



HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DU RÉSEAU DES CHEMINS MULTIUSAGES À L'INTENTION DU TRAVAIL DE RÉFLEXION DES CRRNT

Juillet 2013



Del Degan, Massé
Experts-conseils

825, rue Raoul-Jobin, Québec (Québec) G1N 1S6 CANADA

Téléphone : (418) 877-5252 • Télécopie : (418) 877-6763

Courriel : info@groupe-ddm.com • Web : www.groupe-ddm.com

HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DU RÉSEAU DES CHEMINS MULTIUSAGES À L'INTENTION DU TRAVAIL DE RÉFLEXION DES CRRNT

Présenté à la :

CONFÉRENCE DES ÉLUS DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Préparé par :



Del Degan, Massé
Experts-conseils

825, rue Raoul-Jobin
Québec (Québec) G1N 1S6

Juillet 2013

ÉQUIPE DE TRAVAIL

DEL DEGAN, MASSÉ ET ASSOCIÉS :

DIRECTEUR DE PROJET :	Michel Vincent
RÉDACTION :	Michel Vincent Jérôme Blanchet Alexandre Larouche

Référence à citer :

Del Degan, Massé et Associés inc., 2013. *Hypothèses de financement du réseau des chemins multiusages à l'intention du travail de réflexion des CRRNT*, rapport final, version préliminaire présenté à la Conférence des élus de l'Abitibi-Témiscamingue, 56 pages + annexes.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. MANDAT	1
2. MÉTHODOLOGIE.....	2
3. REVUE DE LITTÉRATURE ET SYNTHÈSE DES ACQUIS.....	3
3.1 Notions fondamentales de la tarification.....	3
3.1.1 Tarif et impôt.....	4
3.1.2 Quatre catégories de biens et services	4
3.1.3 Structure des coûts et des bénéfices	7
3.1.4 Trois approches de financements	7
3.1.5 Trois vertus : efficacité, équité et responsabilité	9
3.1.6 Cinq principes de la tarification.....	10
3.1.7 Acceptabilité publique.....	11
3.1.8 Quatre types de comportement face au tarif	13
3.2 Points importants du rapport sur la Mauricie.....	14
3.3 Exemples similaires	15
4. ANALYSE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT.....	18
4.1 Contexte	18
4.1.1 Rôle de l'État et de l'industrie forestière dans le financement des chemins multiusages.....	18
4.1.2 Autres programmes en liens avec les chemins forestiers	19
4.2 Analyse du questionnaire.....	20
4.2.1 Section 1 : utilisateurs ou bénéficiaires.....	20
4.2.2 Section 2 : équité	23
4.2.3 Section 3 : considérations plus générales	25
4.3 Caractéristiques des régions administratives	25
4.4 Analyse des conditions de succès d'un système de financement.....	27
4.4.1 Condition 1 : couverture optimale des utilisateurs et des bénéficiaires	27
4.4.2 Condition 2 : identification du réseau et période d'information	30
4.4.3 Condition 3 : uniformité du système de financement	30
4.4.4 Condition 4 : respect des principes et des vertus	32
4.5 Sources de financement.....	32
4.5.1 Synthèse de l'analyse des sources de financement	38
4.6 Réalisation des hypothèses de financement.....	40
4.6.1 Hypothèses de financement.....	42
4.6.2 Classification des hypothèses de financement	45
4.6.3 Processus dynamique du système de financement	45
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	48

BIBLIOGRAPHIE.....	50
LEXIQUE.....	51

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Trois types de biens et services financés par l'État.....	6
Tableau 2	Caractéristiques des sources de financement	39
Tableau 3	Sources de financement retenues pour la réalisation des hypothèses de financement.....	40
Tableau 4	Hypothèses de financement	43
Tableau 5	Classification des hypothèses de financement	46

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Cinq types de valeur associées à un bien ou à un service non marchand	12
Figure 2	Flux monétaire de la dépense selon les types de bénéficiaires	23
Figure 3	Schéma des revenus et coûts d'un système de financement en fonction du pourcentage d'utilisateurs captés	28
Figure 4	Courbe du bénéfice net.....	29
Figure 5	Sources de financement selon le niveau d'obligation	33

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1	Questionnaire
ANNEXE 2	Analyse générale des résultats du questionnaire
ANNEXE 3	Méthode de fixation d'un tarif
ANNEXE 4	Typologie des utilisateurs
ANNEXE 5	Avantages et désavantages de sources de financement

INTRODUCTION

Le rapport de DDM vise à élaborer, analyser et recommander des hypothèses de financement pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques au Québec. L'objectif principal consiste à fournir aux régions administratives du Québec un argumentaire rigoureux sur les avantages, désavantages et potentiels d'application de ces différentes hypothèses de financement.

Bien que ces chemins (forestiers) sont construits par l'industrie forestière pour le bon déroulement de leurs activités d'aménagement et de récolte, ils sont par la suite utilisés par un ensemble d'utilisateurs beaucoup plus large. Outre l'industrie forestière, il peut s'agir de l'industrie minière ou énergétique, d'amateurs de plein air, d'adeptes de VTT (quad) ou de motoneige, de pêcheurs et chasseurs ou encore du ministère des Ressources naturelles du Québec. Ces chemins passent donc du statut de « forestiers » à celui de « multiusages ») et deviennent disponibles pour un inventaire diversifié d'activités récréotouristiques.

En plus des utilisateurs, la présente étude accorde un statut particulier aux bénéficiaires des chemins. Sans nécessairement utiliser le réseau directement, ces derniers bénéficient de retombées économiques et touristiques découlant de la qualité soutenue des chemins multiusages. Ainsi, les concepts d'utilisateurs-payeurs et de bénéficiaires-payeurs reviendront constamment au long du rapport.

Le thème central de ce rapport porte donc sur des façons de tarifier les utilisateurs et les bénéficiaires, et ce, en respectant divers principes et concepts, dont l'équité, qui comprend à elle seule de nombreuses dimensions. Ce qui apparaît équitable pour un individu ne l'est pas forcément pour un autre. D'ailleurs, les manifestes « Québec solidaire » et « Québec lucide » ne manquent pas de confirmer cette complexité. À cela s'ajoute la tâche d'atteindre l'équilibre entre l'équité et l'efficacité. Ces dernières sont susceptibles d'entrer en contradiction. Un tarif efficace peut s'accompagner d'une équité faible. Bref, l'unanimité sur le meilleur système de financement des chemins multiusages risque d'être difficile à obtenir.

Par conséquent, le mandat confié à DDM constitue un défi de taille, et l'équipe de travail, composée d'économistes et d'ingénieurs forestiers, s'est efforcée d'offrir des solutions reposant sur des bases théoriques solides.

1. MANDAT

Les chemins multiusages en milieu forestier constituent des actifs de grande importance pour le Québec. En effet, bien que la raison à la base de leur existence soit l'aménagement forestier et la récolte du bois, ils s'utilisent par un nombre croissant d'individus et d'entreprises, et ce, autant à des fins commerciales que privées. L'utilisation continue de ces infrastructures, en plus du simple passage des saisons, contribuent à leur usure rapide et entraînent un entretien assidu pour éviter qu'ils ne se détériorent à un niveau qui pourrait mettre en danger la sécurité publique ou rendre impossible la réalisation d'activités importantes dans certains secteurs.

Si la question de la responsabilité du financement des chemins multiusages demeure encore largement non répondue, vague et mal comprise, aucune ambiguïté n'entoure la nécessité de maintenir le réseau en bon état. Cette unanimité se présente d'ailleurs comme une obligation, non seulement de s'attaquer au problème du financement, mais aussi et surtout, à le régler de manière consensuelle.

L'objectif de ce rapport est donc de regrouper l'ensemble des connaissances nécessaires pour orienter les CRÉ vers la sélection d'un système permettant de financer adéquatement l'entretien des chemins multiusages à l'échelle des régions administratives. Ainsi, avant d'en arriver aux solutions proposées, le rôle joué par l'industrie forestière dans l'entretien et la réfection ainsi que le contexte dans lequel s'inscrit ce mandat seront éclaircis. Afin de bien comprendre les enjeux, les différents types d'acteurs potentiellement impliqués dans le financement seront analysés et bien définis. La pertinence de leur participation au système de financement occupera une partie des discussions.

Le rapport propose également des conditions gagnantes visant l'implantation réussie d'un nouveau système de financement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'obligations, on peut les considérer comme des éléments importants. Par exemple, une emphase particulière portera sur l'équité d'un système de tarification, mais aussi sur sa simplicité d'administration. Par conséquent, les coûts de fonctionnement du système retenu ne pourront représenter qu'une faible partie des frais d'entretien du réseau.

Afin de n'omettre aucune option, le rapport inclut plusieurs sources de financement qui pourraient s'appliquer à la problématique des chemins multiusages. Après avoir expliqué les avantages et inconvénient de chacune, certaines seront rejetées afin de conserver uniquement les plus pertinentes. C'est à partir de celles-ci que les hypothèses de financement prendront forme. Bien que fortement influencées par le principe d'utilisateurs-payeurs et de bénéficiaires-payeurs, certaines hypothèses iront au-delà de ces considérations. Les hypothèses proposées viseront également à tenir compte des caractéristiques des différentes régions. Bien qu'une approche uniforme s'avère à première vue souhaitable, il demeure important de laisser une certaine latitude au chapitre des modalités d'application.

DDM propose à la CRÉ de l'Abitibi-Témiscamingue, en partenariat avec celles des autres régions, un certain nombre d'hypothèses de financement pour le réseau de chemins multiusages, incluant tout l'argumentaire qui les justifie. Étant donné les nombreux intervenants s'intéressant à cette problématique, le rapport adopte une approche pédagogique, en ce sens qu'il inclut une vaste revue de notions économiques liées à la tarification ainsi qu'un lexique visant à éviter toute confusion. Il n'en est pas moins dépourvu des termes techniques nécessaires. Bref, le rapport se veut accessible à tous, tout en s'adressant directement à ceux qui devront prendre des décisions.

2. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie utilisée pour la réalisation de ce mandat se divise en trois sections. La première présente une revue de littérature, incluant un survol des notions fondamentales de la tarification, un retour sur les éléments importants développés dans le cadre d'un précédent mandat de DDM sur la question des chemins multiusages et enfin, une présentation de différents exemples offrant des perspectives intéressantes sur la problématique soulevée. C'est notamment dans cette section que les concepts d'utilisateurs-payeurs, de bénéficiaires-payeurs et d'équité seront abordés. En plus de

l'expertise de DDM, la section repose sur des documents phares tels que le « rapport Montmarquette » et certains fascicules de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

La deuxième section se veut le point central de l'étude. Commenant par une revue du contexte entourant la construction et l'entretien des chemins forestiers, cette étape consiste essentiellement à colliger l'ensemble des informations pertinentes. Des rencontres et discussions avec le ministère des Ressources naturelles et l'industrie ont permis d'alimenter cette section. Parallèlement aux travaux d'analyses, un questionnaire a été développé et distribué aux intervenants identifiés par les différentes CRÉ. Celui-ci ne vise non pas à établir des statistiques sur lesquelles se basent les hypothèses de financement, mais bien à faire un bref tour d'horizon de l'opinion générale sur des problématiques précises entourant le mandat. Le principal objectif de ce questionnaire consiste donc à identifier les points sur lesquels un certain consensus peut se dégager et sur ceux où les opinions divergent.

Par la suite, l'établissement d'une liste de sources de financement précède une analyse réalisée en fonction des notions théoriques développées dans la première section du rapport. Des grilles synthèses, conçues par DDM pour résumer les caractéristiques de chaque source de financement y apparaissent également. À la suite de cette étape, des hypothèses de financement seront construites. À leur tour, ces hypothèses subiront une analyse à l'aide du soutien théorique afin d'identifier les plus porteuses.

La dernière section propose une synthèse du rapport et débouche sur certaines recommandations. Les prochaines étapes concernant la mise en œuvre du nouveau système de financement y seront également abordées.

3. REVUE DE LITTÉRATURE ET SYNTHÈSE DES ACQUIS

La première section du rapport se concentre essentiellement sur deux points. Premièrement, elle présente en détail les connaissances actuelles de la tarification et remet en contexte certaines informations provenant d'un mandat précédent de DDM. Deuxièmement, elle propose quelques exemples similaires jugés pertinents à la problématique des chemins multiusages.

3.1 Notions fondamentales de la tarification

La compréhension d'un système de financement de réseau des chemins multiusages nécessite la maîtrise de plusieurs notions économiques. Cette section se consacre à cette tâche. L'objectif consiste à développer un cadre de réflexion rigoureux pour analyser de manière structurée les avantages et les inconvénients propres aux différentes hypothèses de financement.

Ces notions fondamentales proviennent principalement de trois documents :

- Le rapport Montmarquette, « Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble »¹;
- Le rapport de projet « Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois »²;

¹ Groupe de travail sur la tarification des services publics, gouvernement du Québec.

² Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, Cirano.

- La série de rapports de travail « La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? »³.

3.1.1 Tarif et impôt

Les concepts de tarif et d'impôt étant souvent difficiles à différencier, il convient de s'y attarder. Un tarif consiste en une somme d'argent payée en fonction d'une utilisation directe d'un bien ou d'un service prodigué par un ministère, un organisme ou une entité dépendante de l'État. Une entreprise privée peut aussi exiger un tarif, distinct du prix de vente, en fonction du niveau d'utilisation d'un service, par exemple dans le cas de la téléphonie cellulaire.

Un impôt constitue plutôt une somme d'argent payée par le contribuable par sa déclaration de revenus, pour financer les missions de l'État. Une fois cette somme payée, rien ne garantit que le bien ou le service financé soit directement utilisé par le contribuable. La différence entre tarif et impôt se trouve donc dans cette dernière affirmation.

Généralement, un bon système de financement géré par l'État crée une répartition équilibrée de responsabilités entre le tarif et l'impôt. Par contre, dans certaines situations, l'utilisation unique d'un tarif ou d'un impôt apparaît aussi adéquate. À titre d'exemple, la justice, la sécurité et la protection de l'environnement se financent par l'impôt uniquement. À l'inverse, la tarification constitue l'unique mode de financement pour l'assurance automobile et l'électricité. Finalement, la santé, l'éducation et le transport en commun se financent par une combinaison d'impôt et de tarification.

L'une des utilités d'un tarif consiste à réduire un fardeau fiscal élevé supporté par les contribuables en redirigeant la charge à payer directement vers les utilisateurs du bien ou du service. D'un autre côté, un système de tarification trop exigeant pour les utilisateurs directs du bien ou du service peut se voir allégé grâce à l'impôt⁴. Cette approche permet de responsabiliser l'ensemble des individus, et non pas uniquement les utilisateurs, qui bénéficient des avantages économiques découlant du bien ou du service. Dans le cas particulier des chemins multiusages, l'utilisation unique de l'impôt soulève certaines réserves. En effet, comme présenté dans la section suivante, les chemins multiusages ne constituent pas des biens publics purs, mais des biens privés offerts par l'État.

Points à retenir

- Une des utilités d'un tarif consiste à rediriger le fardeau fiscal vers l'utilisateur.
- L'impôt permet d'alléger le fardeau des utilisateurs.
- Il peut donc exister un certain équilibre entre ces deux formes de financement.

3.1.2 Quatre catégories de biens et services

Les biens et services se divisent en plusieurs catégories, soit les biens et services publics purs offerts par l'État, les biens et services privés offerts par les entreprises privées, les biens et services privés offerts

³ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

⁴ Entretien téléphonique avec Gilles Larin, titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2013.

par l'État et les biens et services privés collectivement financés offerts par l'État. Dépendamment du type de bien et service, certains systèmes de financement deviennent plus appropriés.

1. Biens et services publics purs offerts par l'État

Un bien et service public pur possède deux propriétés, la non-rivalité et la non-exclusion. La non-rivalité signifie que la consommation du bien et service par un individu A n'empêche pas la consommation de ce même bien et service par un individu B. La non-exclusion signifie qu'il n'est pas possible pour un individu d'être exclu de la consommation du bien et service. La défense nationale et la sécurité publique se présentent comme deux exemples de services publics purs. Le financement des biens et services publics purs provient entièrement de l'impôt des contribuables, et l'État en assure généralement la gestion.

2. Biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé :

Ces biens et services proviennent des entreprises du secteur privé, contre rémunération. Le consommateur possède l'entière liberté de se procurer un bien privé si le prix lui convient ou, comme le décrivent les économistes, si l'augmentation du bien-être associée à sa consommation apparaît supérieure ou égale à la diminution du bien-être provenant de la perte de ses liquidités. L'achat d'une piscine, d'une voiture ou d'une maison constitue des exemples.

3. Biens et services privés offerts par l'État :

Ces biens et services s'apparentent à ceux offerts par les entreprises du secteur privé, sauf qu'ils tombent plutôt sous la gestion de l'État, se finançant par la tarification (en principe). Il devient donc nécessaire de payer un prix pour leur utilisation. Un traversier, un centre des congrès et certaines assurances constituent des exemples.

4. Biens et services privés collectivement financés :

Ces biens et services, gérés par l'État, se financent en utilisant à la fois la tarification des utilisateurs et l'impôt des contribuables. Ces biens et services, aussi appelés « méritoires » ou « publics mixtes », se situent entre les biens et services publics purs et ceux privés offerts par l'État. L'utilisation de ce type de bien et service engendre des bénéfices ou des coûts qui dépassent ceux supportés par les utilisateurs. Il s'agit des externalités positives ou négatives (définies à la section suivante). La santé, l'éducation et les transports publics constituent des exemples.

À l'égard des quatre types de biens et services définis ci-haut, il importe de souligner que plusieurs, voire la majorité, des biens assurés ou produits par l'État demeurent de nature privée (catégories 3 et 4) et non publique pure (catégorie 1). La raison pour laquelle l'État les produit provient de considérations historiques (comme les forêts, la vente d'alcool, l'hydroélectricité, les services de garderie, etc.) ou parce que le secteur privé ne s'y intéresse pas (comme un traversier, un centre des congrès, etc.). Le 0 distingue les trois catégories de biens et services gérés par l'État (catégories 1, 2 et 4) avec des exemples pour le Québec.

Tableau 1 Trois types de biens et services financés par l'État

Catégorie de biens et services	Exemples
Biens et services publics purs (1)	• Justice • Sécurité publique • Protection de l'environnement
Biens et services privés offerts par l'État (3)	• Assurance automobile • Électricité • Traversier
Biens et services privés collectivement financés (4)	• Santé • Éducation • Transport en commun

À la lumière de ces considérations, il apparaît maintenant raisonnable d'affirmer que **l'entretien et la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques ne constituent pas des biens gratuits, ni des biens publics purs, mais des services privés gérés par l'État**. Le financement de ce service ne devrait pas relever uniquement de l'impôt, mais bien de la tarification (catégorie 3) ou d'une combinaison d'impôt et de tarification (catégorie 4)⁵. Leur utilisation accrue au cours des dernières décennies rend nécessaire le développement d'un système de tarification pour en financer l'entretien.

Les paragraphes précédents soulèvent une problématique importante. À cet effet, le rapport Montmarquette dénonce cette perception erronée face aux biens et services publics. Selon plusieurs, un service fourni par l'État devient obligatoirement gratuit et ne saurait être facturé aux utilisateurs. De plus, pour certains, la présence de l'impôt apparaît suffisante et rend tout tarif non pertinent. Cette culture de la gratuité s'explique par deux éléments :

- Les gens ne connaissent pas le prix des biens et des services publics, car le montant payé pour un bien ou un service particulier se voit noyé dans la contribution fiscale totale.
- Certaines personnes ne paient aucun impôt. De ce fait, ils peuvent perdre de vue le fait qu'un bien ou un service public possède bel et bien un coût et que quelqu'un d'autre doit le payer à leur place.

Points à retenir

- L'entretien des chemins multiusages apparaît un service privé géré par l'État. Le financement ne devrait donc pas relever uniquement de l'impôt.
- La culture de la gratuité envoie un mauvais signal à la population en général et aux utilisateurs en particulier.

⁵ Une approche intéressante visant à justifier l'emploi de l'impôt et de la tarification pour le financement de l'entretien des chemins multiusages consiste à considérer les chemins sur forêt publique comme un bien commun que la population, dans son ensemble, peut utiliser et dont elle peut bénéficier.

3.1.3 Structure des coûts et des bénéfices

L'entretien et la réfection des chemins multiusages englobent plusieurs types de coûts et de bénéfices. Il convient de bien les connaître puisqu'ils font partie intégrante de l'analyse de la section 2 du présent rapport. Le rapport de projet du Cirano les divise en trois composantes.

Composante interne (coûts et bénéfices directs) :

Cette composante comprend tous les coûts et bénéfices liés uniquement aux utilisateurs du réseau routier des forêts publiques. Elle ne comprend pas les coûts et bénéfices existant à l'extérieur du réseau de routes forestières et de la forêt. Un utilisateur bénéficie d'un réseau routier de qualité, il doit donc, par un tarif, supporter les coûts liés à l'entretien et à la réfection.

Composante externe n° 1 (retombées positives) :

Les externalités positives ou retombées positives comprennent l'ensemble des avantages liés au bon maintien du réseau routier dont bénéficient les utilisateurs et les non-utilisateurs de chemins multiusages. Par exemple, une qualité soutenue des routes forestières multiusages peut contribuer à rehausser le niveau d'attraction d'une région touristique. Ceci procure un avantage pour l'économie de la région et, par le fait même, un bénéfice pour sa population.

Composante externe n° 2 (retombées négatives) :

Les externalités négatives ou retombées négatives comprennent tous les désavantages liés à l'utilisation du réseau routier affectant les utilisateurs et les non-utilisateurs de chemins multiusages. Un exemple important provient de la pollution de l'air ou du bruit engendré par les véhicules circulant sur les chemins multiusages. Ces désavantages s'observent sur le réseau de routes forestières et aussi à l'extérieur de celui-ci.

Points à retenir

- Bien qu'il existe des coûts et bénéfices liés directement au réseau de chemins multiusages, il convient aussi de considérer les impacts externes (retombées positives ou négatives).

3.1.4 Trois approches de financements

Dans l'histoire de la pensée économique, les économistes ont réussi à identifier et décrire le principe de pollueur-payeur pour mieux gérer les externalités négatives découlant des activités de production (exemple : pollution, bruit et encombrement). Cette approche s'utilise généralement pour des considérations environnementales visant notamment le financement des transports en commun. Par conséquent, elle ne correspond pas adéquatement à la problématique du présent mandat et ne sera pas retenue dans le cadre de ce rapport. Par contre, elle permet de situer l'origine de l'approche utilisateur-payeur. Le rapport de projet du Cirano identifie trois autres approches de financement gérées par l'État, soit les approches utilisateur-payeur, bénéficiaire-payeur et une combinaison des deux. Ces trois approches demeurent intimement liées.

Utilisateur-payeur

Cette approche s'inscrit très bien à l'intérieur du contexte de la tarification. Un individu utilise (consomme) un bien ou un service privé offert par l'État et doit supporter les coûts de la consommation

de ce bien ou de ce service par un tarif, pour contribuer à son financement. Cette approche fera l'objet de plusieurs analyses dans le cadre de ce rapport. Un utilisateur fait « usage » d'un chemin forestier et contribue à sa dégradation. Par le fait même, il devrait légitimement payer un certain montant pour en financer l'entretien et la réfection. Cette approche rejoint la composante interne décrite dans la section précédente sur la structure des coûts et des bénéfices. L'objectif de l'approche utilisateur-payeur consiste à faire supporter au consommateur le coût réel de l'utilisation d'un bien ou d'un service gouvernemental. En d'autres mots, cette approche permet à celui qui l'utilise d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit. Le tarif agit comme un signal pour le producteur (État) et l'acheteur (utilisateur). En effet, l'observation du montant du tarif permet à l'État de choisir le niveau de bien ou de service offert. D'un autre côté, l'observation du montant du tarif permet à l'utilisateur de choisir le niveau de bien ou de service qu'il souhaite consommer.

En termes d'efficacité, l'approche utilisateur-payeur permet à la ressource (chemins) d'être consommée par les individus qui la valorisent le plus. En effet, dès l'instauration d'un tarif, un individu peut se retirer du groupe d'utilisateurs en raison d'un bénéfice perçu de l'utilisation des chemins inférieur au montant du tarif. De ce fait, une place se libère dans le groupe d'utilisateurs pour laisser la chance à un individu qui accorde un bénéfice perçu supérieur au tarif.

