
- les manques à gagner tels que la diminution du chiffre d'affaires.

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif

Le gouvernement du Québec s'est doté d'une Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif. Elle vise à faire en sorte que les coûts et l'ajout d'un fardeau administratif pour les entreprises liés à l'adoption de normes de nature législative ou réglementaire soient réduits à l'essentiel requis. Plus précisément, le Plan d'action gouvernemental 2016-2018 en matière d'allègement réglementaire et administratif vise une réduction supplémentaire de 10 % des coûts du fardeau administratif des entreprises, ce qui permettra d'atteindre la cible globale de réduction de 50 % du coût des formalités administratives pour la période 2001-2018.

Conséquemment, une analyse d'impact réglementaire (AIR) est requise pour toute nouvelle mesure de nature réglementaire ainsi que pour toute autre mesure gouvernementale qui peut augmenter le fardeau administratif des entreprises touchées par la mesure. Dans ce dernier cas, ce sont alors les formalités administratives liées à ces mesures qui doivent faire l'objet d'une AIR, et non la mesure elle-même. Le décret prévoit des exceptions concernant les règles fiscales ainsi que les dispositions fixant des frais, des honoraires et d'autres droits payables au gouvernement. Toutefois, les exigences administratives liées à ces mesures doivent faire l'objet d'une AIR.

Le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI) a produit un guide d'analyse d'impact réglementaire. Celui-ci propose une démarche complète d'AIR. Comme la réalisation d'une AIR sous-entend certaines tâches ou recherches d'information qui peuvent être semblables à celles nécessaires pour l'élaboration d'une mesure d'écofiscalité, il est tout indiqué de prendre connaissance de ce guide sur l'AIR aussitôt que possible dans le processus d'élaboration d'une mesure écofiscale.

Source : Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, *Guide d'analyse d'impact réglementaire*, 2015. Ce guide n'est pas disponible en ligne. Pour l'obtenir, il faut s'adresser à la Direction de l'allègement réglementaire et administratif du MESI.

□ Impacts organisationnels et financiers

La mise en œuvre et l'administration d'une mesure écofiscale sous-entendent un coût organisationnel en ressources, tant humaines que matérielles. L'estimation de ce coût est essentielle afin de confirmer qu'il est inférieur aux bénéfices attendus de la mesure. De plus, ces ressources doivent être à un niveau adéquat dès l'entrée en vigueur de la mesure afin d'en assurer le bon fonctionnement.

Le nombre de personnes nécessaires peut varier en fonction du type de mesures retenu. Par exemple, une taxe sur un produit pourrait être administrée par un plus petit nombre de personnes qu'un système d'amende, où plusieurs inspecteurs devraient être sur le terrain pour constater les infractions à un règlement. Toutefois, un des avantages d'une mesure écofiscale est que ce coût peut, dans certains cas, être financé grâce aux revenus provenant de la mesure.

❑ **Processus de mise en œuvre et d’approbation d’une mesure fiscale**

Les pouvoirs du Québec en matière de fiscalité se limitent à la taxation directe lorsque le but est de prélever un revenu pour des objets provinciaux. Toutefois, le Québec peut prélever des sommes d’argent par tout mode ou système de taxation, sous certaines conditions, à l’égard des ressources naturelles.

Au Québec, une mesure fiscale peut être annoncée de quatre manières, soit par l’entremise :

- du discours sur le budget;
- de déclarations complémentaires sur le budget;
- de déclarations ministérielles;
- de bulletins d’information.

Le processus budgétaire, les déclarations ministérielles et les bulletins d’information sont détaillés à l’annexe 5.

5.3 Consultation et information

L’acceptabilité sociale d’une mesure écofiscale dépend principalement de sa cohérence avec les valeurs de la société et les objectifs que celle-ci poursuit, et de la nature de ses retombées sur les individus et les entreprises concernés.

Pour qu’une mesure écofiscale bénéficie d’un haut niveau d’acceptabilité sociale, elle doit :

- avoir trait à une préoccupation sociétale et être présentée de manière à faire ressortir les enjeux auxquels elle répond et les bénéfices collectifs qui en découlent;
- prévoir des mesures de mitigation ou d’accompagnement, selon le contexte;
- atteindre un objectif environnemental au plus faible coût pour la société;
- être transparente, c’est-à-dire que les montants perçus et dépensés sont facilement repérés par les citoyens.

La consultation des parties prenantes est un élément essentiel à la mise en œuvre réussie d’une mesure écofiscale. La consultation permet d’établir un dialogue transparent et de favoriser l’acceptabilité d’une mesure auprès des clientèles, ainsi que d’assurer la cohérence gouvernementale. Elle permet également en amont de cibler les enjeux et les besoins ciblés pour établir des mesures de mitigation et d’accompagnement efficaces.