Bénéficiaire-payeur

Cette approche correspond à l'externalité positive ou aux retombées (composante externe). L'entretien et la réfection des chemins multiusages des forêts contribuent à une qualité soutenue des routes. Par le fait même, l'attraction d'une plus grande population touristique peut survenir, contribuant positivement aux retombées économiques de la région. Ces retombées économiques s'avèrent profitables à la fois aux utilisateurs et aux non-utilisateurs de chemins forestiers. Par conséquent, il apparaît légitime que l'ensemble de ces bénéficiaires contribue au financement des chemins forestiers. Il convient de noter que tous les individus ne sont pas nécessairement des bénéficiaires et que parmi ceux-ci, certains profitent davantage que d'autres. Un propriétaire de magasin de pêche ou de chasse qui profite d'un chiffre d'affaires plus élevé en raison de la qualité des chemins sur forêts publiques constitue un exemple de bénéficiaire-payeur s'il contribue aussi au financement des chemins multiusages par un pourcentage sur son bénéfice.

Utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur

Par sa nature, un utilisateur constitue aussi un bénéficiaire. Dans ce document, les deux groupes demeureront toutefois distincts. Ainsi, il pourra s'avérer pertinent de combiner les deux groupes ou, à l'inverse, de les considérer séparément au chapitre de leur rôle respectif à jouer au sein du système de financement.

Points à retenir

- L'approche utilisateurs-payeur implique que ceux qui circulent sur le réseau de chemins multiusages en assument aussi les coûts d'entretien.
- Puisqu'il existe des externalités potentiellement importantes, il convient d'envisager l'élargissement de la réflexion et d'y inclure le concept de bénéficiaire-payeur.

3.1.5 Trois vertus : efficacité, équité et responsabilité

Le rapport Montmarquette, « Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble » identifie deux vertus souhaitables à tout bon système de financement géré par l'État. Un système doit s'avérer efficace et équitable. Le rapport de projet du Cirano, s'inspirant directement du rapport Montmarquette, y ajoute un troisième élément, la responsabilité.

Les auteurs de ces deux rapports précisent que l'équilibre de ces vertus demeure complexe. En effet, les efforts fournis pour le bon maintien de l'une de ces vertus s'accompagnent souvent par la dégradation de l'une des autres vertus souhaitables. Des compromis s'avèrent donc inévitables et imparfaits entre efficacité et équité.

Efficacité

Selon le rapport Montmarquette, l'efficacité représente la capacité de produire le plus possible à partir des ressources disponibles, non illimitées. Dans le même ordre d'idées, le rapport de projet du Cirano affirme qu'un système de financement efficace arrive à équilibrer un budget tout en permettant une utilisation optimale de la ressource. De ce fait, aucun utilisateur ne se prive ni n'abuse du bien ou du service offert par l'État. L'efficacité permet donc de converger vers l'absence de gaspillage de la ressource, tout en ne limitant pas indûment les actions des utilisateurs. Elle permet aussi d'orienter le comportement des individus dans la bonne direction et de gérer la demande du bien ou du service. Le but premier d'un tarif ne consiste pas à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service, comme le fait un ticket modérateur.

Un système de financement efficace se doit aussi de respecter la structure des coûts et des bénéfices discutée précédemment. De ce fait, si la majorité des coûts et bénéfices se rattache à la composante interne, une approche utilisateur-payeur apparaît nettement plus appropriée.

Équité

L'équité représente la juste répartition des responsabilités et des retombées liées à l'utilisation d'un réseau routier. En d'autres mots, l'équité représente le partage de ce qui est produit et le financement de ce produit. L'équité constitue un concept subjectif qui comprend de nombreuses dimensions. Une situation équitable pour une personne peut s'avérer non équitable pour une autre. La littérature rapporte généralement deux types d'équité.

Équité verticale

Cette dimension de l'équité se consacre à l'égalité des revenus. Une tarification équitable verticalement de type utilisateur-payeur tiendra compte du fait qu'un tarif fixe pour tous les utilisateurs constitue une plus grande proportion de dépense par rapport au revenu pour les moins nantis. Une tarification équitable verticalement s'ajustera donc pour fixer un tarif relativement plus élevé pour les plus fortunés.

Par contre, le tarif doit conserver sa propriété de signal et ainsi refléter les coûts réels et représentatifs de la ressource. De ce fait, l'État ne devrait pas intervenir directement sur le tarif. Un mécanisme de transfert, comme la Sécurité sociale ou des mesures fiscales, devrait servir à dédommager les gens plus démunis⁶. Cette dimension de l'équité occupera très peu de place dans le cadre de ce mandat.

⁶ Le mécanisme de transfert peut aussi s'appliquer aux associations avec de faibles capacités financières.

Équité horizontale

Cette dimension de l'équité se consacre à l'égalité des chances. Une tarification équitable horizontalement tiendra compte du fait qu'un tarif appliqué sur une population d'utilisateurs doit faire bénéficier de manière égale cette même population. Pour ce faire, il importe que la tarification permette d'ajuster le tarif en fonction du niveau de bénéfice des différents groupes. Dans le cas des chemins multiusages des forêts publiques, cette définition de l'équité recevra davantage d'attention.

Responsabilité

La responsabilité constitue une vertu complémentaire aux deux premières. Elle n'amène rien de nouveau en soi, bien qu'elle contribue à donner un point de vue supplémentaire intéressant. Selon le rapport du Cirano, un système de financement responsable vise à sensibiliser les usagers aux coûts engendrés par leur utilisation des services, tant directs qu'indirects. De ce fait, si un individu contribue à l'usure des chemins multiusages, il est de sa responsabilité de contribuer à en financer l'entretien. Un tel système de financement vise aussi à responsabiliser les usagers aux bénéfices reçus, tant directs qu'indirects. Un individu bénéficie d'un avantage économique découlant de l'entretien des chemins multiusages; il lui revient donc de participer financièrement aux activités de maintien.

Points à retenir

- L'efficacité implique de ne pas limiter indûment les actions des utilisateurs.
- L'équité vise à s'assurer que le niveau de bénéfice de chacun des groupes est considéré.
- La tarification envoie un signal et permet ainsi de responsabiliser la population.

3.1.6 Cinq principes de la tarification

Après avoir évalué les avantages et les lacunes des différents modes de fixation de tarifs au Québec, le rapport Montmarquette estime qu'une tarification efficace des biens et services publics doit reposer sur les cinq principes suivants :

Couverture des coûts

Le tarif doit couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du régime afin d'envoyer au consommateur un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public. Le consommateur répartit son revenu disponible selon ses besoins et ses préférences, en tenant compte du coût de chacune de ses décisions de consommation. Le comportement du consommateur envers sa demande de biens et services privés offerts par l'État s'apparente grandement au comportement qu'il applique pour sa demande de biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé.

La couverture des coûts associés aux biens et services collectivement financés apparaît plus complexe. Cette couverture inclut l'approche utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur. La répartition du financement entre les deux approches doit faire l'objet de règles claires et précises.

Transparence

Les utilisateurs appelés à contribuer au financement, par un tarif, doivent pouvoir recevoir toute l'information pertinente sur ce tarif, les coûts de fonctionnement du service et les enjeux en cause. À tout moment, l'utilisateur doit savoir combien et pourquoi il paye.

Solidarité envers les plus démunis

Une tarification ne saurait exclure les citoyens à faible revenu de la consommation de biens et services essentiels privés offerts par l'État. De ce fait, le concept d'équité verticale discuté précédemment définit ce troisième principe. L'utilisation des chemins multiusages sur les terres forestières publiques ne possède pas le même caractère essentiel que les services de santé, d'éducation ou de fourniture d'électricité. Par conséquent, il devient peu probable qu'elle soit qualifiée de prioritaire. Ce troisième principe apparaît tout de même à titre informatif.

Affectation des revenus de la tarification

Une des principales oppositions à la mise en place d'un système de tarification repose sur l'absence de lien légal entre les sommes versées et leur affectation à l'entretien du réseau routier. Il s'agit pourtant d'un des principes de base de la tarification efficace. Un système utilisateur-payeur apparaîtra d'autant plus facile à faire accepter aux consommateurs que si ces derniers obtiennent l'assurance que les sommes recueillies serviront bel et bien à entretenir le réseau routier plutôt que de venir grossir le Trésor public du Québec.

Le rapport Montmarquette dénonce certains problèmes liés à l'affectation des revenus de la tarification. Plus les revenus d'un système de financement se gèrent à un niveau d'autorité général, plus l'intérêt politique prend de l'importance et plus les intérêts municipaux s'en trouvent écartés. Un système de tarification géré au niveau territorial risque moins de décevoir les utilisateurs locaux, comparativement à un niveau de gestion provincial ou fédéral. Dans le cadre de ce rapport, il conviendra donc d'identifier, pour chaque hypothèse, le palier administratif souhaité (territorial, régional, interrégional ou provincial).

Reddition de compte

La reddition de compte vise à évaluer les résultats obtenus et à les comparer aux objectifs tarifaires. Un système de tarification visant à mieux répartir les frais d'entretien du réseau routier devra donner des résultats pour recevoir l'assentiment populaire. Pour ce faire, les gens responsables de percevoir les sommes et d'administrer le système devront rendre des comptes à ceux qui y contribuent financièrement. Ces derniers pourront juger par eux-mêmes de l'amélioration de l'état des infrastructures et se montreront exigeants quant à l'affectation de leurs contributions.

Points à retenir

- Le participant à un système de financement doit savoir combien et pourquoi il paie.
- L'affectation des revenus aux travaux d'entretien s'avère cruciale pour l'acceptabilité publique.
- Un système de financement doit prévoir des mécanismes de reddition de compte dans un souci de transparence envers les participants.

3.1.7 Acceptabilité publique

Dans les sections précédentes, de nombreuses vertus, principes et qualités ont été énumérés pour décrire l'état d'un bon système de financement. L'ensemble de ces concepts se résume à un objectif bien précis, l'acceptabilité du public face au système. Un bon système se doit avant tout de gagner la confiance du public à défaut de quoi il ne pourra s'avérer efficace. Il s'agit d'un élément essentiel qui sera abordé à plusieurs reprises dans le chapitre 2 touchant à l'analyse des avantages et des désavantages liés aux différentes hypothèses de financement.

Comme présenté en début de rapport, l'impôt peut viser, notamment, à alléger le fardeau supporté par les utilisateurs dans le cadre d'une tarification. L'utilisateur d'un bien ou d'un service se voit ainsi sollicité dans une moindre mesure puisque qu'une partie de sa charge est transférée au contribuable. Par conséquent, l'avenue fiscale (l'impôt) peut contribuer à l'obtention de l'acceptabilité publique comme toute la population paye pour l'entretien d'un bien alors qu'une proportion restreinte l'utilise. Or, le bien-être retiré d'un bien ou d'un service ne découle pas uniquement de son utilisation, justifiant ainsi, du moins en partie, le financement par le contribuable en plus de l'utilisateur ou du bénéficiaire.

Selon la théorie économique des ressources naturelles⁷, on observe en effet cinq types de valeur associée à un bien non marchand ou, en d'autres mots, à un bien ne possédant pas de valeur monétaire définie par des transactions sur un marché. La figure 1 illustre cette idée.

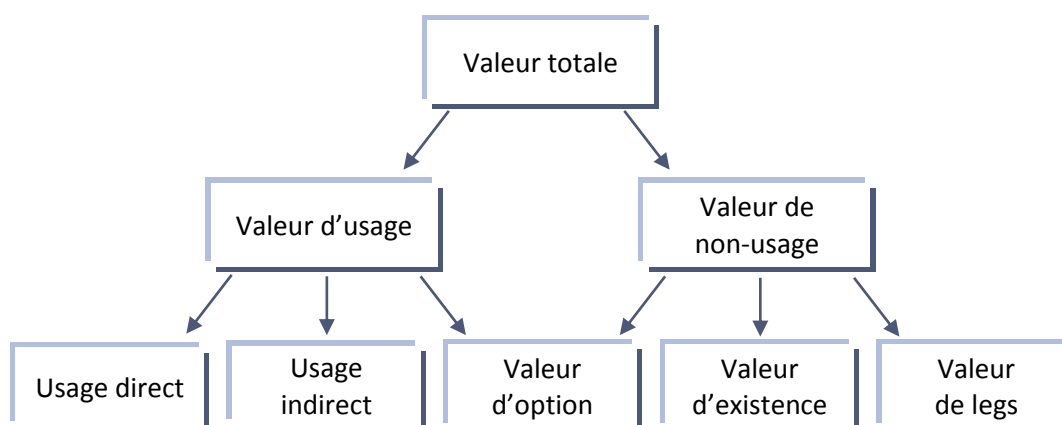


Figure 1 Cinq types de valeur associées à un bien ou à un service non marchand

La valeur totale d'un bien se divise en deux catégories : la valeur d'usage (valeur communément identifiée sur les marchés) et la valeur de non-usage. Cette distinction permet de différencier la valeur perçue d'un bien en provenance d'un l'utilisateur et d'un non-utilisateur. La valeur de non-usage se divise, quant à elle, en trois classes : la valeur d'option, d'existence et de legs.

Valeur d'option

La valeur d'option comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue à la possibilité de pouvoir un jour utiliser le bien ou le service, même si cette possibilité ne devait jamais survenir. Dans le cadre des chemins multiusages, il se peut que certains non-utilisateurs prévoient un jour devenir des utilisateurs et se rendre en milieu forestier public. Afin de maintenir cette éventualité bien réelle, ils demeurent disposés à contribuer au financement des chemins multiusages.

Valeur d'existence

La valeur d'existence comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue au fait qu'un bien ou service existe même s'il ne prévoit jamais l'utiliser. Par exemple, certains individus se disent prêts à financer les efforts de préservation de la forêt amazonienne, même s'ils savent pertinemment qu'ils ne s'y rendront jamais. Il s'agit d'un sentiment d'appartenance.

⁷ Voir les travaux de Weisbrod, 1964; John K. Krutilla, 1967

Valeur de legs

La valeur de legs comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue au fait que le bien ou service demeure préservé et en bon état pour les générations futures. Par exemple, il se peut que des grands-parents acceptent de soutenir le financement des chemins multiusages afin que leurs petits-enfants puissent un jour avoir le même accès qu'eux au territoire public.

En résumé, ces trois types de valeurs non marchandes fournissent un argumentaire non négligeable en faveur de l'utilisation de l'impôt comme véhicule financier, en complément ou non d'un tarif, pouvant bénéficier d'un certain niveau d'acceptabilité publique.

3.1.8 Quatre types de comportement face au tarif

Dans le cas des chemins multiusages sur les forêts publiques, la mise en place d'un tarif a la possibilité de générer quatre types de comportement différents chez les utilisateurs touchés⁸. Il convient de bien les distinguer, car ces éléments reviendront à plusieurs reprises au chapitre 2. Au-delà des fondements théoriques du système, l'analyse des comportements permet de juger si la calibration des tarifs semble adéquate.

Déviateur

Ce type d'utilisateur modifie son comportement au moment où le tarif devient effectif. Profiter des chemins multiusages sur forêts publiques ne constitue plus une option pour lui et il choisit alors de ne plus les utiliser. Le tarif agit ici comme un élément déclencheur, qui modifie le comportement habituel de l'utilisateur. L'une des raisons de cette déviation peut se rattacher au fait que le tarif lui apparaît trop élevé en comparaison du niveau de bénéfice associé à l'utilisation des chemins. Dans le cadre de ce mandat, il ne s'agit certainement pas d'un comportement souhaité. En effet, la réduction de l'achalandage sur le réseau routier public forestier ne constitue pas un objectif du présent mandat. La mise en place d'un système considéré comme équitable peut toutefois entraîner ce type de comportement.

Gagnant

Ce type d'utilisateur ne modifie pas son comportement, il continue à utiliser les chemins multiusages. Pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins reste au moins aussi grand que le prix payé.

Perdant

Ce type d'utilisateur ne modifie pas son comportement, il continue à utiliser les chemins multiusages. Par contre, pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins apparaît inférieur au tarif.

⁸ Rapport du Cirano, Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois.

Non affecté

Ce type d'individu ne supporte pas le prix de la tarification, mais réussit à bénéficier du bien ou du service public. Par exemple, les automobilistes payent une taxe sur le carburant qui sert à financer le transport en commun. De ce fait, un utilisateur de transport en commun qui ne conduit pas de voiture bénéficie directement d'un meilleur réseau de transport sans déboursier pour son financement⁹. Un utilisateur des chemins multiusages qu'un éventuel système de tarification ne réussirait pas à capter ou à identifier tombe aussi dans cette catégorie.

Points à retenir

- La calibration du tarif peut entraîner divers comportements. Dans le contexte du financement des chemins multiusages, la mise en place d'un tarif se traduira aussi par des modifications du comportement des individus touchés, mais elle ne vise pas à réduire l'achalandage sur le réseau. Au contraire, une augmentation du nombre d'utilisateurs pourrait même s'avérer bénéfique pour l'entretien du réseau, si le système retenu réussit à les faire contribuer.

3.2 Points importants du rapport sur la Mauricie¹⁰

Le rapport réalisé par DDM en 2010 avait pour objectif de fournir une réflexion structurée sur l'application possible du principe d'utilisateur-payeur aux chemins forestiers. Le mandat actuel va plus loin, en proposant concrètement certaines hypothèses de financement. Toutefois, une partie des réflexions développées en 2010 sont toujours pertinentes, notamment la typologie des utilisateurs et les méthodes de fixation d'un tarif.

Typologie des utilisateurs

Avant de songer à l'application du principe d'utilisateur-payeur, il est essentiel de connaître en détail le type d'utilisateur des chemins multiusages. L'annexe 4 présente une liste non exhaustive de ces utilisateurs. Elle montre qu'il existe une multitude d'utilisateurs différents et que ceux-ci possèdent des caractéristiques très hétérogènes en ce qui concerne l'usage des chemins, l'objectif sous-jacent à leur utilisation et le type de prélèvement effectué. Conséquemment, il apparaît difficile d'axer une tarification sur un groupe en particulier. Plus encore, il s'avérera nécessaire que chacune des régions effectue son propre portrait de la situation, puisque l'importance relative de certains groupes varie vraisemblablement d'une région à l'autre.

Méthodes de fixation d'un tarif

L'objectif de ce rapport repose sur l'identification des hypothèses de financement les plus porteuses. La calibration des tarifs éventuels et le suivi des systèmes s'en trouvent toutefois exclus. Néanmoins, l'annexe 3 propose les principales approches de fixation d'un tarif. En plus d'une courte description, cette annexe propose une liste des avantages et désavantages de chaque approche. Cette section est importante puisqu'elle indique aux différentes CRÉ les options à leur disposition lorsqu'une décision sur le type de système de tarification à appliquer aura été prise. Parmi les quatre approches proposées (prix

⁹ Bien qu'il décrive bien la situation d'un « non-affecté », ce dernier exemple s'applique mal à la situation des chemins multiusages. En effet, le but premier d'une taxe sur le carburant pour financer le transport en commun consiste à faire renoncer à l'utilisation de l'automobile au profit du transport en commun, alors qu'un tarif pour l'entretien des chemins multiusages ne vise qu'à faire participer les utilisateurs, sans en diminuer le nombre.

¹⁰ Rapport DDM (2010)

de revient, récupération des coûts, montant forfaitaire et comparaison), il convient de porter une attention particulière à la méthode du montant forfaitaire. Celle-ci se démarque par son faible coût et sa facilité de mise en place.

3.3 Exemples similaires

Le principe d'utilisateur-payeur ou de bénéficiaire-payeur appliqué aux chemins multiusages des forêts publiques du Québec se présente comme une approche unique et dévie sensiblement de son cadre usuel d'application, au point où aucun cas présentant un niveau de similarité comparable n'a été répertorié.

Le rapport se concentre plutôt sur des exemples de tarification appliqués à des parcs nationaux, des ponts ou une ressource naturelle. Ces exemples se rapprochent tout de même quelque peu de la situation des chemins multiusages sur forêts publiques, puisque l'objectif du tarif demeure le financement de la ressource exploitée.

Pour chacun des exemples similaires suivants, la problématique et les détails de la tarification sont présentés, en plus de leur niveau de pertinence au cas des chemins multiusages. En général, un exemple s'avère intéressant s'il rejoint, au moins en partie, les principes et les vertus de la tarification présentés en début de rapport.

Exemple similaire 1 : pont de l'autoroute 25¹¹

Le pont de l'autoroute 25, situé entre Montréal et Laval, exige un tarif de type utilisateur-payeur variant de 1,80 \$ à 7,40 \$ en fonction de l'heure et de la présence ou non à bord du véhicule d'une vignette électronique. Le système fonctionne à partir d'une technologie de lecture à distance des vignettes électroniques ainsi que de la photorecognition des plaques d'immatriculation. Par conséquent, la fluidité de circulation ne s'en trouve pas réduite. La vignette électronique, appelée transpondeur, nécessite une inscription du conducteur, s'obtient par la poste et se colle dans le pare-brise du véhicule.

Ce transpondeur reçoit généralement l'aval des inscrits grâce à son efficacité d'utilisation et son mode de paiement automatique. Il fait même état de succès commercial. Pour les non-inscrits, l'histoire est différente. Plusieurs ne connaissent pas la zone de péage sur le pont. Ceux-ci se voient parfois facturer plusieurs fois par jour et reçoivent une facture par la poste pour une raison qu'ils ignorent. Les coûts administratifs élevés ont fait état de contestation devant les tribunaux et détériorent le succès commercial du transpondeur. Les plaignants ont aussi proposé la construction d'une guérite¹² pour connaître précisément le moment où ils sont facturés.

La problématique de péage du pont de l'autoroute 25 se résume à la déficience de l'une des vertus centrales de la tarification, la transparence. En effet, une proportion significative de conducteurs semble être privée de l'information visant au bon fonctionnement du système de péage. Plusieurs conducteurs ne connaissent pas les réponses aux questions : Qui paye? Depuis quand doit-on payer? Quelle est la zone géographique tarifée? Pourquoi paye-t-on?

La problématique de péage du pont de l'autoroute 25 s'avère utile à la présente étude en ce sens qu'elle donne une orientation ou une mise en garde potentielle à suivre pour la création d'un système de financement plus efficace. Il convient également de souligner que le succès d'un tel système repose sur

¹¹ La Presse, Un péage électronique qui reste à apprivoiser, 23 mai 2012

¹² Une guérite est un point de passage gardé par des individus.

le grand nombre d'utilisateurs convergeant en un point précis. Dans le cas des chemins multiusages, il s'agit d'une caractéristique ne s'appliquant pas.

Exemple similaire 2 : imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières¹³

Les immobilisations des usines de l'industrie minière et de l'industrie forestière possèdent une valeur foncière élevée. Cette dernière permet aux MRC de bénéficier d'impôts fonciers importants, favorisant le financement des dommages causés sur les voies municipales. Or, pour les carrières et les sablières, l'impôt foncier demeure faible. Pourtant, selon le principe de l'utilisateur-payeur, il semble normal que les utilisateurs des voies municipales soient sollicités en fonction des coûts engendrés par les travaux de réfection et d'entretien. À cet effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, un partenariat fiscal et financier entre le gouvernement du Québec et les municipalités permet l'imposition de droits de prélèvement à l'industrie de carrière et de sablière.

Cet exemple de tarification permet de soulever deux éléments utiles pour les chemins multiusages du présent rapport. Premièrement, une gestion de la tarification qui allie le gouvernement du Québec et les MRC apparaît intéressante. Elle permet aux régions de tarifier en considérant les priorités et les intérêts locaux. Deuxièmement, il démontre la possibilité de tarifier spécifiquement et différemment un secteur d'activités en particulier.

Exemple similaire 3 : vignette de stationnement

Dans la majorité des grandes villes du Québec, les espaces de stationnement proposent une durée limitée à des heures spécifiques. Par exemple, une durée de 90 minutes entre 9 h et 17 h du lundi au vendredi. Pour accéder à plus de privilèges, les citoyens sont invités à se procurer une vignette de stationnement. Cette dernière permet une durée de stationnement supérieure à celle prescrite ou à des heures différentes que celles autorisées. La mécanique se veut simple et offre des avantages intéressants. Par exemple, un individu ayant besoin d'un espace de stationnement pour une durée maximale de 20 minutes par jour sur les heures de bureau ne se sentira pas tenu d'acheter une vignette pour accéder à des privilèges dont il n'a pas besoin. Une telle tarification s'avère donc plus équitable et favorise l'acceptabilité publique.

Exemple similaire 4 : droit d'accès aux zecs

Au Québec, les zecs exigent des frais d'accès, et ce, peu importe la nature de la visite. Des patrouilleurs sillonnent le territoire et une amende peut être imposée à une personne non enregistrée.

Cet exemple fournit aussi une avenue intéressante dans le cadre de la présente étude. Dans un système de tarification, la présence de gardiens ou de patrouilleurs¹⁴ forestiers sur les chemins multiusages des forêts publiques, s'avère un moyen crédible et envisageable pour gérer les utilisateurs non enregistrés. En effet, les patrouilleurs forestiers possèdent la formation pour répondre à ce type d'activité.

Exemple similaire 5 : Sépaq, les parcs nationaux du réseau Parcs Québec

L'objectif de la Sépaq, dans le cadre de l'entretien et de la gestion des parcs nationaux du réseau Parcs Québec, vise à préserver un degré d'intégrité écologique fort, de contribuer à la conservation et à la mise en valeur de la ressource tout en rendant le territoire aussi accessible que possible à la population.

¹³ Document d'information sur la mesure d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2010.

¹⁴ Les termes « gardiens » et « patrouilleurs forestiers » sont officiellement utilisés dans la littérature.

Le tarif permet un accès uniforme à l'ensemble des parcs. Par contre, cette tarification s'ajuste en fonction du client (adulte, enfant, famille ou groupe), de la durée (accès quotidien ou annuel) et de l'étendue d'accès (un parc ou tous les parcs). Pour rendre les frais d'accès encore plus flexibles, le tarif de stationnement demeure exclu pour les parcs où les coûts d'entretien et de gestion sont élevés. Le visiteur doit présenter sa carte d'accès annuelle à chaque visite, sous peine de frais d'autorisation d'accès supplémentaires.

Ce type de tarification se rapproche de la problématique des chemins multiusages sur forêts publiques à l'exception que le tarif gère l'accès aux parcs et non aux chemins uniquement. L'objectif de la Sépaq rejoint les principes et les vertus de la tarification idéale décrits aux pages précédentes par le fait que les utilisateurs n'abusent pas et ne se privent pas de la ressource exploitée. Avec la présence de gardiens ou patrouilleurs forestiers pour contrôler l'accès sur les chemins multiusages, une tarification de type « carte d'accès » constitue une avenue intéressante.

Parallèlement, l'augmentation d'un tarif déjà en place peut être perçue comme un gage de qualité. La Sépaq a augmenté ses tarifs d'hébergement, de location d'équipements, de services de restauration et d'autres services de près de 8 % entre 2001 et 2006. Elle a utilisé ces sommes pour améliorer la qualité des services, de sorte que la fréquentation de ses installations a augmenté, pendant la même période, de près de 7 % par année. Par ailleurs, le taux de satisfaction dépasse 90 %. Cette information s'avère d'une grande utilité pour le présent rapport, car elle démontre que l'acceptabilité publique peut s'obtenir, voire s'améliorer, lorsque les sommes supplémentaires déboursées par les utilisateurs sont réinvesties directement dans la qualité des services ou des biens utilisés. Cette idée rejoint le principe de Montmarquette de l'affectation des revenus de la tarification.

Exemple similaire 6 : système de tarification hybride

En Europe et aux États-Unis, un système de tarification hybride allie l'utilisation du transpondeur et de la guérite. Le transpondeur assure une fluidité de la circulation pour les conducteurs inscrits, alors que la guérite gère les conducteurs occasionnels pour qui le passage est plus lent.

Ce cas n'est pas d'une grande utilité dans le cadre des chemins multiusages du présent rapport. En effet, un tel système de tarification nécessite un chemin forestier d'une grande largeur pour inclure à la fois, la technologie du transpondeur et de la guérite. De plus, cette technologie demeure dispendieuse.

Conclusion

Les exemples présentés ci-haut permettent d'observer certaines avenues, comme la présence de gardiens ou de patrouilleurs forestiers, pour gérer les individus non enregistrés, et l'inclusion d'une gestion municipale. Les exemples permettent aussi d'identifier des avenues à éviter, comme la négligence de la transparence et les technologies trop dispendieuses.

4. ANALYSE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT

La deuxième partie du rapport se concentre sur l'analyse et l'application des connaissances de la tarification aux chemins multiusages sur forêts publiques. Les principaux objectifs de cette section consistent à :

- Éclaircir la gestion actuelle de l'entretien des chemins;
- Définir les concepts nécessaires à une tarification adéquate;
- Établir l'ensemble des sources de financement possibles;
- Identifier les hypothèses de financement les plus crédibles.

4.1 Contexte

Depuis le 1^{er} avril 2013, le nouveau régime forestier est en vigueur. Concrètement, ce changement de régime n'a que très peu d'impact sur le présent mandat. Toutefois, afin d'éviter toute confusion, il convient d'en faire ressortir les grandes lignes et, par le fait même, de souligner les liens unissant les chemins, l'industrie forestière et le gouvernement (MRN).

4.1.1 Rôle de l'État et de l'industrie forestière dans le financement des chemins multiusages

Depuis toujours, le réseau routier, qui s'étend au-delà des municipalités sur territoire public, semble associé à l'industrie forestière. Les termes chemins forestiers, chemins à tenure publique et chemins multiusages constituent des synonymes pour ce type de route. L'industrie forestière assume la construction et l'entretien de ces routes. Toutefois, il convient de souligner que, malgré le fait que l'industrie est responsable des dépenses d'installation, le gouvernement (les contribuables) en supporte l'ensemble du fardeau financier. L'exemple suivant illustre cette situation. Si deux secteurs de coupe parfaitement similaires en termes de qualité et de distance par rapport aux marchés se distinguent par la présence, sur l'un d'eux, de chemins d'opération alors que sur l'autre, l'industriel doit les construire, la valeur marchande des bois différera. En effet, dans la situation où des chemins doivent être construits, le système de tarification prend en compte les coûts supplémentaires et exigera un tarif inférieur¹⁵. Puisque le gouvernement se prive d'une partie de ses revenus, c'est lui qui assume les coûts de construction et d'entretien des chemins multiusages, même si dans les faits l'industrie forestière procède au déboursé initial. Il ne faut cependant pas conclure que la contribution des entreprises forestières est nulle. Malgré le fait que le mécanisme de fixation de la valeur marchande des bois vise à compenser les coûts de construction des chemins, le système pourrait ne pas capter 100 % des frais supportés par une entreprise. Il convient finalement de mentionner que les coûts d'opération se déduisent du revenu imposable. La fiscalité des entreprises constitue ainsi une autre voie par laquelle l'État prend en charge les coûts de construction des chemins forestiers.

¹⁵ Ce rapport utilise le terme redevance comme synonyme à la valeur marchande des bois sur pieds (VMBP), au droit de coupe ou *stumpage* en anglais. Par contre, dans le langage officiel du nouveau régime forestier, le terme redevance est dédié à la valeur monétaire de la garantie d'approvisionnement (GA)

Cette étude ne porte pas sur les coûts de construction à partager parmi les différents utilisateurs, mais bien sur les coûts d'entretien, c'est-à-dire les coûts associés à la partie du réseau après son utilisation par l'industrie. En effet, les coûts d'entretien d'un chemin servant à réaliser des coupes forestières s'intègrent au mécanisme de fixation de la valeur marchande de bois sur pied, au même titre que les coûts de construction. Le problème réside donc dans les coûts d'entretien additionnels que l'industrie doit déboursier pour entretenir les chemins dont elle ne fait plus usage. Ces coûts font l'objet du présent mandat¹⁶. Pour le moment, l'État (contribuables) dédommage l'industrie pour l'entretien de ces chemins. L'objectif de ce rapport consiste à déterminer les moyens par lesquels l'ensemble des utilisateurs des chemins pourrait aussi contribuer.

Impact du nouveau régime

Avant la mise en place du nouveau régime forestier, l'industrie (détenteurs de CAAF) s'occupait de la confection des plans d'aménagement, de la planification des récoltes, de la certification et de la gestion des chemins. Dans le cadre du nouveau régime et en conformité avec la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF), l'État devait reprendre le contrôle de ces responsabilités. Or, une entente récente intervenue entre le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) et le ministère des Ressources naturelles (MRN) rétablit une portion significative de responsabilité à l'industrie pour l'aménagement, la planification, la certification et la construction des chemins forestiers. Une explication détaillée des raisons de ce revirement dépasse le cadre de ce mandat, mais le dossier de la certification des forêts arrive en tête de liste parmi les éléments ayant amené les parties à ce nouveau partage des responsabilités. Ces modifications de dernière minute affecteront uniquement la construction de nouveaux chemins et laissent entière la problématique associée au financement des chemins multiusages.

4.1.2 Autres programmes en liens avec les chemins forestiers

Programme de crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier 2006-2013¹⁷

Du 24 mars 2006 au 31 mars 2013, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune offrait un crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction ou la réfection majeure de chemins d'accès et de ponts en milieu forestier. Cette mesure fiscale a été mise sur pied pour appuyer l'industrie forestière durant les dernières années, particulièrement difficiles à la suite de la récession de 2008. Le programme consistait essentiellement à supporter le fonds de roulement des entreprises en intervenant directement, sous forme de crédits d'impôt, au chapitre de la construction de chemins forestiers¹⁸.

Un des effets directs de ce programme a été de stimuler la construction de chemins, étendant du coup le réseau et les besoins d'entretien. Puisque l'industrie devra déboursier davantage pour l'entretien des chemins qu'elle utilise ou qu'elle compte utiliser, elle apparaîtra encore moins encline à utiliser ses

¹⁶ Il est possible que certains chemins deviennent multiusages avant même la fin des opérations forestières. Cette constatation ne change en rien les objectifs, le contenu et les recommandations de ce rapport.

¹⁷ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier, 2012.

¹⁸ Ce programme ainsi que quelques autres ont fait l'objet d'une plainte et d'un arbitrage de la part du gouvernement américain. Le tribunal de Londres donnait raison aux États-Unis et le Québec doit toujours, au moment d'écrire ces lignes, payer un droit de 2,6 % sur tout volume de bois d'œuvre résineux traversant les frontières américaines.

ressources financières pour des chemins dont elle ne fait plus usage. Dans ce contexte, le présent rapport s'avère d'autant plus pertinent et pressant.

Entente pour le renforcement de l'activité économique des collectivités du Québec – chemins à vocation faunique et multiresource¹⁹

Le 8 avril dernier, les gouvernements du Canada et du Québec signaient une entente dans le but de favoriser les retombées économiques et touristiques découlant de la qualité soutenue des chemins à vocation faunique et multiresource²⁰. Ce programme s'étend sur une année, et les collectivités admissibles bénéficieront au total d'une somme de 4 M\$.

Il s'agit d'une nouvelle intéressante pour les utilisateurs et les bénéficiaires de chemins. Cette entente confirme que les gouvernements du Québec et du Canada prennent à cœur la problématique des chemins multiusages sur forêts publiques. Si cette annonce apporte quelques éléments de solution à court terme, elle ne résout pas le problème à long terme. Les hypothèses de financement proposées dans ce rapport ont précisément pour objectif d'apporter des pistes de solution à long terme. Ainsi, cette entente ne fait que confirmer la prise de conscience des élus à la problématique de cette étude et, de ce fait, contribue à donner du poids aux solutions proposées.

4.2 Analyse du questionnaire

Dans le but de sonder les différents acteurs impliqués directement ou indirectement dans la problématique des chemins multiusages, DDM a procédé à l'envoi ciblé de questionnaires (annexe 1). Il convient de souligner que l'exercice ne consistait pas à se doter d'un outil statistique sur lequel baser les conclusions. L'objectif du questionnaire visait plutôt à établir les perceptions de la population sur certains enjeux qui s'inscrivent dans le cadre de ce mandat. Le principal apport de ce questionnaire a été d'identifier des consensus et des divergences d'opinions. Les résultats ont pu orienter certaines parties du rapport et permis d'expliquer davantage les enjeux et leur implication sur les hypothèses de financement envisagées.

Le questionnaire se compose de trois sections. La première vise à circonscrire les groupes susceptibles de contribuer au financement en fournissant des définitions précises de chacun d'eux. La deuxième section s'attarde aux questions d'équité alors que la troisième aborde des considérations plus générales.

4.2.1 Section 1 : utilisateurs ou bénéficiaires

Comme mentionné à la section 3.1.4, il peut être envisagé d'utiliser une approche utilisateur-payeur, une approche bénéficiaire-payeur ou une combinaison des deux. Si le terme « utilisateur » constitue un groupe d'individus facilement identifiable (personnes circulant sur les chemins multiusages), le terme « bénéficiaire » demeure plus difficile à cerner. Qu'est-ce qu'un bénéficiaire de retombées économiques? D'un point de vue géographique, jusqu'où s'étendent les retombées dans une région administrative? Les bénéficiaires se limitent-ils aux propriétaires d'entreprises sur le réseau des forêts publiques? Est-il pertinent d'inclure les propriétaires hors réseau localisés dans la région?

¹⁹ Voir : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10189>

²⁰ Cette entente s'apparente à un Programme de maintien de l'accessibilité aux terres du domaine de l'État à vocation faunique et multiresource (PMA)

Toutes ces questions sont au cœur de la réflexion sur les hypothèses de financement. Parallèlement à la réflexion sur les façons d'obtenir les fonds nécessaires, l'établissement des « cibles » s'avère aussi important. Le questionnaire présente plusieurs types d'agents. Pour chacun d'eux, le répondant devait indiquer s'il s'agissait d'un utilisateur, d'un bénéficiaire ou ni l'un ni l'autre. Pour plus de précision, le répondant devait aussi indiquer le niveau d'intensité avec lequel chaque agent utilisait ou bénéficiait des chemins multiusages, et s'il devait, selon lui, contribuer au financement. Un sommaire des résultats apparaît en annexe 2.

Sans surprise, les utilisateurs ont été facilement définis et identifiés comme participants potentiels au financement des chemins. Un premier élément à éclaircir concerne les résidents situés en périphérie des chemins multiusages. La plupart des répondants les ont classés comme des utilisateurs à intensité « moyenne » ou « faible ». Dans l'éventualité où une approche utilisateur-payeur émergerait de cette étude, cette observation impliquerait la contribution de tous les résidents situés dans un certain rayon des chemins multiusages. Cette classification ne paraît donc pas adéquate puisque les résidents n'utilisent pas nécessairement les chemins. Bien qu'ils montrent une plus forte probabilité de les emprunter comparativement à des résidents de villages plus éloignés, les raisons pour lesquelles ils les utilisent plutôt que leur statut de résident détermine leur nature d'utilisateurs. Dans cette optique, les résidents localisés en périphérie des chemins multiusages se verront plutôt considérés comme des bénéficiaires faibles.

Une autre précision s'impose en ce qui a trait à l'industrie forestière et à l'industrie minière. La plupart des répondants les ont classées comme des utilisateurs forts. Bien qu'ils utilisent effectivement les chemins de manière intensive lors de leurs activités d'exploitation, il convient de souligner la durée limitée de cette utilisation. Une fois cette période terminée, ils perdent leur statut d'utilisateurs. Or, c'est précisément à ce moment que la question de l'entretien du réseau (faisant l'objet de cette étude) fait surface. Bref, à long terme, les entreprises minières et forestières ne constituent pas nécessairement des utilisateurs.

Du côté des bénéficiaires, les répondants affirment clairement que les entités privées gérant des immobilisations sur terres publiques ainsi que l'industrie touristique constituent des agents bénéficiant fortement du réseau de chemins multiusages. La démarcation entre « bénéficiaire moyen » et « bénéficiaire faible » semble toutefois plus difficile à établir. Il devient donc plus hasardeux de faire une distinction entre, par exemple, une station d'essence et un restaurant situés en périphérie des chemins multiusages. De plus, dans la majorité des cas, seuls les bénéficiaires forts sont identifiés comme de potentiels participants au financement du réseau.

En résumé, les résultats de la première section du questionnaire indiquent qu'une approche mixte, où les utilisateurs et les bénéficiaires forts seraient mis à contribution, semble obtenir un certain consensus dans la population interrogée. Ce constat rejoint également l'analyse de la situation faite par DDM. En effet, si un utilisateur n'empruntant que très faiblement le réseau de chemins multiusages doit faire partie du financement de l'entretien, il ne fait aucun doute qu'un bénéficiaire important doit également être inclus dans l'équation. Du côté des bénéficiaires plus marginaux, leur identification et leur niveau de participation semblent plus nébuleux, d'où la difficulté de les inclure dans le bassin de participants au financement.

Enfin, il convient de définir clairement les notions d'utilisateurs et de bénéficiaires afin d'éviter toute confusion et surtout, d'introduire certains termes permettant de structurer la problématique du financement.

Utilisateur

Tout individu utilisant un chemin multiusages, et ce, peu importe l'intensité et la fréquence avec lesquelles il circule sur le réseau. La discrimination des utilisateurs en plusieurs sous-groupes n'apparaît pas pertinente, puisqu'elle ne risque que d'influencer le tarif payé plutôt que le fait de contribuer au financement.

Bénéficiaire direct (fort)

Ce type de bénéficiaire représente essentiellement les entités gérant des immobilisations sur le réseau des forêts publiques. Ces entités bénéficient des retombées économiques directes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées directes se traduisent notamment par les dépenses des touristes qui empruntent les chemins multiusages et les emplois qui s'y rattachent. Par exemple, une zec qui accueille plus de touristes en raison de la qualité soutenue des chemins multiusages correspond à la définition d'un bénéficiaire direct.

Bénéficiaire indirect (moyen)

Ce type de bénéficiaire représente certains propriétaires d'entreprises situées généralement en périphérie du réseau de chemins sur forêt publique. Il bénéficie des retombées économiques indirectes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées indirectes se définissent comme un changement du niveau d'activité chez les entreprises qui fournissent des biens et services à celles qui bénéficient des retombées directes. Par exemple, une entreprise qui vend plus d'embarcations nautiques qu'à l'habitude (retombée indirecte) à une zec qui accueille plus de touristes (retombée directe) en raison de la qualité des chemins.

Bénéficiaire induit (faible)

Ce type de bénéficiaire englobe pratiquement tout type d'entreprise. Il bénéficie des retombées économiques induites du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées économiques induites représentent les dépenses des ménages dans l'économie locale qui découlent des retombées directes et indirectes. Par exemple, comme l'entreprise d'embarcations nautiques vend plus à la zec (retombées indirectes), son revenu s'améliore et elle peut par conséquent dépenser davantage dans la région en biens et services (retombées induites).

Au regard de ces définitions, il devient plus facile de saisir pourquoi les bénéficiaires indirects et induits peuvent plus difficilement contribuer au financement des chemins multiusages.

La figure suivante résume les trois types de bénéficiaires, les flèches représentent la direction des flux monétaires de la dépense.

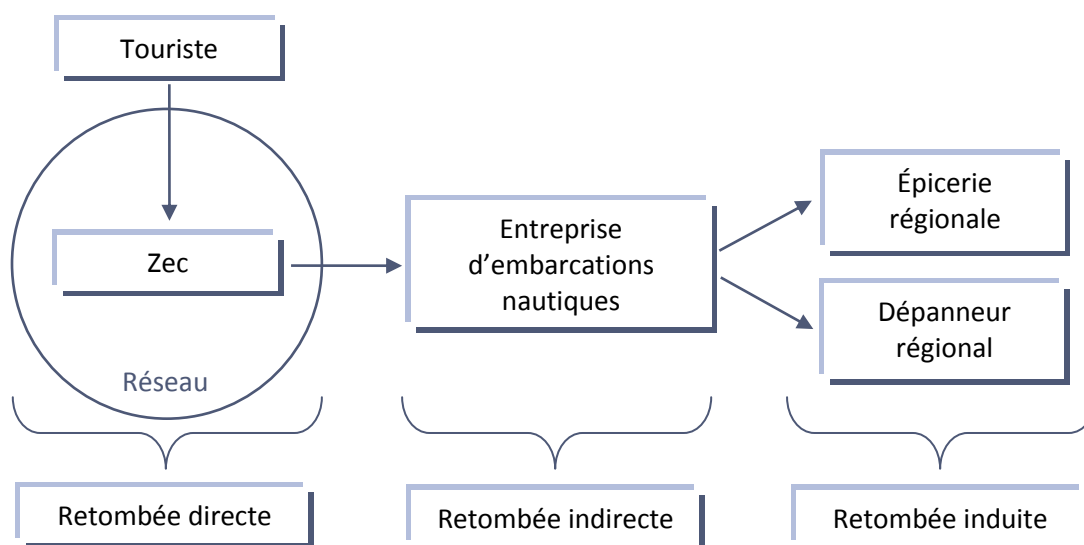


Figure 2 Flux monétaire de la dépense selon les types de bénéficiaires

4.2.2 Section 2 : équité

Dans le cas des chemins multiusages, l'équité ne s'attarde pas uniquement aux inégalités de revenu. Elle prend ici une complexité bien plus grande que celle introduite dans la synthèse des acquis du rapport. En effet, d'autres éléments sont à prendre en considération. La deuxième section du questionnaire s'intéressait à la vision des répondants sur les dimensions suivantes²¹ :

- Le type d'activité;
- Le type de véhicule;
- Le niveau de revenu;
- Le prélèvement;
- La distance parcourue;

Plus précisément, le but consistait à déterminer si, selon les répondants, il s'avère important que les hypothèses de financement incluent les considérations ci-dessus. Par exemple, la tarification doit-elle varier en fonction du type de véhicule?

De manière générale, les répondants n'accordaient pas d'importance aux différents types d'agents qui utilisent les chemins multiusages sur forêt publique, le type d'activité ou de véhicule, la différence de revenu ou le type de prélèvement en forêts publiques. Selon eux, seule la distance parcourue sur les chemins se démarque dans le choix des agents devant contribuer davantage au financement des chemins multiusages.

Idéalement, un système de tarification se doit de considérer toutes les dimensions de l'équité énumérées ci-haut. En réalité, tenir compte de toutes les dimensions n'apparaît pas toujours faisable ni

²¹ Pour voir les détails des questions, voir l'annexe 1.

justifiable. Afin de structurer les réflexions futures sur l'équité des hypothèses de financement, il convient d'élaborer les principaux arguments selon les différentes dimensions.

Type d'activité

Il n'est pas judicieux, aux yeux des répondants, d'élaborer des hypothèses de financement qui traitent différemment les individus utilisant le réseau à des fins de loisirs par rapport à ceux qui le font dans le cadre de leur emploi. En effet, plutôt que de complexifier le système, il semble préférable d'appliquer les mêmes règles à tous et de laisser les marchés agir. Dans un secteur où la main-d'œuvre se fait rare, l'employeur devra probablement ajuster sa rémunération ou plus simplement couvrir les nouveaux frais imposés. Dépendamment de son marché, il pourra refiler ces nouveaux coûts à ses clients ou réduire sa marge de profit. Dans un secteur où la main-d'œuvre est abondante, cette dernière pourrait devoir absorber une partie des nouveaux frais. Si l'État désire intervenir (ex. : crédit d'impôt), il pourra le faire en fonction de ces orientations.

Type de véhicule

La tarification en fonction du type de véhicule constitue une option généralement acceptée par les répondants. À l'inverse, deux éléments militent plutôt pour une tarification uniforme. Premièrement, considérer le véhicule complexifie le système et entraîne forcément des coûts additionnels quoique non démesurés. Deuxièmement, pour respecter le principe d'affectation des revenus et pour s'assurer d'un minimum d'acceptabilité publique, il importera de démontrer l'usure supplémentaire du réseau qu'entraînent les types de véhicule et quels frais supplémentaires ils occasionnent au niveau de l'entretien. Si les coûts supplémentaires apparaissent marginaux par rapport aux coûts d'entretien normaux, il semble alors préférable d'appliquer une tarification uniforme et de se distancer de l'opinion générale des répondants.

Niveau de revenu

Le fait de considérer le niveau de revenu dans l'élaboration des hypothèses de financement peut apparaître désirable. Toutefois, cela risque encore une fois de complexifier le système et surtout, dévie quelque peu de l'objectif poursuivi par les différentes CRÉ. En effet, comme le suggère le rapport Montmarquette, les tarifs ont pour objectif premier d'envoyer un signal clair des coûts encourus. De ce fait, ils ne constituent pas des outils appropriés pour agir sur la redistribution des revenus. Selon les principes économiques, cette mission est beaucoup mieux servie par le régime fiscal. Bref, mieux vaut tarifier uniformément et laisser l'État s'occuper de la redistribution. D'ailleurs, peu ou pas de biens affichent un prix fluctuant en fonction de la situation financière de l'acquéreur.