❑ **L'importance de consulter et de bien communiquer avec les parties prenantes**

La communication est un instrument décisif dans la réussite de la mise en œuvre d'une mesure écofiscale. L'écofiscalité est un sujet relativement nouveau. Il est important d'informer correctement l'ensemble des parties prenantes pour que le gouvernement leur donne les informations exactes, élimine les mauvaises interprétations et favorise l'acceptabilité sociale. Les expériences passées de réformes fiscales écologiques de certaines économies européennes montrent que la communication auprès de la population et des parties prenantes est nécessaire pour assurer la réussite de l'application de mesures écofiscales.

Elle devrait porter notamment sur :

- la communication de tous les éléments de la mesure, dont l'utilisation des revenus générés;
- les impacts attendus sur la compétitivité de l'économie et sur la distribution du revenu;
- les mesures d'atténuation envisagées.

Plusieurs guides existent pour aider à la conception, à la mise en place et à la prise en compte des résultats de tels processus de consultations. En voici quelques-uns :

- Guide de bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets, produit par le Conseil patronal de l'environnement du Québec;
- Consulter vos parties prenantes, produit par le Bureau de normalisation du Québec;
- Engager les parties prenantes communautaires – Un guide à l'intention des entreprises, produit par le Réseau entreprise et développement durable.

De plus, afin d'assurer la cohérence dans l'application des politiques publiques, le gouvernement a mis en place deux ressources électroniques les répertoriant :

- Système de repérage des politiques publiques, une base de données contenant toutes les politiques publiques sous la responsabilité du gouvernement du Québec;
- Entreprises Québec, une base de données des politiques publiques et des programmes du gouvernement du Québec qui ont une incidence économique.

5.4 Mesures de mitigation et d'accompagnement

Les mesures de mitigation et d'accompagnement ont comme objectif de minimiser les impacts, notamment sur la distribution de revenus des particuliers et sur la compétitivité des entreprises. Elles ne sont pas une obligation, mais différentes approches peuvent être utilisées tout en permettant l'atteinte de l'objectif environnemental ciblé. Ces mesures peuvent être intégrées à la mesure écofiscale ou mises en place en parallèle. Par exemple, la mise en œuvre progressive d'une mesure écofiscale ou l'application d'une période de transition pourrait permettre aux entreprises de s'adapter plus facilement. Une partie des recettes générées pourrait compenser les effets négatifs sur la distribution de revenu.



6. SUIVI ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA MESURE ÉCOFISCALE

6.1 Mesure de performance et indicateurs

En 2000, l'adoption de la Loi sur l'administration publique préparait le terrain à l'établissement, dans l'appareil gouvernemental québécois, d'un cadre de gestion axé sur les résultats. Les ministères et organismes du gouvernement du Québec pouvaient dès lors être tenus d'effectuer une évaluation systématique et périodique des résultats de leurs interventions, dans le but d'en apprécier la pertinence et la performance.

Conformément à cette loi, les programmes d'aide financière qui portent sur l'octroi de subventions, un fonds de développement économique, une mesure fiscale ou un financement consenti à un organisme ou à une société d'État peuvent faire l'objet d'une analyse. Au besoin, l'évaluation de programmes permet aussi d'apprécier les résultats d'une politique, d'une stratégie, d'une mesure d'aide financière ou d'une mesure écofiscale.

☐ Définition d'une évaluation de programmes

Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, l'évaluation de programmes est une démarche rigoureuse et systématique de collecte et d'analyse de données probantes sur les interventions, afin de les améliorer ou de poser un jugement sur leur valeur et, ainsi, d'éclairer la prise de décision⁷.

Selon le ministère des Finances du Québec (MFQ), l'évaluation de programmes consiste à comparer les résultats obtenus aux résultats attendus, dans le but de fournir des constats valides et un avis utile aux décideurs. Pour ce faire, il faut mesurer les résultats qui découlent des objectifs du programme évalué. Les résultats désignent ici l'ensemble des biens et des services produits par les activités liées au programme, les impacts ou les effets qui lui sont attribuables et toute autre forme de réalisation attribuable au programme.

☐ Objectif de l'évaluation d'une mesure écofiscale

L'objectif de l'évaluation d'une mesure écofiscale est de contribuer à l'accomplissement du mandat du ministère porteur de la mesure, en fournissant aux gestionnaires de l'information avérée, crédible et neutre sur la pertinence et la performance de la mesure, et sur les éventuelles améliorations à apporter en vue d'obtenir de meilleurs résultats, de façon continue.

⁷ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante*, 2013, Québec.

6.2 Suivi gouvernemental

L'évaluation de mesures d'incitations fiscales devrait s'inscrire dans la mission de chacun des ministères et organismes ayant mis en place ce type de mesures.