Type de prélèvement

Une étude antérieure visait à établir si un individu utilisant le réseau doit être tarifé en fonction du type de prélèvement (ex. : orignal versus bleuets). Encore une fois, une telle considération dévie de l'objectif premier du mandat, c'est-à-dire le financement de l'entretien des chemins multiusages. Le seul élément d'importance demeure l'utilisation ou non du réseau et avec quelle intensité. Le prélèvement réalisé sur le territoire public de l'État est déjà traité séparément (ex. : permis de pêche, permis de chasse²²). Majoritairement, les individus interrogés par les questionnaires rejoignent aussi cette position.

²² Il n'existe pas de permis pour la cueillette, car l'État juge que le prélèvement ne justifie pas une telle mesure.

Distance parcourue sur le réseau

Selon les répondants au questionnaire, la distance parcourue demeure la seule considération présentant un intérêt important en termes de modulation de la tarification. En effet, une plus grande distance entraîne plus d'usure et, en conséquence, des coûts d'entretien supplémentaires. L'application de cette considération s'avère toutefois improbable en raison des difficultés techniques qu'elle implique. En effet, la détermination de la distance exacte parcourue par l'utilisateur requiert un investissement massif dans le système. Bref, le coût de l'équité en fonction de la distance parcourue apparaît trop élevé, même si le principe apparaît justifié.

En résumé, les répondants au questionnaire convergent vers un consensus sur tous les points soulevés. Pour chaque considération, les principaux arguments ont été énoncés et serviront de pistes de réflexion.

4.2.3 Section 3 : considérations plus générales

La section 3 du questionnaire regroupe des questions qui concernent davantage le mode de gestion. D'abord, les répondants devaient évaluer la proportion occupée par les coûts du système de financement dans le coût total. La plupart des personnes sondées ont indiqué que ces coûts devraient essentiellement se situer entre 1 % et 5 % des coûts totaux. Cette vision concorde avec celle de DDM, puisqu'un bon système de financement ne doit en aucun cas présenter des coûts administratifs démesurés par rapport aux revenus qu'il génère. Cette évaluation des coûts de fonctionnement se répercutera tout au long de l'étude puisqu'elle écartera rapidement les hypothèses de financement basées sur des technologies ou des investissements trop importants.

Sur le plan de la gestion du système de financement, les répondants montrent une préférence pour une gestion régionale, ce qui rejoint les différents principes de tarification, notamment au chapitre de l'acceptabilité publique. Plus précisément, une gestion régionale du système de financement favorise la transparence, la reddition de compte, mais facilite surtout l'affectation des revenus de financement. Ce dernier point deviendra primordial pour faciliter l'acceptabilité du système. Une gestion plus centralisée (provinciale) risquerait d'affaiblir la transparence du système de financement. Plus explicitement, les individus qui participeraient au financement de niveau provincial pourraient voir le tout comme un exercice visant à accroître les revenus de l'État plutôt que comme un financement concret d'une de leur problématique régionale.

Selon la presque totalité des répondants, le système de financement doit présenter un caractère obligatoire. Bien que les approches plus volontaires seront abordées dans les sections suivantes, il ne fait aucun doute que la seule bonne volonté des utilisateurs/bénéficiaires ne suffira pas à assurer un financement adéquat des chemins multiusages. Bref, pour que le système fonctionne efficacement, il doit demeurer obligatoire.

Finalement, toujours selon les répondants, la qualité des chemins multiusages demeure peu satisfaisante et pourrait s'améliorer considérablement.

4.3 Caractéristiques des régions administratives

L'objectif de la présente étude consiste à fournir aux CRÉ un document pouvant alimenter les réflexions entourant un système de financement des chemins multiusages et à orienter leurs prochaines actions pour la mise en place d'un tel système. Il ne s'agit donc pas d'identifier les hypothèses que chacune des

régions devrait retenir. Néanmoins, il apparaît intéressant de s'attarder aux éléments qui devront guider les régions dans leur choix. Plus précisément, cette section vise à identifier les caractéristiques déterminantes des régions et à présenter les étapes stratégiques qu'elles devront entreprendre afin de calibrer les hypothèses de financement retenues.

Conformément à la section 4.4 portant sur les conditions de succès d'un système de financement, il semble fortement souhaitable que les différentes régions fassent front commun et adoptent un système cohérent et relativement uniforme. Il ne faut toutefois pas comprendre ici que les différentes caractéristiques des régions ne font pas partie de l'équation. Au contraire, s'il s'avère important que les fondements demeurent similaires, la calibration des tarifs pouvant fort bien présenter des différences ou des modulations d'une région à l'autre. La présente section s'inscrit dans cette perspective.

Les coûts demeurent les premiers éléments devant être maîtrisés par les différentes régions. Avant même de réfléchir aux meilleures hypothèses de financement possible, il apparaît essentiel de connaître le montant exact requis pour entretenir le réseau de chemins multiusages. Cela implique, dans un premier temps, de déterminer, pour chaque type de chemins forestiers, le nombre de kilomètres du réseau. Puis, la proportion de ce réseau actuellement utilisée intensivement par les différentes industries forestières et minières doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. À partir de ces informations, il devient possible de déterminer les coûts supplémentaires (assumés par l'industrie et l'État) pour entretenir les chemins multiusages. Plus encore, il convient d'évaluer le niveau actuel de l'entretien et de le comparer aux besoins des utilisateurs. Cette information précieuse permet d'estimer les besoins de financement propres à chaque région.

Sans une évaluation complète des coûts d'entretien, l'acceptabilité du système de financement devient sérieusement compromise. Les principes de transparence et d'affectation des revenus seront en partie écartés et remettront en doute la légitimité de la démarche. De plus, dans le cas où la tarification varierait d'une région à l'autre, cette évaluation servira de pièce justificative. Évidemment, il existe certains coûts rattachés à cet exercice qui devront s'ajouter à ceux du nouveau système de financement puisque le suivi continu des coûts demeure également nécessaire.

En second lieu, il conviendra de s'attarder aux individus qui contribueront au système de financement. Ainsi, chaque région devrait dresser un portrait des utilisateurs et des bénéficiaires de son territoire. Par exemple, les régions doivent connaître le nombre de chasseurs ou de pêcheurs qui empruntent leurs chemins, le nombre de villégiateurs ayant accès à leur propriété grâce à ces mêmes chemins multiusages, le nombre de pourvoiries, zecs, réserves fauniques, et leur dépendance au réseau. À partir de ce portrait, il deviendra possible d'établir un lien entre les coûts, les utilisateurs et les bénéficiaires.

Technologie au service de la tarification

Une connaissance détaillée des coûts encourus pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages des forêts publiques s'avèrera difficile à obtenir. Cette connaissance fait pourtant l'objet du premier des cinq principes (couverture des coûts) établis par le rapport Montmarquette, en ce qui a trait à l'élaboration d'une bonne tarification. En effet, ce principe stipule qu'une connaissance des coûts est essentielle pour l'élaboration d'un tarif qui envoie un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public. De plus, le fascicule 3 de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques précise que l'objectif premier d'un tarif consiste à déterminer les composantes de coût des biens et services et à les évaluer. Bien que cette évaluation demeure ardue à réaliser, certains outils peuvent en faciliter la démarche.

Par exemple, dans le cadre du projet Bourdon, le logiciel d'optimisation Woodstock a été utilisé pour modéliser le territoire forestier de l'unité d'aménagement forestier 064-51²³. Le Service de l'innovation et de l'expérimentation de la Coopérative forestière des Hautes-Laurentides utilise ce logiciel pour étudier l'évolution de l'état des chemins en fonction de divers niveaux d'entretien. Ce modèle permet d'évaluer l'étendue des coûts d'entretien annuels en fonction d'objectifs précis, tels que la maximisation du réseau routier (maintenir la meilleure qualité possible de surface de roulement en termes de kilomètres) pour le transport de bois uniquement ou pour tous les types de véhicules confondus (transporteurs forestiers, véhicules de promenade, camionnettes 2x4 et 4x4). De plus, il est possible d'évaluer les coûts d'entretien annuels pour atteindre un minimum de perte d'infrastructures routières (fin de durée de vie utile des chemins) après 10 ou 30 ans. L'inclusion de contraintes financières et de contraintes de zone d'entretien devient aussi possible. Dans le cadre du financement des chemins multiusages des forêts publiques, le logiciel Woodstock permettrait d'évaluer précisément l'étendue des coûts d'entretien et de réfection. Cette technologie faciliterait le choix d'un tarif clair et représentatif de la vraie valeur de l'usure des chemins.

Évidemment, toutes autres informations caractérisant les différences d'une région peuvent s'ajouter aux éléments mentionnés précédemment. Par exemple, sur son territoire, le Québec comprendra 12 % d'aires protégées d'ici 2015²⁴. Cette proportion d'aires protégées variera pour chaque région administrative. Si une région possède une proportion plus élevée que 12 %, ses coûts d'entretien et de réfection s'en voient réduits²⁵. Cette région pourrait bénéficier d'une subvention gouvernementale pour l'entretien et la réfection de ses chemins multiusages. Il devient donc important de tenir compte de cet argument dans ce rapport.

4.4 Analyse des conditions de succès d'un système de financement

La section 4.4 propose quatre conditions de succès pour la mise en œuvre d'un système de financement. Il s'agit d'éléments incontournables à considérer pour la sélection des meilleures hypothèses de financement, mais aussi de considérations entourant leur mise en place.

4.4.1 Condition 1 : couverture optimale des utilisateurs et des bénéficiaires

Idéalement, un tarif devrait viser l'ensemble des utilisateurs. De cette manière, le système de financement priorise une équité élevée et évite le problème du resquillage²⁶. Ce dernier survient inévitablement lorsque la tarification affecte seulement une portion des utilisateurs. Cela a pour effet de permettre à certains de bénéficier de la ressource, des chemins, sans avoir à payer (resquilleurs).

Pour éviter ce problème, il convient de se doter d'un système qui capte tous les utilisateurs. Par contre, l'identification de l'ensemble des utilisateurs apporte aussi son lot de désavantages. Une équité élevée

²³ Développement d'un outil d'aide à la décision pour la gestion des chemins forestiers pour l'UAF 065-51, Service de l'innovation et de l'expérimentation, Coopérative forestière des Hautes-Laurentides, mai 2010.

²⁴ Orientation stratégique du Québec en matière d'aires protégées, Le Québec voit grand, période 2011-2015, gouvernement du Québec, Développement durable, Environnement et Parcs.

²⁵ Certaines aires protégées permettent la circulation sur les chemins multiusages au Québec.

²⁶ Le resquillage se définit comme étant l'action de profiter d'un bien ou service sans en assumer les coûts.

ne rime pas toujours avec une efficacité élevée. Certains utilisateurs sont faciles à capter ou à répertorier, comme les pêcheurs et les chasseurs, grâce à l'émission de permis. D'autres utilisateurs deviennent par contre plus difficiles à observer, comme les randonneurs, les campeurs ou les cueilleurs de fruits. En effet, ces types d'utilisateurs n'ont pas à s'enregistrer administrativement pour réaliser leur activité²⁷. Il apparaît donc raisonnable de supposer que la difficulté à « capter » un utilisateur augmente le coût du fonctionnement du système. D'autre part, on peut également supposer que les utilisateurs les plus facilement identifiables restent probablement ceux qui fréquentent les chemins multiusages sur une base plus régulière. Par conséquent, ils seront inévitablement amenés à participer davantage au financement.

Le résumé de ces deux derniers points permet d'affirmer que les utilisateurs facilement identifiables ne constituent pas seulement ceux qui risquent de contribuer le plus, mais également les moins coûteux à répertorier. À l'opposé, non seulement les coûts pour capter un utilisateur difficilement identifiable sont élevés, mais les revenus supplémentaires qui en découlent risquent fort d'être marginaux. Logiquement, il semble qu'il existe une situation optimale permettant de maximiser les revenus nets du système à partir desquels l'entretien se réalisera. Les figures suivantes résument cette logique et présentent de façon théorique cette situation optimale.

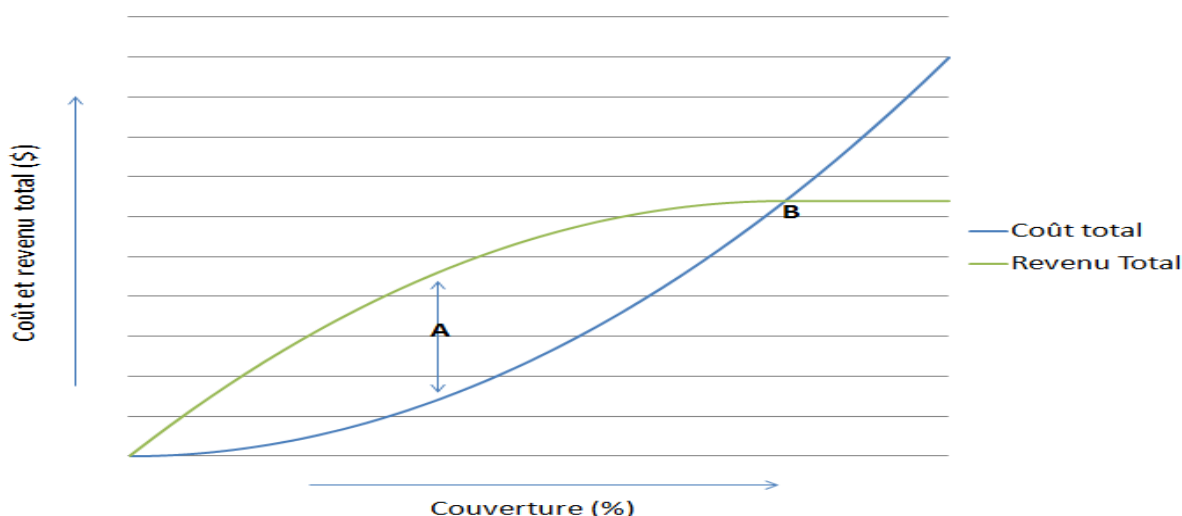


Figure 3 Schéma des revenus et coûts d'un système de financement en fonction du pourcentage d'utilisateurs captés

L'axe des X indique le pourcentage des utilisateurs du réseau captés par le système de financement. Les utilisateurs plus facilement identifiables sont captés en premier par le système, puis les utilisateurs de plus en plus difficiles à capter. Pour sa part, l'axe des Y indique le revenu total généré et le coût total du système de financement. En réalité, les utilisateurs peuvent se regrouper en catégories plutôt qu'individuellement. Ainsi, les courbes devraient davantage présenter une forme d'escalier. Pour plus de simplicité, la figure utilise plutôt des courbes continues.

²⁷ Par contre, l'enregistrement de tous les usagers est obligatoire sur les zones d'exploitation contrôlée (zecs) et les autres territoires fauniques structurés. (Zecquebec.com)

La différence entre les deux courbes représente les bénéfices. Le bénéfice net maximal s'obtient au point A, c'est-à-dire lorsque l'écart entre les revenus et les coûts se situe à son maximum. Ces bénéfices serviront à l'entretien et à la réfection des chemins multiusages. La figure 3 montre que le bénéfice maximal ne correspond pas nécessairement à la captation de 100 % des utilisateurs, témoignant ainsi du compromis décrit plus haut entre l'efficacité et l'équité. Plus encore, en tentant de capter tous les utilisateurs les revenus générés pourraient se voir totalement neutraliser par les coûts du système (point B sur la figure). La figure 4 exprime l'évolution des bénéfices selon cette logique et identifie l'optimum. Elle décrit l'écart entre les deux courbes de la figure 3.

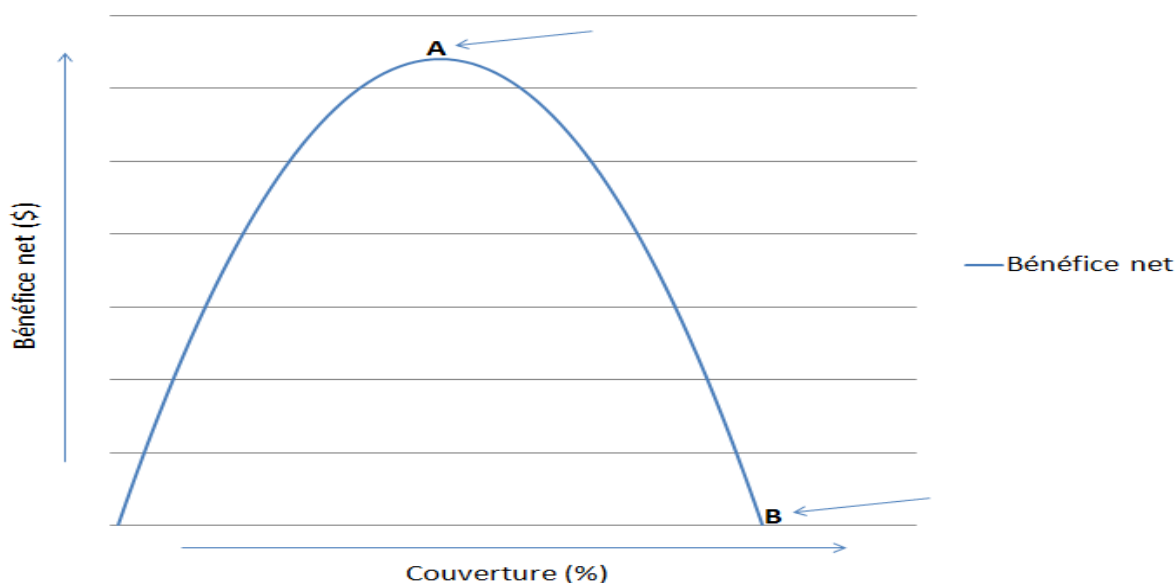


Figure 4 Courbe du bénéfice net

Comme l'indique la figure 4, le bénéfice net maximal est atteint avec un pourcentage de couverture correspondant au point A. À ce point, le financement pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages est priorisé et l'équité se voit quelque peu négligée. Au-delà de ce point, le bénéfice net diminue progressivement au fur et à mesure que la proportion d'utilisateurs captés augmente. Avec un pourcentage de couverture correspondant au point B, le bénéfice net devient nul. Au-delà de ce point, le bénéfice net devient même négatif. L'équité est élevée, car la plupart des utilisateurs sont pris en compte, mais le financement des chemins s'éloigne de son optimum. L'équilibre entre efficacité et équité repose ainsi sur des bases plutôt subjectives.

Si la section s'applique aux utilisateurs, il convient de spécifier que le même raisonnement s'adresse aussi aux bénéficiaires. En effet, certains apparaissent plus faciles à identifier que d'autres. Les bénéficiaires directs (forts) se retrouvent généralement sur le réseau des forêts publiques et deviennent ainsi facilement identifiables, alors que les bénéficiaires induits (faibles) se détectent très difficilement. Plus un bénéficiaire s'identifie difficilement, plus le système de financement se complexifie pour le capter et tend à engendrer des coûts prohibitifs.

Points à retenir

- La première condition de succès pour un bon système de financement consiste à déterminer l'équilibre entre l'équité et l'efficacité.

- Le bénéfice maximal ne correspond pas nécessairement au fait de capter 100 % des utilisateurs.
- Une équité parfaite peut compromettre l'efficacité, voire la survie du système.

4.4.2 Condition 2 : identification du réseau et période d'information

Lorsqu'une tarification s'applique, l'utilisateur doit réaliser son statut et peut, au besoin, modifier ses habitudes s'il le juge nécessaire. Bien que cet énoncé semble évident, il ne l'est pas pour autant dans le contexte des chemins multiusages. Plus précisément, bien qu'il existe des cartes identifiant clairement les limites du réseau, en pratique il apparaît peu probable que tous les connaissent. Ainsi, certains utilisateurs actuels sont potentiellement inconscients de leur statut. Par conséquent, avant de mettre en application le système de financement, il importera de faire connaître les chemins faisant partie du réseau et ceux se situant à l'extérieur.

Pour y arriver, il pourrait être envisagé d'ajouter une signalisation identifiant clairement les limites du réseau. Évidemment, cela engendre aussi des coûts non négligeables, étant donné l'étendue du réseau actuel. Une autre option pourrait résider dans une campagne d'information. En plus des limites du réseau de chemins multiusages, l'ensemble des caractéristiques du système de tarification devra être connu de la population. (Qui paye pour les chemins multiusages? De quelle manière? Quels arguments militent en faveur du système de financement proposé? À partir de quelle date celui-ci entre-t-il en vigueur?) Cette période d'information doit avoir lieu bien avant la mise en place du système. Il s'agit d'une condition essentielle pour favoriser l'acceptabilité publique.

4.4.3 Condition 3 : uniformité du système de financement

Au total, neuf régions administratives sont impliquées dans cette étude. Si elles possèdent des caractéristiques propres, il reste difficile d'imaginer un scénario où chaque région posséderait un système de financement différent et indépendant des autres. En effet, autant sur le plan de l'efficacité du système que sur celui de l'acceptabilité publique, il semble nécessaire qu'elles adoptent une approche relativement commune. Ce rapport s'inscrit directement dans cette perspective, puisqu'il vise à doter les régions d'un document de réflexion, lequel leur permettra de faire front commun.

Plusieurs éléments militent en faveur d'un système de financement uniforme. Parmi ceux-ci, un plus grand pouvoir de persuasion pour faire adopter la réglementation nécessaire, un partage des coûts de mise en place du système et surtout, une limitation de l'effet négatif lié aux vases communicants. Cet effet s'explique facilement. Si une région applique un système de financement et que la région voisine ne le fait pas, il se peut que certains utilisateurs de la première se déplacent vers la seconde pour pratiquer leur activité. Afin de maintenir le niveau de revenu nécessaire, la première région devra possiblement revoir ses tarifs à la hausse puisque le bassin d'utilisateurs aura diminué. Ce faisant, elle augmentera de nouveau l'incitatif pour les utilisateurs à se déplacer vers la région voisine. Évidemment, il ne s'agit pas ici d'un effet souhaité. C'est pourquoi un système uniforme apparaît préférable²⁸.

Enfin, malgré le caractère essentiel du maintien d'un niveau de similarité entre les systèmes de chaque région, il convient de rappeler que ceux-ci peuvent supporter une certaine calibration ou modulation de leurs tarifs selon la région. Plus précisément, si une région possède un plus vaste réseau, un tarif plus

²⁸ L'uniformité du système de financement peut se réaliser, entre autres, par un consensus inter-CRÉ. Il est alors nécessaire de désigner une CRÉ à titre de coordonnateur. Des frais de coordination sont à prévoir.

élevé peut se justifier par le bénéfice/avantage également plus élevé qu'en retire l'utilisateur ou le bénéficiaire. La densité des utilisateurs présente aussi un intérêt. En effet, une région caractérisée par un réseau de petite taille, mais d'une densité d'utilisateurs très grande devient plus susceptible de voir une détérioration rapide de ses chemins multiusages. À l'inverse, un réseau de grande taille localisé dans une région à faible densité d'utilisation subira une détérioration beaucoup plus lente de ses chemins.

La liste suivante présente différents éléments potentiels à prendre en considération pour une calibration adéquate du tarif régional. Ce tarif, une fois calibré régionalement, doit être uniforme pour tous les individus de la région.

- La densité du territoire couvert par le réseau;
- La diversité et la densité des utilisateurs :
 - Véhicules hors route;
 - Utilisateurs industriels (foresterie, mine, hydroélectricité, biomasse, petits fruits, etc.);
 - Villégiateurs;
 - Hameau²⁹ de population;
 - Communauté autochtone;
 - Chasseurs et pêcheurs;
 - Cueilleurs de petits fruits;
 - Amateurs de plein air;
 - MRN et MRC;
 - Pourvoiries, zecs, Sépaq, trappeurs;
 - Etc.
- Les flux de transport commercial ou industriel versus les autres utilisateurs;
- L'éloignement ou non des pôles industriels et de population;
- La topographie de la région;
- La situation géographique;
- La répartition des classes de chemins;
- La proportion de chemins situés dans chacune des phases du cycle de vie³⁰.