❑ Le cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation vise à présenter et à expliquer la stratégie d'évaluation, en définissant les critères à considérer, les cibles ou les résultats attendus, les indicateurs de résultats, l'échelle d'appréciation de l'atteinte des cibles et les méthodes de collecte de données. Il constitue la base de l'élaboration du rapport.

Le cadre comprend quatre étapes :

1. Définir l'origine, les objectifs, la portée et les limites du mandat;
2. Rappeler le contexte environnemental et socio-économique qui a justifié la mise en place du programme et le financement alloué pendant la période évaluée;
3. Établir les caractéristiques de la mesure : objectifs, clientèle admissible, nature du financement et résultats attendus;
4. Mettre en place une stratégie d'évaluation qui comprend les éléments suivants :
 - la méthodologie concernant les sources, la collecte et le traitement des données,
 - les critères d'évaluation regroupés selon les champs d'investigation que sont la pertinence du financement, l'efficacité, l'efficience et les impacts de la mesure,
 - les cibles ou les résultats attendus pour chacun des critères d'évaluation. Ces cibles peuvent être quantitatives ou qualitatives,
 - les indicateurs associés aux critères d'évaluation, destinés à mesurer l'atteinte des cibles. Le choix des indicateurs se fera selon la validité et la fiabilité de l'information que les ministères et organismes réussissent à mettre en lumière, et la disponibilité des données.

❑ Le rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation est le fruit de l'application du cadre aux mesures mises en place. Il vise donc à rendre compte des résultats obtenus en abordant les questions de la pertinence et de la performance de la mesure visée.

Le protocole d'évaluation de la mesure se base sur l'utilisation de la méthode d'analyse multicritère, qui consiste à définir des critères d'évaluation, à déterminer des cibles pour chacun des critères et à choisir des indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte des cibles (voir cadre d'évaluation). Un exemple de rapport d'évaluation est disponible en annexe 3.

■ Pertinence de la mesure

Même si l'intervention du gouvernement par l'entremise de mesures écofiscales se justifie par le constat que l'environnement subit des externalités négatives du mode de développement économique actuel, il faudra justifier la pertinence de sa mise en place avec, par exemple :

- une cohérence gouvernementale en matière de politiques publiques;
- une étude d'étalonnage ou encore une revue de la littérature.

■ Efficacité, efficience et impacts de la mesure

L'efficacité de la mesure sera notamment évaluée par l'atteinte de ses objectifs. Il existe des techniques, comme la méthode des doubles différences, pour évaluer l'impact net de la mesure. Ces dernières permettent de comparer l'effet sur le marché de la mesure retenue en estimant son évolution naturelle, si la mesure n'était pas en place.

De plus, les effets sur l'environnement d'une mesure pourraient se mesurer par des données portant par exemple sur le nombre de véhicules écoénergétiques achetés ou loués durant la période d'application d'une mesure encourageant leur achat ou leur location, et comparer ces ventes avec celles qui ont eu lieu avant la mise en place de la mesure ou de son amélioration.

□ Exemples d'échelle d'appréciation des résultats d'un crédit d'impôt et de pondération des champs considérés

Afin d'apprécier les résultats d'évaluation d'une mesure, il faut mettre en place une échelle d'appréciation des résultats et pondérer ces résultats selon les champs que l'on considère comme plus ou moins importants. Ainsi, le ministère ou l'organisme concerné sera à même de savoir si une mesure sera mise à jour, reconduite ou réformée au regard des résultats de son évaluation.

TABLEAU 2

Exemple d'échelle d'appréciation des résultats d'une mesure écofiscale (en pourcentage)

Appréciation des résultats	Pointage correspondant
Résultats très satisfaisants	90-100
Résultats satisfaisants	70-89
Résultats en deçà des attentes	50-69
Résultats insatisfaisants	0-49

Note : Le pointage sur 100 est basé sur les écarts entre les résultats obtenus et les cibles attendues.

TABLEAU 3

Exemple de pondération des champs considérés (en pourcentage)

Protocole d'évaluation d'un crédit d'impôt	Pondération
Pertinence du financement	35
Efficacité de la mesure	35
Effets de la mesure	30
TOTAL	100

❑ Collecte de données gouvernementale concernant la création et la révision de mesures écofiscales

Dans le cadre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, le gouvernement s'est engagé à suivre les efforts des ministères et organismes pour favoriser la transition vers une économie verte et responsable, notamment par l'entremise de l'écofiscalité.

Au cours de la période 2017-2020, deux collectes seront réalisées. Les données seront recueillies auprès des ministères et organismes soumis à la Loi sur le développement durable par le MFQ en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à l'aide d'un questionnaire (voir annexe 4) et seront publiées dans le *Recueil des indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

CONCLUSION

Le Québec est un précurseur dans le domaine de l'économie environnementale. En effet, plusieurs instruments économiques visant à favoriser des comportements écoresponsables ont été mis en place au cours des dernières années, car le gouvernement est convaincu que la prospérité est liée à la préservation de l'environnement.

Rappelons que la mise en œuvre du chantier visant à renforcer l'expertise gouvernementale en matière d'écofiscalité favorise l'atteinte de cet objectif. Ce document d'information sur les principes d'application relatifs au recours à l'écofiscalité est une aide à la réflexion pour une utilisation cohérente et efficace des initiatives écofiscales dans le cadre des politiques publiques en matière d'environnement et de développement durable.

Le gouvernement apportera une attention particulière au développement de l'expertise en matière d'écofiscalité et au suivi de l'efficacité des politiques publiques afin d'accompagner la population et les entreprises vers des comportements plus écoresponsables.

Enfin, l'effort gouvernemental en matière d'écofiscalité continuera d'être évalué à l'aide notamment de l'indicateur compilant les mesures mises en place et la valeur de l'aide et des prélèvements qui y sont associés.

ANNEXE 1 : GRILLE D'ÉVALUATION DES CAUSES DU PROBLÈME

Les facteurs d'évaluation proposés ont été déterminés selon les principes de développement durable établis par la Loi sur le développement durable⁸, lesquels doivent être pris en compte par les organisations publiques dans le cadre de leurs interventions.

Quelles sont les causes du problème? À quoi est-il attribuable?	Description des causes et de leurs effets sur le problème et identification de solutions
Causes sociales et liées à la gouvernance	
Principes : Santé et qualité de vie, Production et consommation responsables et Protection du patrimoine culturel	
– Aux habitudes de vie et aux comportements individuels et collectifs? – À l'environnement physique : à l'aménagement urbain et du territoire?	
Principe : Accès au savoir	
– Aux connaissances et aux compétences individuelles et collectives? – À la communication, à l'accès à l'information et à la nature de celle-ci (ex. : sa complexité)?	
Principe : Équité et solidarité sociales	
– À l'insécurité économique? – À l'accessibilité aux ressources et aux services ou à leur disponibilité?	
Principes : Participation et engagement et Subsidiarité	
– À la structure de gouvernance et à l'attribution des responsabilités, notamment entre les paliers de gouvernement? – Au mode de gestion appliqué? – Au processus décisionnel adopté et à l'implication des parties prenantes? – À l'adéquation de la situation par rapport aux besoins des parties prenantes? – Aux lois, aux règlements, aux politiques publiques, aux programmes et aux accords en vigueur?	
Principe : Partenariat et coopération intergouvernementale	
– Aux activités transfrontalières et autres facteurs qui ne relèvent pas de la juridiction du Québec?	
Principes : Prévention et Précaution	
– À l'état des connaissances scientifiques et aux moyens techniques disponibles? – Aux méthodes d'évaluation et de suivi des activités et de leurs retombées?	

⁸ RLRQ, c. D-8.1.1.

Quelles sont les causes du problème? À quoi est-il attribuable?	Description des causes et de leurs effets sur le problème et identification de solutions
Causes économiques Principes : Efficacité économique, Production et consommation responsables, Internalisation des coûts et Pollueur-payeur – Au modèle d'affaires, au mode de production et aux produits d'une catégorie d'entreprises ou d'un secteur d'activités donné? – Aux coûts, à la rentabilité et à l'efficacité du modèle d'affaires appliqué? – À l'utilisation et au mode de gestion des ressources naturelles, bioalimentaires, de l'énergie et des matières résiduelles? – Aux émissions et aux rejets polluants dont les émissions de GES? Principe : Accès au savoir – À l'expertise, à la capacité de recherche et d'innovation organisationnelle, technologique et sociale d'une catégorie d'entreprises ou d'un secteur d'activités donné?	
Causes environnementales Principes : Protection de l'environnement et Production et consommation responsables – Aux effets des changements climatiques et à la vulnérabilité à ces changements? Principes : Protection de l'environnement, Préservation de la biodiversité et Respect de la capacité de support des écosystèmes – À la détérioration d'un écosystème ou à la fragmentation d'un habitat faunique? – À la perte de diversité biologique? – À dégradation ou à la perte d'un service écosystémique? – À l'épuisement d'une ressource naturelle ou bioalimentaire?	

ANNEXE 2 : QUATRE MÉTHODES D'ÉVALUATION DE LA VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT

❑ Méthode d'évaluation contingente

Évaluation du consentement à payer pour un bien non marchand par la réalisation d'une enquête qui confronte les répondants à un marché hypothétique pour ce bien. Cette méthode peut être utilisée pour évaluer la qualité de l'air et de l'eau, ainsi que les effets de la pollution sur la santé.

❑ Méthode des dépenses d'évitement

Évaluation de la valeur d'un projet sur un bien non marchand en examinant les impacts sur le marché d'un bien substitut. Par exemple, pour un problème de contamination de l'eau, cette méthode se penchera sur des marchés substituts tels que celui des bouteilles d'eau et des systèmes de filtration d'eau.