Points à retenir

- Le système de financement retenu doit présenter un niveau minimum d'uniformité pour l'ensemble des régions.
- La calibration du tarif peut s'appliquer de manière propre à chaque région, pour tenir compte des particularités régionales.
- La calibration du tarif doit rester uniforme pour chaque individu à l'intérieur d'une même région.

²⁹ Groupe d'habitations trop petit pour être considéré comme un village.

³⁰ Le cycle de vie d'un chemin se divise en trois étapes : construction, entretien et fin. L'étape d'entretien demeure la plus coûteuse.

4.4.4 Condition 4 : respect des principes et des vertus

Idéalement, un système de financement vise à respecter l'ensemble des principes et vertus, comme la couverture complète de tous les utilisateurs et bénéficiaires, la gestion près des priorités et des intérêts de la région, un faible niveau d'obligation favorisant l'acceptabilité publique, de faibles coûts de gestion du système, un niveau optimal de revenu généré, une efficacité et une équité élevées, une couverture des coûts de 100 % et une forte transparence. Ce scénario apparaît ambitieux, sinon utopique. La condition de succès n° 4 rappelle que le système de financement doit trouver le meilleur compromis parmi ces principes et vertus. En fin de rapport, DDM propose une analyse exhaustive des sources et des hypothèses de financement, chacune évaluée rigoureusement en fonction des principes et des vertus énumérés dans ce paragraphe.

4.5 Sources de financement

Jusqu'à présent, le document a présenté les concepts liés à un système de financement, la classification des individus susceptibles de contribuer et les conditions de succès. Avant de cibler des hypothèses de financement précises, il convient de passer en revue toutes les « sources de financement » possibles. Une source de financement se définit simplement comme une façon de collecter des montants d'argent. Il peut s'agir d'un tarif ou d'un impôt, et toucher les utilisateurs, les bénéficiaires ou les contribuables. Afin de simplifier cette section, certaines sources jugées similaires ont été regroupées. Les sources les plus pertinentes se verront reprises dans la section suivante pour former les hypothèses de financement proposées par DDM.

La section suivante décrira les particularités associées à chacune des sources de financement : les individus pressentis (utilisateurs, bénéficiaires ou contribuables), le niveau administratif responsable de la gestion du système (MRC, région ou province), le niveau d'obligation, les coûts du système, l'acceptabilité du public et l'équité³¹. Par la suite, les sources seront analysées et classifiées dans un tableau synthèse.

La figure suivante classe les six grandes sources de financement selon leur niveau d'obligation. Celui-ci indique la difficulté de s'y soustraire dans le contexte du financement des chemins multiusages.

³¹ L'équité consiste à déterminer si les individus qui utilisent ou bénéficient du réseau de chemins multiusages paient leur juste part. L'équité entre les différents types d'utilisateurs peut être respectée sans que l'équité générale (utilisateurs versus bénéficiaires versus contribuables) le soit.

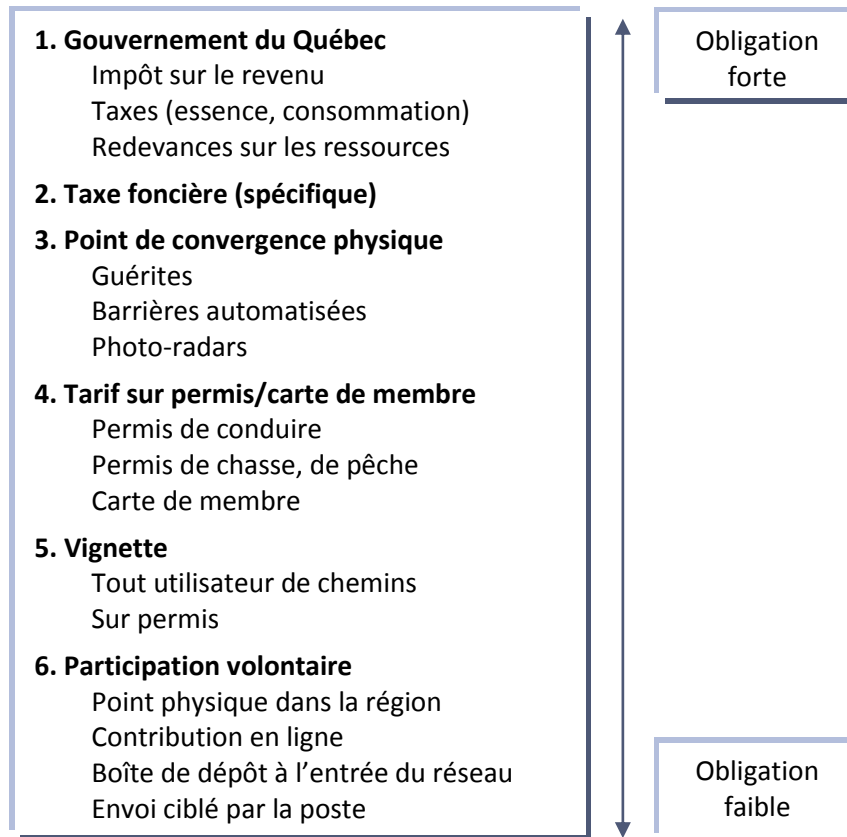


Figure 5 Sources de financement selon le niveau d'obligation

Gouvernement du Québec

Le gouvernement provincial dispose d'un grand nombre d'outils pour augmenter ses revenus. Parmi ceux-ci, l'impôt sur le revenu, la taxe sur l'essence et les redevances sur les ressources naturelles présentent un intérêt particulier dans le cadre des chemins multiusages.

Avant de préciser les particularités de chacun de ces outils, il convient de discuter des caractéristiques qu'ils partagent. Dans tous les cas, le niveau d'obligation se situe au maximum. Aucun individu ou entreprise ne peut se soustraire à l'impôt ou à la taxe sur l'essence. De la même façon, les entreprises désirant exploiter les ressources naturelles du Québec demeurent dans l'obligation de s'acquitter des redevances exigées par l'État. Tous ces outils se gèrent, de façon naturelle, au niveau provincial. Si les sommes nécessaires à l'entretien des chemins multiusages s'amassaient par l'une ou l'autre de ces voies, le coût du système deviendrait pratiquement nul, puisque les mécanismes existent déjà.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, le contribuable s'avère, par définition, le seul agent sollicité. L'intérêt d'une telle source de financement réside précisément dans le fait qu'elle permet de capter l'ensemble des utilisateurs et des bénéficiaires, même ceux reconnus difficiles à capter (utilisateurs moyens et faibles, bénéficiaires moyens et faibles). De ce fait, elle complète ce qu'un tarif ne peut généralement pas accomplir à lui seul. Par contre, elle capte également une grande partie de la population non utilisatrice des chemins ou qui n'en bénéficie que très marginalement³². L'acceptabilité publique risque donc d'être mitigée. D'une part, les contribuables auront l'impression de se faire imposer un fardeau supplémentaire. D'autre part, l'équité se trouve davantage respectée puisque l'impôt sur le revenu vise tous les types d'utilisateurs et de bénéficiaires, en intégrant le niveau de revenu dans le calcul de la contribution. Il s'agit d'ailleurs d'une raison majeure expliquant la popularité de l'impôt sur le revenu par rapport à la taxe à la consommation (TVQ) aux yeux de l'État.

La taxe sur le carburant s'avère une option plus ciblée que l'impôt sur le revenu. En effet, plutôt que de toucher l'ensemble des contribuables, elle ne vise que les individus possédant un véhicule³³. Ce sous-groupe de contribuables se rapproche davantage des utilisateurs, mais s'éloigne du même coup des bénéficiaires, laissant la question de l'équité non résolue. De plus, la taxe sur l'essence a pour effet de faire augmenter les prix de tous les biens nécessitant du transport. Pour cette raison, l'impôt sur le revenu semble préférable.

Finalement, les redevances forestières ou minières³⁴ demeurent, à première vue, un moyen de financer le réseau de chemins multiusages. Comme mentionné à la section 4.1.1, les coûts de construction et d'entretien (durant la période d'exploitation) font déjà partie intégrante du système de fixation des redevances. Il pourrait très bien être envisagé d'augmenter le prix de ces redevances afin de compenser les coûts d'entretien de la partie du réseau que les entreprises visées n'utilisent plus. Cette piste de solution apparaît très peu probable, en raison surtout du non-respect de l'équité. En effet, l'ancien utilisateur se verrait dans l'obligation de payer pour les prochains. De plus, si cette voie risque de trouver une bonne oreille dans le grand public, elle provoquerait une réaction importante de la part des entreprises qui, de toute façon, l'incluraient dans leurs soumissions lors du processus d'enchères des bois sur pied en forêt publique. Une augmentation artificielle de la valeur des bois publics ne pourrait, à terme, que nuire à l'industrie forestière en brisant le rapport entre la valeur des intrants et celle des produits finis sur les marchés.

En résumé, bien que l'État bénéficie de plusieurs moyens pour amasser des revenus, l'impôt sur le revenu apparaît comme le plus approprié dans le contexte des chemins multiusages.

³² Même le contribuable vivant sur l'île de Montréal bénéficie d'une certaine façon des chemins forestiers des régions plus éloignées. En effet, dans la mesure où ceux-ci contribuent à la vitalité économique de la région, c'est l'ensemble du Québec qui en bénéficie. (Les transferts du gouvernement en sont réduits et plus de travailleurs paient des taxes et impôt.) Évidemment, le bénéfice qu'en retire individuellement un contribuable est marginal. Il s'agit souvent d'un des arguments évoqués pour justifier le financement public d'une infrastructure qui bénéficie principalement à un bassin de population précis.

³³ Dans cette optique, l'État pourrait également décider d'utiliser les droits d'immatriculation.

³⁴ En plus des industries forestière et minière, la redevance s'applique au commerce de fourrures sur terre publique et au permis d'érablière en terre publique des producteurs acéricoles.

Taxe foncière³⁵

La taxe foncière constitue un impôt local que doivent payer les propriétaires de biens immobiliers sur le territoire public des municipalités. Cette taxe de financement est propre à la municipalité et vise à récupérer les coûts des services offerts (égouts, voiries, gestion des matières résiduelles, etc.). Puisqu'elle s'applique à tous les propriétaires, le niveau d'obligation demeure élevé. Les coûts supplémentaires d'un système de financement des chemins multiusages qui s'appuierait sur la taxe foncière de biens immobiliers en territoire public des municipalités apparaissent comme plutôt faibles, puisqu'ils n'impliquent essentiellement qu'une modification du taux de taxation.

Le principal problème découlant de cette source de financement provient du fait que les municipalités n'assument pas les coûts d'entretien des chemins forestiers sur terre publique. Malgré tout, la taxe foncière représente un outil des plus intéressants. En effet, chaque propriétaire sollicité possède une adresse bien précise. À l'aide de celle-ci, il devient possible de déduire si la propriété bénéficie d'un accès via le réseau de chemins multiusages, faisant ainsi d'elle un bénéficiaire fort. L'objectif sous-jacent à cette forme de financement consiste à ne faire contribuer que les propriétaires bénéficiant directement du réseau (équité forte) et non tous les propriétaires d'une municipalité (équité faible)³⁶. Ce faisant, cette approche facilite inévitablement l'acceptabilité du grand public. Enfin, l'un des avantages de cette source provient de sa gestion locale, permettant de rester à l'écoute directe des priorités et intérêts de la région. La taxe foncière constitue donc une source de financement intéressante.

Point de convergence physique

Par définition, le point de convergence physique représente un point de passage obligatoire situé à chaque entrée du réseau des forêts publiques. Le terme « point de convergence » réfère au fait que tous les individus désirant utiliser les chemins multiusages sur forêts publiques n'ont d'autres choix que de s'identifier à un point physique et géographique précis. Plusieurs mécanismes de collecte deviennent alors possibles : une guérite (poste de contrôle avec employé), un système de barrières automatisées (payer-passer) ou un photo-radar.

Le point de convergence physique permet de capter tous les utilisateurs, et ce, peu importe l'intensité d'utilisation du réseau routier. Dès qu'un individu franchit l'entrée d'une forêt publique, la tarification s'applique. Cette source de financement permet donc de retracer les individus autrement difficiles à cibler, par exemple les cueilleurs de fruits. Le système délaisse toutefois les bénéficiaires, même si ceux-ci profitent des retombées économiques découlant de la qualité soutenue des chemins multiusages. En termes d'équité entre les utilisateurs et d'acceptabilité publique, le fait que tous les utilisateurs (du plus grand au plus petit) soient « interceptés » constitue assurément un des avantages de cette source de financement. Un autre avantage non négligeable tient au fait que le système peut être géré en partie au niveau régional.

Cette source de financement possède un niveau d'obligation élevé. Celui qui franchit l'entrée d'une forêt publique n'a d'autre choix que de payer le tarif. En termes de coûts du système, le point de convergence demeure assurément le plus dispendieux. En plus des coûts de gestion administrative, la guérite nécessite de la main-d'œuvre, alors que la barrière automatisée (payer-passer) et le photo-radar

³⁵ La question des compensations tenant lieu de taxes (édifices gouvernementaux et parapublics, terres publiques, etc.) ne fait pas partie de la présente section puisqu'elle varie considérablement d'une région à l'autre. Les MRC pourraient toutefois dédier les compensations à l'usage des territoires publics pour lesquels ils reçoivent ces transferts.

³⁶ Les municipalités utilisent parfois une taxe d'amélioration de secteur, lorsque nécessaire. Ainsi, une taxe pour les bénéficiaires des chemins multiusages s'inscrit dans la même logique.

entraînent des coûts d'acquisition et d'entretien élevés. Par conséquent, un système basé sur le point de convergence nécessiterait des revenus plus élevés pour compenser les coûts. Or, la section 4.2.3 soulevait justement la nécessité de maintenir les coûts du système entre 1 % et 5 % des frais totaux d'entretien.

Le plus grand désavantage de cette option, en plus de ses coûts prohibitifs, provient du risque élevé de délinquance. En effet, le risque de contournement ou de bris des équipements demeure omniprésent en raison de l'isolement de ces points de convergence.

La présente étude ne retiendra donc pas le point de convergence physique en raison des coûts qui s'y rattachent et du risque de délinquance. Néanmoins, bien qu'il ne s'agisse pas d'une solution réaliste pour l'ensemble des régions, cette option peut s'avérer envisageable dans des cas bien précis et lorsque la configuration du réseau d'une région s'y prête³⁷.

Tarif sur permis/carte de membre

Le principe sous-jacent à cette source de financement se rapproche de celui du point de convergence. Toutefois, plutôt que physique, le point de convergence devient administratif. Plus précisément, tous les conducteurs, chasseurs, pêcheurs, membres d'un club de motoneige ou de quad, membres d'une zec ou d'une pourvoirie doivent normalement s'enregistrer et obtiennent leur permis ou carte de membre en contrepartie d'un certain montant. Le concept de « point de convergence virtuel » consiste donc à ajouter à ce *membership* un tarif destiné à l'entretien des chemins multiusages.

De toute évidence, cette approche vise uniquement les utilisateurs et non les bénéficiaires. Dépendamment du type de point de convergence administratif choisi, la proportion d'utilisateurs captés varie. Par exemple, les détenteurs d'un permis de conduire englobent une grande partie de non-utilisateurs, diminuant d'autant l'objectif d'équité et d'acceptabilité publique. Il semble donc préférable de se concentrer sur des groupes plus ciblés comme les chasseurs et pêcheurs, c'est-à-dire ceux qui doivent se manifester avant de pratiquer leur activité. Bien que certains utilisateurs forts puissent exister à l'extérieur de l'ensemble des chasseurs et des pêcheurs, il reste acquis que ces derniers représentent les utilisateurs directs les plus importants.

Dans le cas des cartes de membre des différents clubs ou organismes, l'approche se heurte à plusieurs problèmes. La gestion administrative auprès des différents clubs peut s'avérer complexe et coûteuse en temps et en ressources. Plus encore, l'ingérence dans des entités privées ou parapubliques s'éloigne des objectifs souhaités. Pour ces raisons, l'adhésion à des clubs ou organismes ne constituera pas une option retenue.

Puisque ces permis sont nécessaires à la pratique de l'activité en question, le niveau d'obligation peut se qualifier d'élevé. Les coûts supplémentaires d'un tel système de financement devraient demeurer acceptables, puisque le gouvernement provincial les gère déjà de façon très centralisée. Le plus grand désavantage réside dans le faible respect de l'équité, ce qui pourrait nuire au niveau de l'acceptabilité publique. Par exemple, un pêcheur peut très bien pratiquer son activité sans devoir utiliser les chemins multiusages. Toutefois, la nécessité de se procurer un permis l'amènera à contribuer autant que celui qui emprunte les chemins forestiers publics (utilisateur réel). Bien que non parfaite, la présente étude retient cette source de financement en raison de sa simplicité et de son efficacité à recueillir les sommes nécessaires au financement des chemins multiusages. Certains aménagements pourraient être requis afin de prendre en considération des situations particulières, par exemple un chasseur pratiquant son

³⁷ Par exemple, dans un contexte semblable à celui du pont de la Rivière-aux-Rats en Mauricie.

activité dans une zec, qui devrait alors contribuer au financement à la fois par son permis et son droit d'accès au territoire.

Vignette

Le principe à la base de la vignette se veut fort simple et reprend essentiellement le concept du stationnement. Tous les utilisateurs désirant se rendre sur le réseau de chemins multiusages doivent s'acquitter d'un droit en retour duquel ils obtiennent une vignette à installer dans la vitre arrière de leur véhicule. La vignette peut demeurer valide pour un certain temps (une année, un mois, quelques jours). Ces vignettes peuvent se vendre dans des lieux stratégiques tels un magasin de chasse et pêche ou un bureau de poste local.

Un tel système présente certains avantages, comme une équité intéressante au sein des utilisateurs, la possibilité de gestion locale, un procédé déjà connu du grand public et, par conséquent, un niveau d'acceptabilité élevé. Du côté des points faibles : la non-contribution des bénéficiaires, la lourdeur administrative associée à la mise en place de nouvelles structures et le risque de délinquance. En effet, le niveau d'obligation demeure plus bas que dans le cas des sources de financement précédentes. Ce dernier point nécessite une réflexion supplémentaire, puisqu'il s'avère d'une grande importance.

Pour un utilisateur, circuler sur le réseau sans avoir préalablement acquitté les droits exigés demeure possible. Afin de réduire le niveau de délinquance, deux éléments paraissent nécessaires : des agents ayant le pouvoir d'intercepter les délinquants et des amendes dissuasives. Généralement, le coût d'une contravention de stationnement n'est pas démesurément élevé, mais le risque de se faire « attraper » demeure toujours élevé. Dans le cas d'une vignette pour les chemins multiusages, le risque de contrôle semble plutôt faible. En conséquence, le niveau des amendes devrait viser à décourager les comportements délinquants. L'équilibre entre la hauteur des amendes, l'intensité de la surveillance et les revenus nets (disponible pour l'entretien) générés par le système constitue un défi de taille.

L'embauche de main-d'œuvre dédiée à la surveillance ferait rapidement exploser les coûts de gestion en raison de l'immensité de certains territoires. Du côté des structures existantes, les forces policières municipales ne peuvent constituer une solution envisageable, en raison de leur mission première et de leur nombre restreint. La solution pourrait résider du côté des agents de protection de la faune, déjà présents sur le territoire et possédant les pouvoirs nécessaires aux procédures de vérification. Cette tâche augmenterait quelque peu leur charge de travail et le système devrait probablement prévoir une légère augmentation de leurs effectifs. Les agents de conservation possèdent une bonne réputation auprès de la population et leur affectation à cette surveillance augmenterait le niveau d'acceptabilité sociale.

Une vignette sur permis (chasse et pêche) se présente comme une alternative intéressante à la vignette de type stationnement décrite plus haut. Plus précisément, à l'achat de son permis, un pêcheur ou un chasseur pourrait, s'il le désire, payer le supplément lui permettant l'accès au réseau de chemins multiusages³⁸. Lors d'un éventuel contrôle réalisé sur le réseau, les agents de conservation vérifient s'il possède la vignette. Cette option s'avère moins coûteuse, puisqu'elle élimine le besoin d'un réseau de vente des vignettes. En contrepartie, les chasseurs et pêcheurs deviendraient les seuls utilisateurs à contribuer au financement. De plus, l'adoption d'un tel mode de financement entraînerait la mise en place d'un système administratif plutôt complexe.

³⁸ Le détenteur d'une vignette sur permis doit aussi payer le droit d'accès à la zec s'il en fréquente une.

Dans un souci de cohérence avec le principe d'équité, le prix de la vignette ne saurait s'ajuster au type d'activité pratiqué par un individu à l'intérieur d'une région donnée, et un prix uniforme apparaît souhaitable. Cette position n'élimine toutefois pas des modulations entre les régions.

Participation volontaire

La participation volontaire se veut une source de financement complémentaire, centrée uniquement sur la bonne volonté du public à contribuer au financement des chemins multiusages. La participation volontaire se manifeste par la présence d'un point physique dans la région où il est possible de déposer sa contribution (par exemple, un bureau de poste, une boîte de dépôt à l'entrée du réseau des forêts publiques), d'une participation en ligne ou d'un envoi ciblé par la poste. Cette dernière possibilité implique l'identification des utilisateurs, des bénéficiaires directs et indirects et l'envoi d'une demande de soutien financier pour le réseau dont ils tirent un certain bénéfice.

La participation volontaire ne cible aucun groupe (utilisateurs ou bénéficiaires) particulier. Le niveau d'obligation devient alors négligeable, puisque rien ne force un individu à contribuer au financement des chemins s'il ne le désire pas. Il s'agit certainement d'un avantage en termes d'acceptabilité publique, tout en esquivant complètement la question de l'équité.

Le plus grand inconvénient de cette source de financement se situe au niveau de son efficacité. Bien que l'achat de technologie dispendieuse s'avère inutile, il convient de prévoir des coûts non négligeables, et ce, peu importe la variante retenue (organisation d'un réseau de collecte, création d'un site internet, envoi de dépliants, etc.). D'un autre côté, les revenus générés par la participation volontaire risquent d'être minimes, même avec le lancement d'une campagne de sensibilisation de la population sur la problématique du financement des chemins multiusages. Enfin, en termes de couverture des coûts, il semble impensable que les revenus générés par le volontariat réussissent à compenser l'ensemble du financement nécessaire pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages. Par conséquent, et surtout en raison de la grande inefficacité de cette approche, cette source de financement ne sera pas retenue³⁹.

4.5.1 Synthèse de l'analyse des sources de financement

Le tableau 2 reprend l'ensemble des sources de financement décrites dans cette section. Il vise à résumer les principales caractéristiques de chacune des sources⁴⁰. De son côté, le tableau 3 indique les sources retenues pour la réalisation des hypothèses. Il s'agit de celles qui s'avèrent les plus plausibles et surtout, apparaissant viables à long terme. Les sources retenues constituent la base à partir de laquelle les hypothèses de financement proposées dans cette étude seront réalisées.

³⁹ Il ne s'agit pas ici de dénigrer cette forme de financement. Elle peut certainement devenir intéressante dans certaines situations particulières (école, hôpital, fondation caritative, etc.).

⁴⁰ De plus, un tableau présenté en annexe résume les avantages et les désavantages de chaque source.

Tableau 2 Caractéristiques des sources de financement

Source de financement	Individus ciblés				Niveau de gestion			Niveau d'obligation			Coûts du système			Efficacité			Équité*			Acceptabilité du grand public		
	Utilisateurs forts	Autres utilisateurs	Bénéficiaires directs	Contribuables	MRC/Municipalité	Région	Province	Fort	Moyen	Nulle	Élevés	Moyens	Faibles	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible
1. Gouvernement du Québec																						
Impôt sur le revenu				✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
Taxes sur l'essence				✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
Redevances sur les ressources		✓					✓	✓					✓	✓					✓	✓		
2. Taxes foncières (spécifique)			✓		✓			✓				✓			✓			✓			✓	
3. Point de convergence physique																						
Guérites	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
Barrières automatisées	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
Photo-radars	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
4. Tarif sur permis/Carte de membre																						
Permis de conduire				✓			✓	✓					✓	✓				✓				✓
Permis (chasse, pêche)	✓						✓	✓					✓	✓				✓				✓
Carte de membre	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓			✓	
5. Vignette																						
Tout utilisateur	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓		✓		
Sur permis	✓						✓		✓				✓		✓			✓		✓		
6. Volontariat																						
Point physique dans la région				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Contribution en ligne				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Boîte à l'entrée du réseau				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Envoi ciblé par la poste				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		

* L'équité étant très subjective, cette section doit être considérée avec les réserves qui s'imposent.