❑ Méthode hédonique

La valeur d'un bien marchand durable (ex. : maison) dépend des caractéristiques du bien (superficie, nombre de salles de bain), mais aussi des caractéristiques de son environnement (qualité de l'air, niveau sonore). En examinant comment la valeur du bien marchand varie en fonction des caractéristiques de l'environnement, on infère une valeur monétaire pour ces biens non marchands.

❑ Méthode de la transposition des valeurs

Utilisation de valeurs fictives provenant d'études menées ailleurs ajustées au contexte. Par ailleurs, il existe une base de données qui regroupe un certain nombre d'études d'évaluation des impacts environnementaux : l'Environmental Valuation Reference Inventory (EVRI), <http://www.evri.ca/fr>.

ANNEXE 3 : RAPPORT D'ÉVALUATION

Évaluation de la pertinence : L'intervention gouvernementale est-elle appropriée?

Critère 1 La demande relative à la mesure

- La mesure écofiscale répond-elle à une demande (on pourrait imaginer, par exemple, que les particuliers souhaiteraient une récompense en raison d'un comportement moins polluant pour l'environnement)?
- La clientèle bénéficiant de la mesure est-elle celle qui est ciblée par la mesure?

Critère 2 La réponse aux besoins

- La mesure offre-t-elle une valeur ajoutée à la clientèle admissible, notamment en répondant à ses besoins et ses attentes (les particuliers ou les entreprises ont-ils vraiment besoin qu'on les incite à changer un comportement)?
- Les objectifs de la mesure et ses modalités d'application sont-ils toujours justifiés compte tenu de l'évolution des besoins ou du contexte (il faudrait justifier ici les effets néfastes pour l'environnement)?
- La mesure offre-t-elle une absence de concurrence déloyale avec d'autres mesures de soutien gouvernemental et agit-elle en complémentarité avec celles-ci (démontrer qu'il existe ou qu'il n'existe pas d'autres mesures agissant sur les mêmes plans)?

Critère 3 L'efficacité du modèle d'intervention

- Le ratio de rendement (avantages-coûts) de la mesure est-il supérieur à 1?
- La cible permet d'aborder la question suivante : la mesure constitue-t-elle la meilleure façon d'intervenir?
- La mesure s'inscrit-elle dans les orientations ou les priorités gouvernementales (cohérence gouvernementale)?
- La mesure peut-elle être comparée à d'autres interventions publiques mises en place ailleurs dans le monde?

L'efficacité : Dans son application, la mesure est-elle un succès?

Critère 4 L'atteinte des objectifs de la mesure

- Les objectifs de la mesure sont-ils atteints?
- Les ratios résultats-ressources sont-ils adéquats?
- La clientèle utilise-t-elle la mesure à des fins détournées ou non prévues?

Critère 5 L'administration de la mesure

- Le processus d'examen et de délivrance des attestations est-il impartial?
- La mesure est-elle simple à administrer?
- Les règles qui définissent la mesure sont-elles stables dans le temps?
- Le coût de l'administration de la mesure est-il raisonnable? (facultatif)

Critère 6 La satisfaction de la clientèle

- Globalement, la clientèle est-elle satisfaite de la mesure?
- La mesure est-elle claire et facile à comprendre pour la clientèle?
- La clientèle est-elle satisfaite de la stabilité de la mesure?

Les effets : Les effets sont-ils probants?

Critère 7 Les effets sur l'environnement et la clientèle

- Les effets sur l'environnement et la clientèle sont-ils probants et bénéfiques?
(Note : Cette question peut être déclinée en plusieurs questions, selon le nombre d'effets attendus ou déterminés dans la documentation administrative relative à la mesure.)
- Constate-t-on plusieurs cas à succès?

Critère 8 Les effets sur l'économie québécoise

- L'intervention génère-t-elle des effets favorables (ou néfastes) sur l'économie québécoise (le développement d'un nouveau secteur comme celui de la rénovation écoresponsable)?
(Note : Cette question peut être déclinée en plusieurs questions.)

Critère 9 Les autres retombées socio-économiques

- La mesure engendre-t-elle d'autres retombées, telles que la création d'emploi (le développement d'un nouveau secteur comme celui de la rénovation écoresponsable)?
(Note : Cette question peut être déclinée en plusieurs questions.)

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE DE COLLECTE DE DONNÉES POUR L'INDICATEUR DE SUIVI DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2015-2020

❑ Répertoire des mesures d'écofiscalité

Cette collecte de données vise à répertorier les mesures fiscales et non fiscales mises en place ou bonifiées pour inciter les entreprises et la population à modifier leurs choix de production et de consommation de produits et services, afin d'adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Les informations recueillies serviront notamment au suivi de l'objectif 2.3 Favoriser l'investissement et le soutien financier pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Dans une perspective de développement durable, les incitatifs économiques qui entrent dans le champ de l'écofiscalité constituent des mesures qui favorisent la protection de l'environnement et la qualité des milieux de vie, la consommation responsable, dont une utilisation plus optimale des ressources naturelles, et l'efficacité économique. Il s'agit de mesures qui concourent au développement d'une économie verte et responsable.

❑ Lexique

Écofiscalité : Mesures fiscales et non fiscales qui s'appuient sur les principes de l'utilisateur-payeur, du pollueur-payeur ou de l'internalisation des coûts et qui visent à décourager les activités nuisibles ou à encourager les activités désirables pour l'environnement, dont sa conservation, et à stimuler l'innovation pour atteindre ce but.

■ Mesures fiscales

- Prélèvements : taxes et impôts
- Aides : crédits ou exonérations d'impôt et de taxe

■ Mesures non fiscales

- Prélèvements : droits, tarifications, redevances, amendes et pénalités, systèmes de consigne et de remboursement
- Marché du carbone

Principe de l'utilisateur-payeur : Les personnes qui, par leur consommation, bénéficient directement ou indirectement de l'environnement ou d'une ressource, ou qui causent un dommage à l'environnement doivent payer les coûts associés à ces bénéfices en plus du coût associé à la production du bien ou du service consommé.

Principe du pollueur-payeur : Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci (source : Loi sur le développement durable).

Principe de l'internalisation des coûts : La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale (source : Loi sur le développement durable).

DESCRIPTION DE LA MESURE			
Nom de la mesure			
MO responsable			
Organisation(s) partenaire(s)			
Coordonnées de la personne-ressource			
Objectifs de la mesure			
Année d'instauration de la mesure			
Année de la dernière révision ou indexation			
Contributeurs financiers de la mesure	☐ Institutions ☐ Entreprises ☐ Particuliers ☐ Organismes municipaux ☐ Autres Précisez :		
Nature de la mesure	☐ Fiscale ☐ Non fiscale	☐ Prélèvement Précisez : ☐ Aide Précisez : ☐ Permis échangeables Précisez :	
HISTORIQUE ET ENJEUX LIÉS À LA MESURE			
IMPACT FINANCIER			
Revenus et dépenses (réels et prévisions)	RÉELS		
	(en millions de dollars)		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015
	PRÉVISIONS		
	(en millions de dollars)		
2015-2016	2016-2017	2017-2018	

ANNEXE 5 : PROCESSUS BUDGÉTAIRE, DÉCLARATIONS MINISTÉRIELLES ET BULLETINS D'INFORMATION

❑ Principes régulant le processus budgétaire

La procédure budgétaire se base sur des principes démocratiques qui engagent le pouvoir exécutif (le gouvernement) et le pouvoir législatif (l'Assemblée nationale) aux étapes d'élaboration, de mise en œuvre et de reddition de comptes du budget.

Ainsi, l'Assemblée nationale approuve le budget élaboré par le gouvernement, délègue des pouvoirs aux ministères et aux organismes pour l'administration des programmes annoncés au budget et surveille le pouvoir exécutif en l'obligeant à lui faire rapport.

Trois principes à retenir :

- le consentement parlementaire est obligatoire pour pouvoir prélever des impôts et engager des dépenses;
- le gouvernement détient le pouvoir exclusif en matière financière;
- le gouvernement a l'obligation de rendre des comptes devant les parlementaires.

❑ Étapes du processus budgétaire

Le processus budgétaire comprend plusieurs étapes. En effet, pour que certaines mesures soient annoncées lors du discours sur le budget, il faut tout d'abord qu'elles répondent à certains critères qui tiendront compte des orientations gouvernementales, du cadre financier du gouvernement ainsi que des consultations prébudgétaires entreprises avec des ministères et organismes, mais aussi différents groupes. Il faut ensuite que ces mesures soient analysées afin que le gouvernement prenne une décision éclairée pour que, le cas échéant, elles soient mises en œuvre.

■ Consultations budgétaires

Les consultations budgétaires commencent à la suite de la mise à jour économique gouvernementale. Le MFQ reçoit les propositions des ministères, des organismes et de divers groupes d'intérêt. Des rencontres peuvent avoir lieu sur invitation du MFQ, le cas échéant. Le MFQ procède également à des consultations avec les autres ministres et est en discussion permanente avec Revenu Québec.

■ Analyse des mesures potentielles

L'analyse des mesures potentielles se fait sous l'angle de la mission du ministre des Finances, qui est de conseiller le gouvernement en matière financière et de favoriser le développement économique. Le MFQ appuie le ministre en élaborant et en proposant des politiques dans les domaines économique, fiscal, budgétaire et financier. Les mesures potentielles sont ainsi élaborées en tenant compte de certains facteurs, soit leurs impacts économiques, sociaux, environnementaux et sur les finances publiques, ainsi que l'incidence de ces mesures sur le plan de l'équité, de la neutralité, de la simplicité et de l'efficacité.