Tableau 3 Sources de financement retenues pour la réalisation des hypothèses de financement

Source	Retenue	Non retenue
1. Gouvernement du Québec		
Impôt sur le revenu	✓	
Taxes sur l'essence		✓
Redevances sur les ressources		✓
2. Taxes foncières (spécifique)	✓	
3. Point de convergence physique		
Guérites		✓
Barrières automatisées		✓
Photo-radars		✓
4. Tarif sur permis/Carte de membre		
Permis de conduire		✓
Permis (chasse, pêche)	✓	
Carte de membre		✓
5. Vignette		
Tout utilisateur	✓	
Sur permis	✓	
6. Volontariat		
Point physique dans la région		✓
Contribution en ligne		✓
Boîte à l'entrée du réseau		✓
Envoi ciblé par la poste		✓

4.6 Réalisation des hypothèses de financement

Les sections précédentes ont permis d'établir les concepts liés à un système de financement, la classification des individus susceptibles de contribuer, les conditions de succès et les sources de financement ayant le plus d'intérêt. Toutes les informations nécessaires à la réalisation des hypothèses de financement étant réunies, la prochaine étape consiste à les combiner.

Dans le but d'orienter les hypothèses, les sections précédentes ont fait ressortir les points importants suivants :

- Autant que possible, le système doit tenter de capter tous les types d'utilisateurs ainsi que les bénéficiaires directs du réseau de chemins multiusages.
- Les coûts de gestion du système ne doivent pas apparaître démesurés par rapport aux coûts d'entretien du réseau.
- Chacune des régions concernées doit connaître, de façon détaillée et précise, ses propres coûts d'entretien (revenus à générer) ainsi que les participants au système.
- L'équilibre entre l'équité et l'efficacité doit constituer une priorité.
- Les fondements du système de financement doivent présenter un niveau d'uniformité assez grand d'une région à l'autre.

- Dans la mesure du possible, le mode de financement doit respecter les principes et vertus de la tarification.

Chaque source de financement possède ses avantages et inconvénients. Toutefois, en combinant plusieurs sources, il devient possible de réduire les désavantages tout en préservant les points forts de chacune. Bien que cela complexifie le système final, les gains peuvent être considérables.

Il convient également de rappeler que le système retenu ne vise pas à influencer un comportement, comme le ferait notamment une augmentation des tarifs d'électricité⁴¹, ou à décourager les utilisateurs à se rendre sur le réseau de chemins multiusages. Au contraire, une réduction du nombre d'utilisateurs accentuerait la pression sur ceux restants, puisque les coûts d'entretien ne baisseraient pas dans une proportion identique. En effet, l'entretien du réseau ne vise pas uniquement à compenser l'usure induite par les utilisateurs, mais aussi (et en grande partie) celle causée par le passage des saisons. Par conséquent, la pression sur les utilisateurs ou bénéficiaires doit se maintenir au niveau le plus bas possible, tout en leur envoyant un signal clair de prix. Dans cette optique, il devient souhaitable de répartir le fardeau du financement sur le plus grand nombre d'individus possible, tout en respectant les principes de l'équité.

Chaque source de financement retenue peut se relier à un groupe d'individus précis. L'impôt sur le revenu constitue la seule source permettant d'inclure tous les contribuables (utilisateurs, bénéficiaires, non-utilisateurs, non-bénéficiaires). L'inclusion de l'ensemble des contribuables doit demeurer une option ouverte. Tout d'abord, il s'agit de la source actuelle de financement pour l'entretien des chemins et elle n'implique pas de fardeau supplémentaire. De plus, même si les contribuables ne tirent pas de bénéfice aussi important que les utilisateurs ou les bénéficiaires, on ne peut prétendre qu'ils n'en profitent pas⁴² ou qu'ils n'accordent aucune valeur aux chemins multiusages⁴³. Ces arguments favorisent l'acceptabilité publique et militent pour qu'une partie des revenus destinés à l'entretien du réseau provienne de l'impôt sur le revenu.

De son côté, la taxe foncière demeure la seule source permettant de cibler exclusivement les bénéficiaires directs. Les trois sources restantes visent pour leur part uniquement les utilisateurs. Pour cette raison et puisque les bénéficiaires importants devraient également contribuer, cette source de revenus peut difficilement se voir exclue. Dans un ordre d'idées, si le tarif ou la vignette sur les permis touchent uniquement une partie des utilisateurs, la vignette de type stationnement (collée sur la vitre arrière) reste la seule source permettant de toucher tous les utilisateurs. Cela en fait donc une avenue incontournable.

Les deux sources touchant uniquement les chasseurs et pêcheurs peuvent tout de même constituer des alternatives. La différence entre les deux réside dans le niveau d'obligation. Dans le cas du permis, l'option de payer ou non pour les chemins ne constitue pas une option. Conséquemment, une partie de non-utilisateurs se trouve captée. Toutefois, ceux-ci bénéficient tout de même d'une externalité positive dont le reste des contribuables ne profitent pas. En effet, le pêcheur qui n'utilise pas les chemins

⁴¹ La tarification de l'électricité est faite de telle façon que plus la consommation est élevée, plus le tarif augmente. L'objectif avoué étant de réduire le gaspillage et d'encourager les comportements moins énergivores. C'est tout le contraire du cas des chemins multiusages, où le tarif ne vise pas à réduire l'achalandage sur le réseau.

⁴² Puisque le réseau de chemins multiusages contribue à la vitalité économique de la région, c'est l'ensemble du Québec qui en bénéficie. (Les transferts du gouvernement en sont réduits et plus de travailleurs paient des taxes et impôt.)

⁴³ Valeur d'option, d'existence ou de legs. Voir section 3.1.7

multiusages tire profit du fait que d'autres pêcheurs l'utilisent, puisque sa zone de pêche risque d'être moins achalandée.

La vignette apposée, au choix, sur le permis de chasse ou de pêche permet d'éviter de contraindre les chasseurs et pêcheurs n'utilisant pas le réseau à contribuer à son financement. Ce gain au niveau de l'efficacité implique toutefois une pression accrue sur les individus se prévalant de la vignette, puisque leur proportion est plus petite⁴⁴.

4.6.1 Hypothèses de financement

Au total, 14 hypothèses de financement sont proposées. Néanmoins, elles peuvent se regrouper en trois « familles » : le statu quo amélioré, une tarification élargie et une tarification ciblée. Les différentes combinaisons de sources formant les hypothèses apparaissent au tableau 4. Pour chacune d'elles, le tableau présente les sources de revenus impliquées et, par conséquent, le groupe d'agents ciblés, ainsi que le niveau de pression exercé sur eux. Un niveau de pression élevé implique que le poids du financement repose sur un nombre restreint d'individus. Cette situation s'éloigne de l'idéal, puisqu'elle entraîne des tarifs plus élevés et risque ainsi de réduire significativement l'achalandage sur le réseau.

Statu quo amélioré

L'hypothèse du statu quo ne saurait se voir exclure immédiatement. Elle mérite plutôt une réflexion supplémentaire. Si, dans les faits, les principes de l'utilisateur-payeur et du bénéficiaire-payeur apparaissent largement acceptés, leur application génère bien souvent la controverse. Il ne fait aucun doute que le débat sur le financement des chemins multiusages suscite et continuera de susciter des réactions auprès des différents intervenants, surtout chez les « nouveaux » contributeurs.

Le principal argument en faveur du statu quo réside dans les coûts de gestion d'un nouveau système de financement. Si ceux-ci restent importants, l'acceptabilité publique risque de s'obtenir plus difficilement. Même si les coûts demeurent raisonnables, les revenus générés doivent être suffisants pour assurer un niveau minimum d'efficacité. Bien que le niveau de revenu reste directement lié à la calibration des tarifs, la pression tarifaire sur les utilisateurs ou bénéficiaires ne doit pas dépasser certaines limites.

L'hypothèse 0 mentionne non pas un statu quo, mais une version améliorée. Ainsi, si le système de financement demeure le même, il pourrait être envisagé d'ajuster les sommes prévues pour l'entretien des chemins multiusages. Pour ce faire, il devient impératif que l'évaluation des coûts, discutée à la section 4.3, soit réalisée au sein des différentes régions. Une connaissance détaillée du réseau et des coûts entourant l'entretien pourrait certainement permettre d'améliorer l'efficacité du système de financement actuel.

⁴⁴ La proportion d'individus sollicités à contribuer au financement est réduite vu que les chasseurs et les pêcheurs non-utilisateurs de chemins multiusages ont le choix de ne pas payer la vignette.

Tableau 4 Hypothèses de financement

Famille de financement	Hypothèses de financement	Contribuables	Bénéficiaires forts	Utilisateurs forts		Tous les utilisateurs
		Impôt sur le revenu	Taxe foncière spécifique	Tarif sur permis	Vignette sur permis	Vignette
1 : Statu quo amélioré	N° 0 Statu quo amélioré	++				
2 : Tarification élargie	N° 1 Tous les agents	+	+			+
	N° 2 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. contr.* et contr.	+	+	+		
	N° 3 Utilisateurs <u>forts</u> , bénéf. et contr.	+	+		+	
3 : Tarification ciblée	N° 4 Utilisateurs et contribuables	+				++
	N° 5 Utilis. <u>forts</u> , contr.* et contr.	+		+		
	N° 6 Utilisateurs <u>forts</u> et contribuables	+			++	
	N° 7 Utilisateurs et bénéficiaires		++			+++
	N° 8 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. et contr.*		++	+		
	N° 9 Utilisateurs <u>forts</u> et bénéf.		++		+++	
	N° 10 Utilisateurs seulement					+++
	N° 11 Utilisateurs forts et contribuables*			++		
	N° 12 Utilisateurs forts seulement				+++	
	N° 13 Bénéficiaires et contribuables	+++	++			

* Contribuables qui chassent et pêchent sans pour autant utiliser les chemins multiusages

→ CIBLE
→ SOURCE

Légende du tableau :

- +++ = Pression élevée sur les participants au financement
- ++ = Pression modérée sur les participants au financement
- + = Pression acceptable sur les participants au financement

Tarification élargie

Le deuxième groupe comprend les hypothèses 1 à 3. Elles se regroupent ainsi puisqu'elles permettent d'inclure tous les individus, du simple contribuable à l'utilisateur, en passant par le bénéficiaire fort. Ces hypothèses répartissent le mieux le poids du financement parmi les différents types d'agents, ce qui leur procure un grand avantage. Dans les trois cas, les contribuables et les bénéficiaires sont mis à contribution. La différence se trouve dans la façon de capter les utilisateurs. Logiquement et afin de respecter autant que possible le principe d'équité, si les contribuables et les bénéficiaires doivent contribuer au financement, tous les utilisateurs devraient également l'être et non seulement les utilisateurs forts. L'hypothèse n° 1 est la seule qui permet le respect de cet énoncé, où tous les utilisateurs contribuent par un système de vignette.

Les deux autres hypothèses (2 et 3) sont donc moins intéressantes du point de vue de l'équité. Toutefois, les coûts et la mise en place d'un système de vignette pourraient entraîner certaines embûches. En ce sens, les hypothèses 2 et 3 justifient leur présence par leur moindre complexité. Ce raisonnement s'applique également dans le cas de la tarification ciblée.

Tarification ciblée

Les autres hypothèses (4 à 13) constituent des variantes de la tarification élargie, où essentiellement, certains groupes de participants au système de financement sont retirés. Ce faisant, elles accentuent la pression sur les groupes restants. Par exemple, les hypothèses 4, 5 et 6 éliminent l'imposition d'une taxe foncière spécifique aux bénéficiaires directs du réseau. Ce groupe d'options peut rester valide si l'identification des bénéficiaires et la gestion du système s'avèrent trop complexes. Dans ce cas, les bénéficiaires participent au financement au même niveau que les contribuables, et ce, malgré qu'ils profitent directement des retombées du réseau.

L'autre série d'hypothèses (7, 8 et 9) se concentre davantage sur les utilisateurs et bénéficiaires, en mettant de côté les contribuables. Cette idée peut avoir un certain attrait, puisque les contribuables ne tirent qu'un bénéfice marginal du réseau. En contrepartie, cela accroît considérablement la pression sur les agents restants. De plus, les différentes valeurs de non-usage (valeur d'option, d'existence et de legs) semblent ainsi ignorées.

Les hypothèses 10, 11 et 12 font supporter tout le poids des coûts d'entretien aux utilisateurs. La pression augmente donc beaucoup et risque fortement d'affecter leur comportement. Le nombre de « perdants » et de « déviateurs »⁴⁵ pourrait alors devenir problématique. Pour cette raison, ces hypothèses semblent moins plausibles.

Finalement, l'hypothèse 13 propose de solliciter uniquement les contribuables et les bénéficiaires par, respectivement, l'impôt sur le revenu et la taxe foncière. Cette hypothèse, tout comme celles présentées dans le paragraphe précédent, fait assumer tout le poids des coûts d'entretien à seulement quelques catégories d'individus. Une telle hypothèse détériore l'acceptabilité publique ainsi que l'équité, car la catégorie d'individus principale, les utilisateurs directs des chemins, n'est pas sollicitée. Par conséquent, cette procédure de financement semble moins pertinente.

⁴⁵ Voir section 3.1.8

4.6.2 Classification des hypothèses de financement

Le tableau suivant classifie les 14 hypothèses de financement en fonction des mêmes caractéristiques ayant servi à l'évaluation des sources de financement, c'est-à-dire : les individus ciblés, le niveau de gestion, le niveau d'obligation du système, les coûts de collecte, l'efficacité, l'équité et l'acceptabilité du grand public. Il convient de souligner que le tableau demeure assez subjectif, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de critère quantitatif pour déterminer précisément, par exemple, le niveau d'acceptabilité publique. Le tableau 5 se veut donc davantage une tentative pour synthétiser l'information présentée dans ce rapport. Malgré tout, certains intervenants pourraient évaluer les différentes caractéristiques différemment, sans pour autant faire d'erreur. Le tableau vise surtout à présenter les principaux critères devant orienter la sélection d'une hypothèse.

De façon plus détaillée, le tableau 5 montre que, dans la plupart des cas, le niveau d'obligation reste élevé et les coûts du système faibles ou modérés. Il s'agit de deux caractéristiques recherchées. Au niveau de l'efficacité⁴⁶, les hypothèses offrent une efficacité forte ou moyenne. Ces trois critères ne permettent pas pour l'instant de trancher en faveur d'une hypothèse ou l'autre. Les caractéristiques qui permettent de faire ressortir la meilleure option résident avant tout dans l'identification des individus à cibler et ensuite dans l'équité et l'acceptabilité publique. Les hypothèses 1, 4 et 7 semblent les seules qui combinent une équité élevée et une forte acceptabilité. Ceci s'explique par le fait qu'elles retiennent l'option de la vignette de type stationnement. Cette vignette permet non seulement de capter tous les utilisateurs (avantage par rapport à la vignette sur permis de chasse ou pêche), mais offre aussi aux utilisateurs le choix de l'acquiescer ou non. Le fait de bénéficier d'un choix demeure assurément un élément apprécié du grand public.

4.6.3 Processus dynamique du système de financement

Jusqu'à présent, les systèmes de financement proposés ont été abordés d'un point de vue statique. En d'autres mots, les autorités régionales choisissent et instaurent une hypothèse de financement à une date précise, et cette dernière ne bénéficie d'aucune modification dans le temps. Or, une approche plus dynamique pourrait très bien être préférable.

D'abord, il convient de rappeler que l'une des conditions de succès énoncées dans ce rapport réside dans l'établissement d'une période d'information de la population qui se déroulerait quelque temps avant la mise en place de l'hypothèse de financement retenue. L'objet d'une telle campagne d'information consiste à renforcer la transparence du tarif. De ce fait, la population bénéficie des renseignements pertinents pour comprendre le fonctionnement complet du système de financement, c'est-à-dire l'identification des participants, les arguments en faveur de cette contribution, la date à partir de laquelle le système entrera en vigueur et les limites géographiques du réseau couvert par le système.

Un tel processus implique un délai nettement plus long pour l'instauration complète du système de financement. De plus, en fonction du mode de communication retenu, une gestion provinciale ou régionale pourrait s'appliquer.

⁴⁶ L'efficacité évalue s'il est possible de récupérer tous les coûts d'entretien par le système de financement et si les revenus qui devraient être générés sont raisonnables en fonction des coûts du système.

Tableau 5 Classification des hypothèses de financement

Hypothèses de financement	Individus ciblés				Niveau de gestion			Niveau d'obligation			Coûts du système			Efficacité			Équité*			Acceptabilité du grand public		
	Utilisateurs forts	Autres utilisateurs	Bénéficiaires directs	Contribuables	MRC/Municipalité	Région	Province	Fort	Moyen	Nulle	Élevés	Moyens	Faibles	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible
N° 0 Statu quo				✓			✓	✓					✓		✓			✓			✓	
N° 1 Tous les agents	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓			✓			✓		
N° 2 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. contr.** et contr.	✓		✓	✓	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 3 Utilisateurs <u>forts</u> , bénéf. et contr.	✓		✓	✓	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 4 Utilisateurs et contribuables	✓	✓		✓		✓	✓	✓				✓			✓		✓			✓		
N° 5 Utilis. <u>forts</u> , contr.* et contr.	✓			✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
N° 6 Utilisateurs <u>forts</u> et contribuables	✓			✓			✓	✓					✓		✓			✓			✓	
N° 7 Utilisateurs et bénéficiaires	✓	✓	✓		✓	✓		✓				✓			✓		✓			✓		
N° 8 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. et contr.*	✓		✓	*	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 9 Utilisateurs <u>forts</u> et bénéf.	✓		✓		✓		✓	✓				✓			✓			✓		✓		
N° 10 Utilisateurs seulement	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓		✓		
N° 11 Utilisateurs forts et contribuables*	✓			*			✓	✓					✓	✓					✓			✓
N° 12 Utilisateurs forts seulement	✓						✓		✓				✓		✓			✓		✓		
N° 13 Bénéficiaires et contribuables			✓	✓	✓		✓	✓					✓		✓				✓			✓

* L'équité étant très subjective, cette section doit être considérée avec les réserves qui s'imposent

** Contribuables qui chassent et pêchent sans pour autant utiliser les chemins multiusage

Ajustement du système une fois implanté

En observant le tableau 5, il semble que la seule différence entre certaines hypothèses réside dans l'ajout ou le retrait d'une source de financement directement liée à un type d'individu (utilisateur, bénéficiaire, contribuable). Certains pourraient donc envisager d'implanter progressivement les sources de financement et ainsi passer d'une hypothèse à l'autre. Cette possibilité semble risquée, puisqu'elle envoie un message confus à la population. De plus, il peut s'avérer délicat de mettre un groupe particulier à contribution si, à long terme, tous les groupes demeurent appelés à participer.

L'aspect dynamique ne doit pas être exclu pour autant. En effet, la calibration des tarifs risque d'évoluer dans le temps. Par exemple, si une des hypothèses de la tarification élargie était retenue (ciblage de tous les groupes d'individus), une mise en place graduelle du système pourrait permettre que les revenus provenant des utilisateurs ou bénéficiaires restent relativement faibles au cours de la première année, et augmentent progressivement au fil des années suivantes. Il s'agit d'un outil de plus à considérer pour favoriser l'acceptabilité publique et faciliter la transition. Enfin, cet ajustement du système peut également devenir nécessaire en fonction de la performance des différentes sources de financement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de ce rapport consistait à regrouper l'ensemble des connaissances nécessaires pour orienter les conférences régionales des élus vers la sélection d'un système permettant de s'attaquer efficacement et de façon durable à la problématique de l'entretien des chemins multiusages. Pour ce faire, plusieurs étapes ont été franchies, en débutant par une réflexion sur les principes fondamentaux d'une bonne tarification. Cette revue de littérature a permis de sélectionner des exemples de tarification présentant des similitudes avec la situation des chemins multiusages. La deuxième section du rapport se consacrait à l'analyse et à l'élaboration des hypothèses de financement. Dans un premier temps, il convenait d'éclaircir le contexte dans lequel ce mandat s'inscrit et de faire le point sur le mécanisme actuel de financement. Par la suite, l'analyse d'un sondage a mis en évidence quelques éléments sur lesquels le consensus semblait plus difficile. Après avoir brièvement décrit le type d'information dont les régions devraient se doter, quelques conditions de succès ont été avancées. Enfin, les deux dernières sections détaillaient les sources de financement ainsi que les hypothèses qui en découlent.

Afin d'identifier l'hypothèse la plus pertinente, il s'avère utile de rappeler les principales conclusions auxquelles les différentes sections du rapport ont mené :

- Les coûts de construction et d'entretien des chemins utilisés par l'industrie forestière font partie intégrante du calcul de la redevance exigé par l'État. Le système de financement visé par cette étude porte sur les coûts d'entretien de la partie du réseau « délaissée » par l'industrie à la suite des opérations de récolte et des autres chemins forestiers présents sur les forêts publiques du Québec.
- Une connaissance approfondie du réseau, des besoins financiers liés à son entretien ainsi que des utilisateurs/bénéficiaires apparaît indispensable et doit être réalisée de la manière la plus uniforme possible dans chacune des régions.
- Autant que possible, le système devrait tenter de capter tous les types d'utilisateurs ainsi que les bénéficiaires directs du réseau de chemins multiusages.
- Les frais de gestion du système ne doivent pas présenter des proportions démesurées par rapport aux coûts d'entretien du réseau.
- L'équilibre entre l'équité et l'efficacité doit demeurer une priorité.
- Les fondements du système de financement devraient présenter une certaine uniformité entre les régions.
- Dans la mesure du possible les régions devraient respecter les principes et vertus de la tarification.
- Parmi toutes les sources de financement présentées, cinq se démarquent par leur niveau d'applicabilité à la problématique de cette étude : la contribution de l'État (par l'impôt sur le revenu), la taxe foncière spécifique, le tarif supplémentaire sur les permis de chasse et de pêche, la vignette pour tous les utilisateurs et la vignette pour les chasseurs et pêcheurs.
- La combinaison de ces sources permet d'obtenir les hypothèses de financement regroupées en trois catégories : le statu quo amélioré, la tarification élargie et la tarification ciblée.

À la lumière de l'analyse, la tarification élargie semble l'option la plus juste. Plus précisément, l'hypothèse n° 1 devrait faire l'objet d'une attention particulière. Celle-ci offre une approche équitable, n'impose pas de pression indue aux différents participants et devrait obtenir une meilleure acceptabilité.

Toutefois, l'analyse approfondie des coûts du système devra d'abord être réalisée, et certaines démarches de concertation devront permettre d'évaluer en détail la faisabilité des différentes composantes de l'approche suggérée.

Dans le cas où les régions privilégieraient une gestion régionale ou municipale, l'hypothèse n° 7 constitue une alternative de choix. Elle se présente de façon similaire à l'hypothèse n° 1, sans toutefois solliciter le contribuable. Un niveau de gestion plus près des intérêts régionaux entraîne un poids financier plus élevé assumé par les autres catégories d'individus.

Enfin, il convient de souligner à nouveau que cette étude se voulait une première étape dans le processus qui mènera au système de financement des chemins. À partir de ce rapport et à la suite des différentes activités de concertation organisées par les conférences régionales des élus auprès des intervenants interpellés par la problématique des chemins multiusages, les régions devront se réunir et déterminer la ou les approches qu'elles souhaitent faire avancer. Un front commun s'avèrera essentiel pour la réussite de l'implantation du nouveau système de financement. Celui-ci devra présenter un haut niveau d'uniformité entre les régions, afin de maximiser son efficacité et sa compréhension. De plus, les revendications régionales recevront une écoute d'autant plus attentive qu'elles proviendront d'une seule voie.

Une fois l'accord sur le meilleur système de financement conclu, la mise en place pourra commencer. Pour ce faire, il conviendra de s'assurer de la justesse de la calibration des tarifs. Ainsi, en complément aux bilans réalisés par chacune des régions, une étude de l'impact des tarifs sur l'utilisation des chemins multiusages est à prévoir. Cette étude permettra également d'évaluer en détail la proportion des coûts d'entretien à répartir parmi les différents groupes d'individus, sans entraîner d'externalité négative (modification des comportements). À noter qu'à cette étape la possibilité de réduire la taille du réseau entretenu apparaît comme une option envisageable, si la pression imposée sur les participants au financement s'avère trop importante. Cette réduction de la taille pourrait signifier la fermeture définitive d'un chemin.