■ Discours sur le budget

Lors du discours sur le budget à l'Assemblée nationale, le ministre des Finances présente à la population le cadre financier, les orientations budgétaires du gouvernement ainsi que les mesures budgétaires et fiscales.

Le discours sur le budget est adopté par l'Assemblée nationale après 25 heures de débats. Par la suite, des projets de loi mettant en œuvre les mesures annoncées dans le budget sont déposés et débattus à l'Assemblée nationale, comme tout autre projet de loi.

□ Déclarations ministérielles et bulletins d'information

Dans le cas de déclarations ministérielles ou de bulletins d'information, le processus est moins formel et généralement plus ciblé.

- Des modifications techniques sont annoncées à la suite de travaux internes des ministères concernés ou de propositions de Revenu Québec, de fiscalistes du secteur privé ou d'universitaires.
- D'autres annonces visent à mettre en œuvre certaines politiques gouvernementales en cours d'année.
- Comme pour les annonces du budget, un projet de loi est déposé et débattu par la suite.

□ Aspects administratifs et législatifs de la mise en œuvre

Revenu Québec est responsable des aspects administratifs et législatifs de la mise en œuvre des mesures fiscales.

- Le processus administratif comprend la préparation ou la révision des formulaires ou des guides, l'adaptation des systèmes informatiques, la formation des agents responsables du service à la clientèle et l'intégration des interprétations requises.
- Le processus législatif consiste à rédiger des dispositions législatives et à appuyer le ministre lors du dépôt des projets de loi à l'Assemblée nationale.

ANNEXE 6 : INVENTAIRE DES MESURES ÉCOFISCALES

☐ Mesures écofiscales mises en place au Québec

- Avantages fiscaux associés au don écologique
- Consigne publique et privée sur les bouteilles de bière et contenants de boissons gazeuses
- Contributions additionnelles des automobilistes au transport en commun
- Crédit d'impôt remboursable pour la mise aux normes d'installations d'assainissement des eaux usées résidentielles
- Crédit d'impôt remboursable pour la production d'éthanol
- Crédit d'impôt remboursable pour la production d'éthanol cellulosique
- Crédit d'impôt remboursable RénoVert
- Déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur pour le transport en commun
- Droits annuels exigibles des titulaires d'une attestation d'assainissement en milieu industriel
- Droit d'immatriculation additionnel et droit d'acquisition à l'égard de véhicules munis de moteurs de forte cylindrée
- Droit spécifique de 3 \$ sur les pneus neufs
- Exemption au droit d'immatriculation additionnel sur les véhicules de luxe applicable sur les véhicules électriques d'une valeur de 75 000 \$ et moins
- Exemption de taxes municipales et scolaires pour les réserves naturelles en milieu privé
- Majorations de la taxe spécifique sur l'essence de 3 cents et de 1 cent
- Non-imposition des avantages accordés aux employés
- Redevances exigibles sur l'utilisation de l'eau
- Redevances pour l'élimination des matières résiduelles
- Régime de compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles
- Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (écofrais)
- Remboursement de la taxe spécifique sur les carburants à l'égard du biodiesel
- Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE)
- Taxe spécifique sur les carburants

RÉFÉRENCES

AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT, *Les écotaxes : Mise en œuvre et [sic] efficacité environnementale*, [En ligne], 2016, [<https://www.eea.europa.eu/fr/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>].

BUREAU DE NORMALISATION DU QUÉBEC, *Consulter vos parties prenantes*, dans Norme BNQ 21000, [En ligne], 2011, [www.bnq21000.qc.ca/methode/methode-pour-pme/accueil/volet-2-outils-de-gestion-strategique-en-7-etapes/etape-2-consulter-vos-parties-prenantes/].

CAIRN.INFO, *La fiscalité environnementale, outil de protection de l'environnement ?*, [En ligne], 2007, [<https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-108.htm>].

COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA, *Une vision intelligente, concrète et réaliste*, [En ligne], 2014, [<https://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2014/11/Commission-de-lecofiscalite-Rapport-novembre-2014.pdf>].

COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE, *Une réforme de la fiscalité québécoise*, Volume 1, [En ligne], 2015, [http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/examenfiscalite/uploads/media/Volume1_RapportCEFO_01.pdf].

CONSEIL PATRONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Guide de bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets*, [En ligne], 2016, [www.cpeq.org/files/guides/guide_bonnespratiques_web.pdf].

ENTREPRISES QUÉBEC, *Ressources+*, [En ligne], 2017, [<https://www2.gouv.qc.ca/entreprises/portail/quebec>].

EUROSTAT, *Statistics Explained Écotaxes*, [En ligne], 2017, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics/fr].

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, « After Paris: Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change », dans *Staff Discussion Notes*, [En ligne], 2016, [<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43484.0>].

GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE, *Seizing the Global Opportunity: Partnerships for Better Growth and a Better Climate*, [En ligne], 2015, [www.newclimateeconomy.report].

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur le développement durable*, [En ligne], 2006, [<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1>].

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique*, [En ligne], 2013, [<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/orientations/Orientations.pdf>].

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, [En ligne], 2014, [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf].

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Environmental Taxes, Reliefs and Schemes for Businesses*, [En ligne], 2016, [<https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/overview>].

GRAME, *Modalités et avantages d'une réforme fiscale écologique pour le Québec : mythes, réalités, scénarios et obstacles*, [En ligne], 2014, [www.grame.org/ecofiscalite.html].

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Recueil des indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, [En ligne], 2017, [<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/developpement-durable/indicateurs-suivi-strategie/recueil-indicateurs.html>].

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION, *Plan d'action gouvernemental 2016-2018 en matière d'allègement réglementaire et administratif*, [En ligne], 2016, [www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheque/publications/page/plans-daction-21742?no_cache=1&tx_igaffichagepages_pi1%5BbackPid%5D=88&tx_igaffichagepages_pi1%5BcurrentCat%5D=&cHash=01e4ba1eda912e7cb904a232c76dd04b&tx_igaffichagepages_pi1%5Bmode%5D=single&tx_igaffichagepages_pi1%5BparentPid%5D=21741].

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *La fiscalité environnementale*, [En ligne], 2016, [<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-environnementale>].

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Système de repérage des politiques publiques*, [En ligne], 2017, [<https://w3.mce.gouv.qc.ca/spps-srpp/Pages/Default.aspx?pi=Nouvelle>].

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, [En ligne], 2015, [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strategie-DD.pdf].

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, [En ligne], 2009, [<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/outils/guide-principesdd.pdf>].

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Loi sur la qualité de l'environnement*, 1978, Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles*, 2006, Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, 2011, Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de boissons gazeuses*, [En ligne], 2014, [<https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/consigne-entente-boissons-gazeuses.pdf>].

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière*, [En ligne], 2014, [<http://www.ambq.ca/mod/file/ContentDoc/7cbbc409ec990f19c78c75bd1e06f215.pdf>].

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*, 1993, Québec.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Politique de financement des services publics*, 2009, Québec.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement, [En ligne], 1991, [<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&Lang=fr&Book=False>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Gérer l'environnement, le rôle des instruments économiques*, 1994.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Database on Instruments Used for Environmental Policy and Natural Resources Management*, [En ligne], 2014, [<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/env%20policy-natural%20resources%20brochure.pdf>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Environmental Taxation: A Guide for Policy Makers*, [En ligne], 2011, [<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Analyse coûts-bénéfices et environnement*, [En ligne], 2006, [<http://tbauler.pbworks.com/f/OECD-Pearce+et+al-2006.pdf>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, 2006, Paris.

OFFICE OF ENVIRONNEMENT AND HERITAGE, *Environmental valuation reference inventory*, [En ligne], 2014, [<http://www.environment.nsw.gov.au/publications/evri.htm>].

ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION, *ISO 14000 – Management environnemental*, [En ligne], 2015, [<https://www.iso.org/fr/iso-14001-environmental-management.html>].

PÔLE QUÉBÉCOIS POUR L'ÉMERGENCE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE, *Les logos environnementaux sur les produits*, 2013.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT, *The Green Fiscal Policy Network*, [En ligne], 2017, [<http://www.greenfiscalspolicy.org/>].

RÉSEAU ENTREPRISE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Engager les parties prenantes communautaires : un guide à l'intention des entreprises*, [En ligne], 2012, [http://nbs.net/fr/files/2012/09/REDD_Guide_Engagement.pdf].

SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, « Convention sur la diversité biologique », dans *Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020*, [En ligne], 2010, [<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>].

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada : propositions de réglementation*, [En ligne], 2007, [<http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-fra.pdf>].

SWITCH, L'ALLIANCE POUR UNE ÉCONOMIE VERTE AU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques*, [En ligne], 2015, [http://allianceswitch.ca/wp-content/uploads/2016/03/15_09_02_SWITCH_M%C3%A9moire%C3%89cofiscalt%C3%A9FINA_L1.pdf].

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Loi sur l'administration publique*, 2000, Québec.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante*, 2013, Québec.

SYNAPSE, « Le chaînon manquant du développement durable », dans *webinaire Écofiscalité*, [En ligne], 2015, [<http://ecoconseil.ugac.ca/webinaires-synapse/>].