La problématique du financement n'a pas fini d'alimenter les débats. Si d'aucuns s'entendent pour revoir le système de financement, personne ne se réjouira de devoir déboursier pour un privilège en apparence gratuit.

BIBLIOGRAPHIE

Groupe DDM, 2010. Étude exploratoire de l'application du principe d'utilisateur-payeur sur les terres du domaine public de la Mauricie.

Groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008. Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2008. La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? Fascicule 3 : Vers une politique de la tarification plus incitative.

Justin Leroux, Cirano, 2010. Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois, rapport de projet.

Ressource naturelle et Faune, 2012. Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier.

LEXIQUE

Lorsqu'un mot de la définition est en caractère gras, cela signifie que la définition est disponible dans le lexique.

Acceptabilité du public : Désigne le degré de confiance du public envers le **système de financement**.

Affectation des revenus de la tarification : Principe stipulant que les sommes monétaires récoltés par la tarification doivent être utilisées pour financer le bon maintien du bien ou du service tarifé.

Bénéfice net : Différence entre le **revenu total** et le **coût total** du **système de financement**.

Bénéficiaire direct (fort) : Ce type de **bénéficiaire** représente essentiellement les entités gérant des immobilisations sur le réseau des forêts publiques. Il bénéficie des retombées économiques directes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées directes se traduisent notamment par les dépenses des touristes qui empruntent les **chemins multiusages** et les emplois qui s'y rattachent.

Bénéficiaire indirect (moyen) : Ce type de **bénéficiaire** représente certains propriétaires d'entreprises situées généralement en périphérie du réseau de chemins sur forêt publique. Ce type bénéficie des retombées économiques indirectes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées indirectes se définissent comme étant un changement dans la production ou l'emploi dans les entreprises qui fournissent des biens ou services à celles qui bénéficient des retombées directes. Par exemple, une entreprise qui vend plus d'embarcations nautiques qu'à l'habitude (retombée indirecte) à une ZEC qui accueille plus de touristes (retombée directe) en raison de la qualité des chemins.

Bénéficiaire induit (faible) : Ce type de **bénéficiaire** englobe pratiquement tout type d'entreprise. Il bénéficie des retombées économiques induites du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées économiques induites représentent les dépenses des ménages dans l'économie locale qui découlent des retombées directes et indirectes.

Bénéficiaire : Toute entreprise qui bénéficie des retombées économiques ou plus particulièrement, des retombées touristiques découlant de la qualité soutenue des **chemins multiusages** sur forêt publique.

Bénéficiaire-payeur : Approche stipulant que les **bénéficiaires** de retombées économiques, découlant de la qualité soutenue des **chemins multiusages**, doivent contribuer au financement de l'entretien de cette qualité.

Biens et services privés collectivement financés : Ces biens et services sont gérés par l'État et financés en utilisant à la fois la tarification et l'**impôt** des contribuables. Ils sont aussi appelés « méritoires » ou « publics mixtes ». Les caractéristiques liées à ce type de bien ou service se situent entre ceux associés aux biens et services publics purs et privés offerts par l'État.

Biens et services privés offerts par l'État : Ces biens et services s'apparentent à ceux offerts par les entreprises du secteur privé, à l'exception qu'ils sont gérés par l'État et financés par la tarification (en principe). Il est donc nécessaire de payer un prix pour leur utilisation. Un traversier, un centre des congrès et certaines assurances constituent des exemples.

Biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé : Ces biens et services sont ceux assurés par les entreprises du secteur privé contre rémunération. Le consommateur a la liberté de se procurer un bien privé si le prix lui convient ou, comme le décrivent les économistes, si l'augmentation du bien-être associée à sa consommation est supérieure ou égale à la diminution du bien-être provenant de la perte de ses liquidités. L'achat d'une piscine, d'une voiture ou d'une maison constitue des exemples.

Biens ou services publics purs offerts par l'État : Un bien ou service public pur possède deux propriétés, la **non-rivalité** et la **non-exclusion**. La Défense nationale et la Sécurité publique sont deux exemples de services publics purs. Les biens ou services publics purs sont financés entièrement par l'**impôt** des contribuables et gérés par le gouvernement.

Chemin à tenure publique : Synonyme de **chemin forestier** et de **chemin multiusage**.

Chemin forestier : Chemin construit par l'industrie forestière.

Chemin multiusage : **Chemin forestier** généralement construit par l'industrie forestière qui devient disponible pour les activités multiusages et récréotouristiques, une fois que l'industrie a terminé ses activités commerciales. Un **chemin forestier** est destiné à devenir multiusage quels que soient les délais des opérations forestières. La contrainte est donc d'ordre temporel et non spatial. Dans certains cas, les chemins peuvent devenir multiusages avant même que l'industrie termine ses opérations. De plus, certains chemins multiusages peuvent être créés sans passer initialement par l'industrie. Finalement, la définition de chemin multiusage peut varier légèrement d'une région à l'autre.

Coercition du système : Désigne le degré d'obligation ou de coercition du **système de financement**.

Composante externe n° 1 : Tous les avantages pour **utilisateurs** et non-utilisateurs des **chemins multiusages** liés au bon maintien du **réseau** routier.

Composante externe n° 2 : Tous les désavantages affectant les **utilisateurs** et les non-utilisateurs des **chemins multiusages** liés à l'utilisation du **réseau** routier.

Composante interne : Tous les coûts et bénéfices liés uniquement aux **utilisateurs** du réseau routier des forêts publiques. Elle ne comprend pas les coûts et bénéfices existant à l'extérieur du **réseau** de routes forestières et de la forêt.

Coût d'entretien et de réfection : Coûts totaux nécessaires à l'entretien et à la réfection des **chemins multiusages** sur forêts publiques. Ces coûts incluent l'achat d'équipements nécessaires aux activités d'entretien et de réfection.

Coût de collecte : Coût de gestion total (administration, main-d'œuvre, achat de technologie) nécessaire pour le bon fonctionnement du **système de financement**. Ces coûts incluent aussi les frais de gestion de la période d'information dans le cas où un processus dynamique de financement est retenu. Ces coûts incluent aussi les frais de coordination du consensus inter-CRÉ dans le cas où un système de financement uniforme est retenu entre les régions.

Coût marginal : Coût additionnel (administration, main-d'œuvre, etc.) engendré par la couverture d'un utilisateur ou d'un bénéficiaire supplémentaire.

Coût total : Somme totale déboursée pour le fonctionnement, la gestion et la collecte des sommes liées au **système de financement**.

Couverture des coûts : Principe stipulant que le **tarif** doit couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du régime afin d'envoyer au consommateur un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public.

Couverture des utilisateurs : Désigne la proportion d'**utilisateurs** identifiés et sollicités par le **système de financement**.

Déviateur : Ce type d'**utilisateur** modifie son comportement au moment où le **tarif** est introduit. Profiter des **chemins multiusages** sur forêts publiques ne constitue plus une option pour lui et il choisit de ne plus les utiliser. Le **tarif** agit ici comme un élément déclencheur qui modifie le comportement habituel

de l'**utilisateur**. L'une des raisons de cette déviation peut être rattachée au fait que le prix du **tarif** est trop élevé en comparaison du niveau de bénéfice associé à l'utilisation des chemins.

Efficacité : L'efficacité représente la capacité d'un bien de produire le plus possible à partir des ressources disponibles, qui ne sont pas illimitées. Un **système de financement** efficace arrive à équilibrer un budget, tout en permettant une utilisation optimale de la ressource. De ce fait, aucun **utilisateur** ne se prive ni n'abuse du bien ou du service offert par l'État. L'efficacité permet donc de converger vers l'absence de gaspillage de la ressource, tout en ne limitant pas indûment les actions des utilisateurs. Elle permet aussi d'orienter le comportement des individus dans la bonne direction et de gérer la demande du bien ou du service. Le but d'un **tarif** n'est donc pas d'agir comme un **ticket modérateur**. Ce dernier vise à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service.

Entretien et réfection des chemins : Activités financées par le système de financement. Ces activités représentent tout élément permettant de prévenir la détérioration ou de rétablir la qualité des **chemins multiusages**.

Équité : L'équité représente la juste répartition des **responsabilités** et des retombées liées à l'utilisation d'un **réseau** routier. En d'autres mots, l'équité représente le partage de ce qui est produit et le financement de ce produit.

Équité horizontale : Cette dimension de l'**équité** se consacre à l'égalité des chances. Une tarification équitable horizontalement tiendra compte du fait qu'un **tarif** appliqué sur une population d'**utilisateurs** doit faire bénéficier de manière égale cette même population. Dans le cas des **chemins multiusages** des forêts publiques, un tarif **utilisateur-payeur** équitable horizontalement taxera l'ensemble des utilisateurs de chemins et leur permettra de bénéficier de manière égale de la qualité soutenue de ces chemins.

Équité verticale : Cette dimension de l'**équité** se consacre à l'égalité des revenus. Une tarification équitable verticalement de type **utilisateur-payeur** tiendra compte du fait qu'un **tarif** fixe pour tous les **utilisateurs** constitue une plus grande proportion de dépense par rapport au revenu pour les moins nantis. Une tarification équitable verticalement s'ajustera pour fixer un **tarif** relativement plus élevé pour les plus fortunés.

Externalité négative : Voir la **composante externe n° 2**.

Externalité négative de consommation : **Externalité négative** découlant de l'utilisation d'une ressource, par exemple, l'utilisation des chemins multiusages avec un véhicule.

Externalité négative de production : **Externalité négative** découlant des activités de production, par exemple, l'exploitation d'une usine.

Externalité positive : Voir la **composante externe n° 1**.

Gagnant : Ce type d'**utilisateur** ne modifie pas son comportement au moment où le **tarif** est introduit, il continue à utiliser les **chemins multiusages**. Pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins est au moins aussi grand que le prix payé avec le **tarif**.

Gestion : Désigne l'échelle à laquelle le **système de financement** est géré (provinciale, interrégionale, régionale, territoriale/MRC).

Hypothèse de financement : Système de financement qui combine plusieurs **sources** (ex : guérite et taxe foncière). Ce type de système constitue l'élément central du rapport de DDM.

Impôt : Un impôt constitue une somme d'argent payée par le contribuable par sa déclaration de revenus pour financer les missions de l'État. Une fois cette somme payée, rien ne garantit que le bien ou le service financé soit directement utilisé par le contribuable.

Niveau d'obligation : Synonyme de coercition ou de contrainte, utilisé pour classer les **sources de financement** et les **hypothèses de financement**. Par exemple, la taxe foncière possède un niveau d'obligation fort contrairement au volontariat.

Non affecté : Ce type d'individu ne supporte pas le prix de la tarification et réussit à bénéficier du bien ou du service public. Il existe avec l'approche **pollueur-payeur**. Les automobilistes payent une **taxe** sur le carburant qui sert à financer le transport en commun. De ce fait, un **utilisateur** de transport en commun qui ne conduit pas de voiture bénéficie directement d'un meilleur réseau de transport sans déboursier pour son financement.

Non-exclusion : La non-exclusion signifie qu'il n'est pas possible pour un individu d'être exclu de la consommation du bien ou du service.

Non-rivalité : La non-rivalité signifie que la consommation du bien ou du service par un individu A n'empêche pas la consommation de ce même bien ou service par un individu B.

Participation volontaire : Source de financement complémentaire, mineur et centré uniquement sur la bonne volonté du public à contribuer au financement des **chemins multiusages**. Contrairement à la définition classique du volontariat, ce système n'implique pas de contrat ou de durée déterminée d'application. Un individu est libre de contribuer en versant une somme à tout moment.

Perdant : Ce type d'**utilisateur** ne modifie pas son comportement au moment où le **tarif** est introduit. Il continue à utiliser les **chemins multiusages**. Par contre, pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins est inférieur au prix payé avec le **tarif**.

Point de convergence physique : Le point de convergence physique représente un système de **couverture des individus** situé à chaque entrée du **réseau** des forêts publiques. Le terme point de convergence réfère au fait que tout individu désireux d'utiliser les chemins **multiusages** sur forêts publiques n'a d'autres choix que de s'identifier à un point physique et géographique précis.

Pollueur-payeur : Approche stipulant que les frais découlant des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être supportés par le pollueur.

Pourcentage de couverture : Pourcentage d'individus **utilisateurs** ou **bénéficiaires** capté par le **système de financement**.

Prélèvement : Élément pris à la forêt dans le cadre d'une activité. Le prélèvement est associé aux **utilisateurs débiteurs**.

Processus dynamique du système de financement : Système de financement qui évolue à travers le temps.

Reddition de compte : La reddition de compte vise à évaluer les résultats obtenus grâce au **tarif** et à les comparer aux objectifs tarifaires. Les gens responsables de percevoir les sommes et d'administrer le système devront rendre des comptes à ceux qui y contribuent financièrement. Ces derniers pourront juger par eux-mêmes de l'amélioration de l'état des infrastructures et seront exigeants quant à l'affectation de leurs contributions.

Redevance forestière : La redevance forestière ou droit de coupe correspond à la rente du propriétaire (État) pour l'arbre vendu sur pied.

Réseau : Le réseau représente la zone géographique des **chemins multiusages** sur forêts publiques au Québec.

Responsabilité : La responsabilité est une vertu complémentaire aux deux autres vertus que sont l'efficacité et l'équité. Un **système de financement** responsable vise à sensibiliser les usagers aux coûts engendrés par leur utilisation des services, tant directs qu'indirects.

Resquillage : Action de profiter d'un bien ou d'un service sans en assumer les coûts.

Revenu généré : Sommes récoltées par le **système de financement**.

Revenu marginal : Revenu additionnel récolté grâce à la couverture d'un **utilisateur** ou d'un **bénéficiaire** supplémentaire.

Revenu total : Revenu récolté grâce à l'ensemble des **utilisateurs** ou des **bénéficiaires** ou des **contribuables** couverts.

Solidarité envers les plus démunies : Traitement moins exigeant accordé aux individus moins nantis lors de l'élaboration d'un **tarif**.

Sources de financement : **Système de financement** le plus simple (volontariat, point de convergence physique, taxe foncière, tarif sur permis/carte de membre, vignette et participation volontaire). Une source est rarement utilisée seule à titre de système de financement. Elle sera souvent combinée à une autre source pour créer une **hypothèse de financement**.

Système de financement : Procédé qui permet de récolter des fonds pour le financement des **chemins multiusages** sur forêts publiques.

Tarif : Un tarif est une somme d'argent payée par un **utilisateur** en fonction de l'utilisation directe qu'il fait d'un bien ou d'un service. Cette somme est demandée par un ministère, un organisme ou une entité dépendante de l'État. Le tarif peut aussi être demandé par une entreprise privée.

Ticket modérateur : Un ticket modérateur vise à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service.

TFS (territoires fauniques structurés) : Pourvoirie, zone d'exploitation contrôlée (zec) et réserve faunique.

Transparence : La transparence permet à un individu de comprendre le fonctionnement d'un **système de financement**. À tout moment, l'individu peut savoir : Qui paye? Pourquoi paye-t-il? Depuis quand le tarif est-il actif? Quelles sont les frontières géographiques de la zone tarifée?

Utilisateur : Individu utilisant un **chemin multiusage**.

Utilisateur créditeur : Un **utilisateur** créditeur pratique une activité qui contribue à l'amélioration de la ressource et de la valeur du territoire. En d'autres mots, le créditeur donne à la forêt.

Utilisateur débiteur : Un **utilisateur** débiteur fait un **prélèvement** physique de la ressource pour un profit ou une jouissance future. Il contribue à la diminution de la valeur du territoire. En d'autres mots, le débiteur prend à la forêt.

Utilisateur direct (fort) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité prononcée.

Utilisateur indirect (moyen) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité moyenne.

Utilisateur induit (faible) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité faible.

Utilisateur ou bénéficiaire retraceable : Tout individu **utilisateur** ou **bénéficiaire** identifiable par le système de financement.

Utilisateur-payeur : Approche consistant à faire supporter au consommateur le coût réel de l'utilisation d'un bien ou d'un service gouvernemental. En d'autres mots, cette approche permet à celui qui l'utilise d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit.

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRE

Questionnaire

Question n° 1.

Catégories :

Pour chacun des agents de la colonne 1 liés aux chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez indiquer la catégorie qui convient :
(Possibilité de cocher plusieurs cases).

Utilisateur : *Un agent qui utilise les chemins multiusages.*

Bénéficiaire : *Un agent qui bénéficie du tourisme engendré par la qualité soutenue des chemins multiusages.*

Non-utilisateur/non-bénéficiaire : *Un agent qui n'est ni un utilisateur ni un bénéficiaire.*

Intensité :

Veuillez indiquer avec quelle intensité chaque agent utilise ou bénéficie des chemins multiusages (possibilité de cocher plusieurs cases).

Contribution :

Veuillez cocher la case si l'agent devrait contribuer au financement des chemins multiusages.

	Utilisateur	Bénéficiaire	Non-utilis./ Non-bénéf.	Forte	Moyenne	Faible	Oui
Résident localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Résident localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ministère des Ressources naturelles du Québec	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Magasin localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Amateur de plein air sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Adepte de VTT (quad) et de motoneige sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Municipalité localisée dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Utilisateur	Bénéficiaire	Non-utilis./ Non-bénéf.	Forte	Moyenne	Faible	Oui
Station d'essence localisée dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Restaurant localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hôtel localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Pêcheur/chasseur sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Villégiateur	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Chercheur universitaire qui se rend sur les forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Propriétaire de pourvoirie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organisme gestionnaire d'une zec	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie forestière	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie minière	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie touristique	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie énergétique (éolienne et de l'eau)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Question n° 2.

Pour chacune des cinq questions suivantes, supposons deux utilisateurs de chemins multiusages sur forêts publiques de votre région avec des caractéristiques identiques, à l'exception d'une seule spécifiée pour chaque question. Selon vous, lequel de ces utilisateurs (A et B) devrait le plus contribuer au financement de l'entretien et de la réfection des chemins?

Question 2.1 : Type d'activité : loisir pour A et travailleurs sylvicoles pour B

Question 2.2 : Type de véhicule : pickup pour A et VTT (quad) pour B

Question 2.3 : Revenu avant impôt : 15 000 \$ pour A et 90 000 \$ pour B

Question 2.4 : Prélèvement (ce avec quoi l'utilisateur revient de la forêt) : orignal pour A et panier de bleuets pour B

Question 2.5 : Distance parcourue sur les chemins : 10 km pour A et 200 km pour B

Question	Utilisateur A	Utilisateur B	Contribution identique pour A et B
2.1	☐	☐	☐
2.2	☐	☐	☐
2.3	☐	☐	☐
2.4	☐	☐	☐
2.5	☐	☐	☐

Question n° 3.

Pour chacune des quatre questions suivantes liées au financement de l'entretien et de la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez cocher la case appropriée.

Question 3.1 : Quelle est la proportion des coûts d'entretien et de réfection qui devrait servir à collecter les sommes et gérer le système de financement?

De 0 à 1 % ☐ de 1 à 5 % ☐ de 5 à 10 % ☐ plus de 10 % ☐

Question 3.2 : L'utilisation des sommes recueillies par la collecte devra être gérée à un niveau?

Territorial ☐ Régional ☐ Interrégional ☐ Provincial ☐

Question 3.3 : Le système de financement doit-il avoir une approche basée sur le volontariat (contribution au financement par choix) ou être obligatoire?

Volontaire ☐ Obligatoire ☐

Question 3.4 : De façon générale, quelle est la qualité des chemins multiusages de votre région?

Insatisfaisant = 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ = satisfaisant

ANNEXE 2

ANALYSE GÉNÉRALE DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE

Analyse générale des résultats du questionnaire

Le questionnaire DDM a été distribué à plus de 65 répondants. Il comprend trois questions ainsi que de nombreuses sous-questions. Il a été distribué dans les neuf régions administratives associées au rapport. Le but ultime du questionnaire n'est pas d'influencer les recommandations finales du rapport, celles-ci reviennent aux connaissances spécialisées et exclusives de DDM. L'objectif est plutôt de tâter le pouls des régions en termes de tarification et de qualité des chemins multiusages. Dans le questionnaire, l'ambiguïté de certaines questions visait précisément à stimuler le répondant à s'interroger de manière rigoureuse sur la problématique du financement des chemins multiusages sur forêts publiques.

Question n° 1 : Résultats du sondage (tendance générale)

	Fort	Moyen	Faible
Utilisateur	- Ministère des Ressources naturelles du Québec ☒ - Adepte de VTT (quad) et de motoneige sur forêts publiques ☒ - Pêcheur/chasseur sur forêts publiques ☒ - Industrie forestière ☒ - Industrie minière ☒	- Résident localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐ - Amateur de plein air sur forêts publiques ☒ - Villégiateur ☒ - Industrie énergétique (éolienne, eau) ☒	- Résident localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Chercheur universitaire qui se rend sur les forêts publiques ☐
Bénéficiaire	- Propriétaire de pourvoirie ☒ - Organisme gestionnaire d'une zec ☒ - Industrie touristique ☒	- Station d'essence localisée dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐	- Magasin localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Municipalité localisée dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Restaurant localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐ - Hôtel localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐
Non-utilisateur/ non-bénéficiaire			

Légende : ☒ = contribue au financement, ☐ = ne contribue pas au financement

Question n° 2 : Résultats du sondage (tendance générale)

Pour chacune des cinq questions suivantes, supposons deux utilisateurs de chemins multiusages sur forêts publiques de votre région avec des caractéristiques identiques, à l'exception d'une seule spécifiée pour chaque question. Selon vous, lequel de ces utilisateurs (A ou B) devrait le plus contribuer au financement de l'entretien et de la réfection des chemins?

Question 2.1 : Type d'activité : loisir pour A et travailleurs sylvicoles pour B

Réponse 2.1 : Contribution identique pour A et B

Question 2.2 : Type de véhicule : pickup pour A et VTT (quad) pour B

Réponse 2.2 : Contribution identique pour A et B

Question 2.3 : Revenu avant impôt : 15 000 \$ pour A et 90 000 pour B

Réponse 2.3 : Contribution identique pour A et B

Question 2.4 : Prélèvement (ce avec quoi l'utilisateur revient de la forêt) : orignal pour A et panier de bleuets pour B

Réponse 2.4 : Contribution identique pour A et B

Question 2.5 : Distance parcourue sur les chemins : 10 km pour A et 200 km pour B

Réponse 2.5 : Utilisateur B

Question n° 3 : Résultats du sondage (tendance générale)

Pour chacune des quatre questions suivantes liées au financement de l'entretien et de la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez cocher la case appropriée.

Question 3.1 : Quelle est la proportion des coûts d'entretien et de réfection qui devrait servir à collecter les sommes et gérer le système de financement?

Réponse 3.1 : De 1 % à 5 %

Question 3.2 : L'utilisation des sommes recueillies par la collecte devra être gérée à un niveau?

Réponse 3.2 : Territorial ou régional

Question 3.3 : Le système de financement doit-il avoir une approche basée sur le volontariat (contribution au financement par choix) ou être obligatoire?

Réponse 3.3 : Obligatoire

Question 3.4 : De façon générale, quelle est la qualité des chemins multiusages de votre région?

Réponse 3.4 : Niveau moyen de satisfaction (3/5)

ANNEXE 3

MÉTHODE DE FIXATION D'UN TARIF

Méthodes de fixation d'un tarif

Un système de financement qui repose sur l'approche utilisateur-payeur bénéficie de plusieurs méthodes pour la fixation du tarif. Le rapport Del Degan, Massé et Associés (2010) énumère les avantages et les désavantages de chaque méthode.

Prix de revient

Cette première approche consiste à procéder à une analyse comptable complète permettant de déterminer le coût total de fonctionnement du système, ainsi que le nombre d'utilisateurs afin d'obtenir le coût unitaire pour l'utilisation du service tarifé.

Avantages :

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur.
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système.
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système.

Désavantages :

- Analyse comptable complète et rigoureuse, et suivi périodique.
- Très dispendieux à mettre en place.
- Des utilisateurs actuels et de longue date pourraient être écartés.

La méthode du prix de revient se présente à la fois comme la plus précise et la plus dispendieuse. Elle s'apparente à la détermination du prix de vente d'une entreprise privée. Elle permet non seulement de couvrir les coûts de fonctionnement du système, mais aussi de générer des profits si cela correspond à la volonté de l'État.

Elle demeure toutefois onéreuse, car la détermination du coût total de fonctionnement doit être revue à intervalles réguliers. Par ailleurs, certains utilisateurs pourraient très bien ne pas accepter ou ne pas être capables de supporter ce nouveau tarif.

Récupération des coûts

Cette approche consiste à facturer le prix du service après en avoir comptabilisé les dépenses. Elle diffère du prix de revient en ce que le fournisseur de service supporte l'ensemble des coûts de fonctionnement tant que les dépenses ne sont pas totalement connues. Par la suite, une facture est simplement envoyée aux différents utilisateurs ou groupes d'utilisateurs.

Avantages :

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur.
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système.
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système.
- Transparence.
- Peut être réalisée par un agent-livreur privé, comme un bénéficiaire de CAAF.

Désavantages :

- Nécessite une comptabilité distincte et continue.

- Dispendieux à maintenir en place.
- Exige le maintien à jour d'une liste d'utilisateurs.
- Requiert la mise en place d'un suivi pour chaque utilisateur.
- Le consommateur reçoit le signal de prix après l'utilisation.
- Certains utilisateurs refuseront de payer la facture ou en contesteront le montant. Ceci entraînera une augmentation des coûts de fonctionnement.
- Exige la présence d'une firme de vérification externe si le service est fourni par une tierce partie.

Le système de récupération des coûts montre son efficacité surtout dans le cas de territoires privés, où chaque entrée est contrôlée et où les utilisateurs sont aussi les propriétaires, qui se sont entendus au préalable sur le mode de contribution individuelle. Il pourrait difficilement s'appliquer dans un contexte de forêt publique.

Montant forfaitaire

L'approche du montant forfaitaire consiste à déterminer, de façon arbitraire, un montant unitaire devant être réclamé à chaque utilisation ou sur une base annuelle.

Avantages :

- Facile à mettre en place.
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes.
- Peut être indexé ou modifié de façon arbitraire si le montant perçu ne répond pas aux attentes.
- Peut être fixé en fonction de la capacité de paiement des utilisateurs.
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part de groupes d'utilisateurs.
- Permet une application de type essai et erreur.
- Permet de constituer un fonds d'opération.

Désavantages :

- N'envoie pas un signal de prix clair à l'utilisateur.
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs.
- Ne règle qu'une partie du problème.

L'attrait de l'approche du montant forfaitaire repose sur sa facilité de mise en place. En procédant par essai et erreur, il est même possible de s'approcher relativement près du but poursuivi. Le signal de prix clair envoyé aux consommateurs, un des cinq principes d'un tarif efficace, ne se trouve toutefois respecté qu'en partie.

Dans les cas où le coût de fonctionnement du système demeure vague, cette approche peut constituer une option acceptable, d'autant plus qu'elle se prête bien à des modifications périodiques.

Comparaison

La méthode par comparaison consiste à utiliser l'information provenant d'expériences similaires réalisées ailleurs, dans un cadre se rapprochant le plus du contexte à l'étude.

Avantages :

- Facile à mettre en place.
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes.
- Peut être modifié rapidement.
- Envoie un signal de prix assez clair si les comparaisons proviennent de cas utilisant la méthode du prix de revient ou de récupération des coûts.
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part des groupes d'utilisateurs.

Désavantages :

- La comparaison peut ne pas refléter fidèlement certains aspects propres au territoire à l'étude.
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs.
- Ne règle qu'une partie du problème.

Répartition des méthodes de fixation d'un tarif au Québec

À titre informatif, le budget 2010-2011 indique que pour l'année 2008-2009, les revenus de tarification des ministères ont été répartis de la façon suivante⁴⁷.

- 75 % des tarifs sont fixés sur la base de décision administrative;
- 19 % des tarifs sont fixés en fonction de comparaison avec le marché et les autres gouvernements;
- 5 % des tarifs sont fixés en utilisant la récupération des coûts;
- 1 % des tarifs sont fixés en utilisant le prix de revient.

⁴⁷ Budget 2010-2011, ministère des Finances.

ANNEXE 4

TYPOLOGIE DES UTILISATEURS

Typologie des utilisateurs et des prélèvements

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Lucratif	Bénéficiaires de CAAF et de CtAF	Élevé	- Nombre de bénéficiaires - Attribution (m³) - Volumes récoltés (m³) - Planification quinquennale et annuelle (localisation des volumes) - Rapport d'intervention - Déplacement moyen des camions de transport vs les camions hors normes	Bois	- Redevance (\$/m³) - Frais de construction des chemins et d'entretien pour leurs besoins spécifiques (crédit d'impôt en retour)	Représentant d'UAF	Accès à la ressource, transport du bois, accès au territoire pour réaliser les inventaires et les traitements sylvicoles non commerciaux	20 bénéficiaires de CAAF et 1 bénéficiaire de CtAF (30 sept. 2009) qui récoltent environ 3,5 Mm ³
Lucratif	Détenteurs de permis pour la récolte de bois de chauffage	Faible	Nombre de permis	Bois	Permis d'intervention	Regroupement des locataires de terres publiques (RLTP)		
Loisirs	Chasseurs	Moyen	- Nombre de permis de chasse - Statistiques sur la fréquentation des zecs - Statistiques sur la fréquentation des pourvoiries - Distinction entre la chasse au petit gibier vs gros gibier, car les chasseurs de gros gibier parcourent de plus grandes distances	Faune	- Permis de chasse (provincial ou spécifique à une zone) - Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique ou une pourvoirie à droit exclusif (si applicable) - Bail de location pour la construction d'un abri sommaire (si applicable)	Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs FQGZ pour les permis dans les zecs (forfait) FPQ	Accès aux territoires de chasse	

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Pêcheurs	Moyen	• Nombre de permis de pêche (statistiques disponibles sur la région de destination) • Statistiques sur la fréquentation des zecs • Statistiques sur la fréquentation des pourvoies • Statistiques sur la fréquentation de l'aire faunique communautaire du Gouin • Statistiques du MRNF • Sépaq	Faune (poisson)	• Permis de pêche • Droit d'accès à une zec, une pourvoie à droit exclusif ou une aire faunique communautaire (si applicable)	• Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie • MRNF • Sépaq • FQGZ • APM	Accès aux territoires de pêche	122 906 adeptes pratiquent la pêche en Mauricie ⁴⁸
Loisirs	Villégiateurs	Moyen	Nombre de baux/Distance à parcourir sur les chemins forestiers pour accès au chalet	Intangible	• Frais de location (10 % de la valeur marchande du terrain) (\$/année) • Taxes	• RLTP • MRC (à partir des comptes de taxes)	Accès sécuritaire à leur chalet	
Loisirs	Campeurs	Faible	• Disponible pour les territoires de gestion faunique (réserves fauniques, zecs) • Nombre de campeurs (motorisé/tente)/Distance à parcourir sur les chemins forestiers • Camping clandestin	Intangible	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)		Accès aux sites de camping	

⁴⁸ MRNF, 2007. Le tourisme lié à la pêche sportive : une contribution significative à l'économie régionale
<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/faune/statistiques/tourisme-peche.pdf>

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Amateurs de plein air (randonnée, canot, camping sauvage, observation de la faune, cueillette à des fins non commerciale)	Faible	Non disponible (à vérifier), sauf sur les territoires fauniques organisés Statistiques de la fréquentation des zecs, réserves faunique et pourvoies	Principalement intangible	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)	• Zecs de la Mauricie avec services de camping • Réserves fauniques • APM	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Cueillette commerciale de champignons	Faible	Non disponible	Champignons	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)		Accès aux sites de récolte	
Lucratif	Exploitant de bleuetières commerciales	Faible	• Nombre d'hectares en production • Nombre de baux • Localisation de la bleuetière	Bleuets	• Bail	MRNF MRC MAPAQ	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Acériculteurs	Élevé	• Nombre d'hectares en production • Nombre d'entailles à l'hectare • Localisation de l'érablière	Sève	• Permis	MRNF MAPAQ	Accès à l'érablière	
Lucratif	Trappeurs	Faible	• Nombre de baux/nombre de permis • Distance à parcourir sur les routes forestières pour accéder au territoire de trappe • Fréquence des visites	Faune	• Bail • Permis	• Association des trappeurs du Haut-Saint-Maurice • Association des trappeurs Mauricie/Bois-Francis	• Accès à son territoire de trappe • Maintenir l'habitat à l'échelle locale	80 trappeurs professionnels en Haute-Mauricie

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Lucratif	Détenteurs de permis de récolte de biomasse forestière	Élevé	• Nombre de permis • Attribution (tonnes) • Volumes récoltés (tonnes) • Planification quinquennale et annuelle (localisation des volumes) • Rapport d'intervention	Biomasse	• Permis	Représentant de l'UAF	• Accès à la ressource, transport de la biomasse	
Lucratif	Hydro-Québec	Faible	• Construction et réfection d'infrastructures • Entretien d'infrastructures • Surveillance d'infrastructures	Aucun		Hydro-Québec	• Accès à ses installations actuelles et futures	
Protection des forêts	SOPFEU/SOPFIM	Faible	?	Aucun				
Protection et mise en valeur des ressources naturelles	MRNF	Faible	Plantations	Aucun				
Recherche	Chercheurs	Faible		Aucun	Aucun			
Loisirs	Adeptes du VTT	Élevé	• Statistiques de la FQCQ • Nombre de kilomètres sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	• Fédération québécoise des clubs de quad (FQCQ) • CLD Haut-Saint-Maurice	• Accès aux sentiers • Pérennité des sentiers (corridors)	

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Adeptes de la motoneige	Faible	- Statistiques de la FCMQ - Nombre de kilomètres sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	- Fédération des clubs de motoneigistes du Québec - CLD Haut-Saint-Maurice	- Accès aux sentiers - Pérennité des sentiers (corridors)	
Lucratif	Pourvoyeurs	Élevé	Statistiques de fréquentation (Les données sont-elles disponibles ? Oui)	Aucun	- Bail - Entretien des chemins selon leurs besoins spécifiques (à valider ?) - Différence entre la pourvoirie à droit exclusif et non exclusif	- Association des pourvoiries de la Mauricie - FPQ	Accès à la pourvoirie et aux sites de chasse, pêche et villégiature	On dénombre 76 pourvoiries en Mauricie, dont 55 sont membres de l'Association. Les pourvoiries à droits exclusifs membres de l'Association occupent 1 734 km ² 267 100 jrs-pers./an
Autre	Trois communautés attikameks			Faune/Flore/ Foresterie		Conseils de bande	- Limiter l'ouverture du territoire par de nouveaux chemins d'accès - Accès à la réserve	Au 31 décembre 2006, voici les populations des trois communautés : - Wemotaci : 1 500 personnes - Opitciwan : 2 392 personnes - Manawan : 2 271 personnes

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Protection et mise en valeur de la faune	Zecs	Élevé	- Nombre de kilomètres de chemins sur le territoire - Statistiques de fréquentation	Aucun	Assument une partie de l'entretien des chemins sur leur territoire	Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie	- Limitier le nombre de nouveaux accès à contrôler - Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et protéger l'habitat du poisson	11 zecs qui occupent 7 318 km ² et regroupent 5 500 membres et 30 000 utilisateurs non-membres
Protection et mise en valeur de la faune	Réserves fauniques de Mastigouche et Saint-Maurice	Élevé	- Nombre de kilomètres de chemins sur le territoire - Localisation de la réserve - Statistiques de fréquentation	Aucun		Sépaq	- Limitier le nombre de nouveaux accès à contrôler - Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et de protéger l'habitat du poisson	- Mastigouche : 1 565 km² - Saint-Maurice : 784 km² et fréquentation annuelle de 17 000 jours/pers.
Protection et mise en valeur de la faune	Corporation de gestion du réservoir Gouin	Élevé	Statistiques de fréquentation	Aucun		AFC	- Accès aux frayères - Protection des frayères	40 000 membres ou utilisateurs

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Services publics	Trois MRC ou TE et leurs municipalités			Aucun	• Ponts • Budget d'entretien	MRC	• Accès sécuritaire des usagers • Harmonisation de la planification du développement et du partage des coûts d'entretien du réseau routier afin de favoriser le développement intégré des ressources du territoire • Protection des frayères • Favoriser les retombées économiques	• MRC de Mékinac : 12 884 personnes • MRC de Maskinongé : 35 587 personnes • Ville de La Tuque : 12 187 personnes

ANNEXE 5

AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DES SOURCES DE FINANCEMENT

Avantages et désavantages des sources de financement

Sources	Avantages	Désavantages
Gouvernement du Québec		
Impôt sur le revenu	• Coûts du système • Efficacité • Réduit le poids des utilisateurs tarifés • Complète ce qu'un tarif ne peut accomplir • Capte les utilisateurs et les bénéficiaires	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Capte les non-utilisateurs et les non-bénéficiaires (acceptabilité publique faible)
Taxes sur l'essence ou la consommation	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Se rapproche de l'utilisateur et s'éloigne du bénéficiaire
Redevance sur les ressources naturelles	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Ne capte pas les utilisateurs actuels
Taxe foncière (spécifique)	• Gestion municipale • Proche des intérêts de la région • Coûts du système • Capte uniquement les propriétaires ayant accès aux chemins (équitable)	• Niveau d'obligation • Efficacité moyenne • Capte les bénéficiaires directs uniquement
Point de convergence physique		
Guérites	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de main-d'œuvre (gardiens armés à toutes les entrées de la forêt) • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires
Barrières automatisées	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de la technologie • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires

Sources	Avantages	Désavantages
Photo-radars	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de la technologie • Risque de délinquance • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires
Tarif sur permis/Carte de membre		
Permis de conduire	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Inclut les non-utilisateurs de chemins
Permis (chasse, pêche)	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Capte les utilisateurs forts et non les bénéficiaires (équité faible) • Désavantage pour les pêcheurs et chasseurs non utilisateurs de chemins (acceptabilité publique faible)
Carte de membre	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Ingérence dans les entités privées ou parapubliques • Gestion administrative complexe
Vignette		
Tout utilisateur de chemins	• Capte tous les types d'utilisateurs (équité forte) • Tarif facultatif (acceptabilité publique forte) • Niveau d'obligation • Efficacité moyenne à élevée	• Délinquance possible • Coûts du système non négligeable (structures administratives, agents de contrôle) • Ne capte pas les bénéficiaires

Sources	Avantages	Désavantages
Sur permis	• Avantage pour les pêcheurs et chasseurs non-utilisateurs de chemins • Coûts du système	• Capte les utilisateurs forts et non les utilisateurs faibles et les bénéficiaires (équité faible)
Participation volontaire	• Acceptabilité publique • Coûts du système	• Système dépendant de la bonne volonté des gens • Équité • Efficacité (revenu généré faible)

HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DU RÉSEAU DES CHEMINS MULTIUSAGES À L'INTENTION DU TRAVAIL DE RÉFLEXION DES CRRNT

Présenté à la :

CONFÉRENCE DES ÉLUS DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Préparé par :



Del Degan, Massé
Experts-conseils

825, rue Raoul-Jobin
Québec (Québec) G1N 1S6

Juillet 2013

ÉQUIPE DE TRAVAIL

DEL DEGAN, MASSÉ ET ASSOCIÉS :

DIRECTEUR DE PROJET :	Michel Vincent
RÉDACTION :	Michel Vincent Jérôme Blanchet Alexandre Larouche

Référence à citer :

Del Degan, Massé et Associés inc., 2013. *Hypothèses de financement du réseau des chemins multiusages à l'intention du travail de réflexion des CRRNT*, rapport final, version préliminaire présenté à la Conférence des élus de l'Abitibi-Témiscamingue, 56 pages + annexes.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. MANDAT	1
2. MÉTHODOLOGIE.....	2
3. REVUE DE LITTÉRATURE ET SYNTHÈSE DES ACQUIS.....	3
3.1 Notions fondamentales de la tarification.....	3
3.1.1 Tarif et impôt.....	4
3.1.2 Quatre catégories de biens et services	4
3.1.3 Structure des coûts et des bénéfices	7
3.1.4 Trois approches de financements	7
3.1.5 Trois vertus : efficacité, équité et responsabilité	9
3.1.6 Cinq principes de la tarification.....	10
3.1.7 Acceptabilité publique.....	11
3.1.8 Quatre types de comportement face au tarif	13
3.2 Points importants du rapport sur la Mauricie.....	14
3.3 Exemples similaires	15
4. ANALYSE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT.....	18
4.1 Contexte	18
4.1.1 Rôle de l'État et de l'industrie forestière dans le financement des chemins multiusages.....	18
4.1.2 Autres programmes en liens avec les chemins forestiers	19
4.2 Analyse du questionnaire.....	20
4.2.1 Section 1 : utilisateurs ou bénéficiaires.....	20
4.2.2 Section 2 : équité	23
4.2.3 Section 3 : considérations plus générales	25
4.3 Caractéristiques des régions administratives	25
4.4 Analyse des conditions de succès d'un système de financement.....	27
4.4.1 Condition 1 : couverture optimale des utilisateurs et des bénéficiaires	27
4.4.2 Condition 2 : identification du réseau et période d'information	30
4.4.3 Condition 3 : uniformité du système de financement	30
4.4.4 Condition 4 : respect des principes et des vertus	32
4.5 Sources de financement.....	32
4.5.1 Synthèse de l'analyse des sources de financement	38
4.6 Réalisation des hypothèses de financement.....	40
4.6.1 Hypothèses de financement.....	42
4.6.2 Classification des hypothèses de financement	45
4.6.3 Processus dynamique du système de financement	45
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	48

BIBLIOGRAPHIE.....	50
LEXIQUE.....	51

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Trois types de biens et services financés par l'État.....	6
Tableau 2	Caractéristiques des sources de financement	39
Tableau 3	Sources de financement retenues pour la réalisation des hypothèses de financement.....	40
Tableau 4	Hypothèses de financement	43
Tableau 5	Classification des hypothèses de financement	46

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Cinq types de valeur associées à un bien ou à un service non marchand	12
Figure 2	Flux monétaire de la dépense selon les types de bénéficiaires	23
Figure 3	Schéma des revenus et coûts d'un système de financement en fonction du pourcentage d'utilisateurs captés	28
Figure 4	Courbe du bénéfice net.....	29
Figure 5	Sources de financement selon le niveau d'obligation	33

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1	Questionnaire
ANNEXE 2	Analyse générale des résultats du questionnaire
ANNEXE 3	Méthode de fixation d'un tarif
ANNEXE 4	Typologie des utilisateurs
ANNEXE 5	Avantages et désavantages de sources de financement

INTRODUCTION

Le rapport de DDM vise à élaborer, analyser et recommander des hypothèses de financement pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques au Québec. L'objectif principal consiste à fournir aux régions administratives du Québec un argumentaire rigoureux sur les avantages, désavantages et potentiels d'application de ces différentes hypothèses de financement.

Bien que ces chemins (forestiers) sont construits par l'industrie forestière pour le bon déroulement de leurs activités d'aménagement et de récolte, ils sont par la suite utilisés par un ensemble d'utilisateurs beaucoup plus large. Outre l'industrie forestière, il peut s'agir de l'industrie minière ou énergétique, d'amateurs de plein air, d'adeptes de VTT (quad) ou de motoneige, de pêcheurs et chasseurs ou encore du ministère des Ressources naturelles du Québec. Ces chemins passent donc du statut de « forestiers » à celui de « multiusages ») et deviennent disponibles pour un inventaire diversifié d'activités récréotouristiques.

En plus des utilisateurs, la présente étude accorde un statut particulier aux bénéficiaires des chemins. Sans nécessairement utiliser le réseau directement, ces derniers bénéficient de retombées économiques et touristiques découlant de la qualité soutenue des chemins multiusages. Ainsi, les concepts d'utilisateurs-payeurs et de bénéficiaires-payeurs reviendront constamment au long du rapport.

Le thème central de ce rapport porte donc sur des façons de tarifier les utilisateurs et les bénéficiaires, et ce, en respectant divers principes et concepts, dont l'équité, qui comprend à elle seule de nombreuses dimensions. Ce qui apparaît équitable pour un individu ne l'est pas forcément pour un autre. D'ailleurs, les manifestes « Québec solidaire » et « Québec lucide » ne manquent pas de confirmer cette complexité. À cela s'ajoute la tâche d'atteindre l'équilibre entre l'équité et l'efficacité. Ces dernières sont susceptibles d'entrer en contradiction. Un tarif efficace peut s'accompagner d'une équité faible. Bref, l'unanimité sur le meilleur système de financement des chemins multiusages risque d'être difficile à obtenir.

Par conséquent, le mandat confié à DDM constitue un défi de taille, et l'équipe de travail, composée d'économistes et d'ingénieurs forestiers, s'est efforcée d'offrir des solutions reposant sur des bases théoriques solides.

1. MANDAT

Les chemins multiusages en milieu forestier constituent des actifs de grande importance pour le Québec. En effet, bien que la raison à la base de leur existence soit l'aménagement forestier et la récolte du bois, ils s'utilisent par un nombre croissant d'individus et d'entreprises, et ce, autant à des fins commerciales que privées. L'utilisation continue de ces infrastructures, en plus du simple passage des saisons, contribuent à leur usure rapide et entraînent un entretien assidu pour éviter qu'ils ne se détériorent à un niveau qui pourrait mettre en danger la sécurité publique ou rendre impossible la réalisation d'activités importantes dans certains secteurs.

Si la question de la responsabilité du financement des chemins multiusages demeure encore largement non répondue, vague et mal comprise, aucune ambiguïté n'entoure la nécessité de maintenir le réseau en bon état. Cette unanimité se présente d'ailleurs comme une obligation, non seulement de s'attaquer au problème du financement, mais aussi et surtout, à le régler de manière consensuelle.

L'objectif de ce rapport est donc de regrouper l'ensemble des connaissances nécessaires pour orienter les CRÉ vers la sélection d'un système permettant de financer adéquatement l'entretien des chemins multiusages à l'échelle des régions administratives. Ainsi, avant d'en arriver aux solutions proposées, le rôle joué par l'industrie forestière dans l'entretien et la réfection ainsi que le contexte dans lequel s'inscrit ce mandat seront éclaircis. Afin de bien comprendre les enjeux, les différents types d'acteurs potentiellement impliqués dans le financement seront analysés et bien définis. La pertinence de leur participation au système de financement occupera une partie des discussions.

Le rapport propose également des conditions gagnantes visant l'implantation réussie d'un nouveau système de financement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'obligations, on peut les considérer comme des éléments importants. Par exemple, une emphase particulière portera sur l'équité d'un système de tarification, mais aussi sur sa simplicité d'administration. Par conséquent, les coûts de fonctionnement du système retenu ne pourront représenter qu'une faible partie des frais d'entretien du réseau.

Afin de n'omettre aucune option, le rapport inclut plusieurs sources de financement qui pourraient s'appliquer à la problématique des chemins multiusages. Après avoir expliqué les avantages et inconvénient de chacune, certaines seront rejetées afin de conserver uniquement les plus pertinentes. C'est à partir de celles-ci que les hypothèses de financement prendront forme. Bien que fortement influencées par le principe d'utilisateurs-payeurs et de bénéficiaires-payeurs, certaines hypothèses iront au-delà de ces considérations. Les hypothèses proposées viseront également à tenir compte des caractéristiques des différentes régions. Bien qu'une approche uniforme s'avère à première vue souhaitable, il demeure important de laisser une certaine latitude au chapitre des modalités d'application.

DDM propose à la CRÉ de l'Abitibi-Témiscamingue, en partenariat avec celles des autres régions, un certain nombre d'hypothèses de financement pour le réseau de chemins multiusages, incluant tout l'argumentaire qui les justifie. Étant donné les nombreux intervenants s'intéressant à cette problématique, le rapport adopte une approche pédagogique, en ce sens qu'il inclut une vaste revue de notions économiques liées à la tarification ainsi qu'un lexique visant à éviter toute confusion. Il n'en est pas moins dépourvu des termes techniques nécessaires. Bref, le rapport se veut accessible à tous, tout en s'adressant directement à ceux qui devront prendre des décisions.

2. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie utilisée pour la réalisation de ce mandat se divise en trois sections. La première présente une revue de littérature, incluant un survol des notions fondamentales de la tarification, un retour sur les éléments importants développés dans le cadre d'un précédent mandat de DDM sur la question des chemins multiusages et enfin, une présentation de différents exemples offrant des perspectives intéressantes sur la problématique soulevée. C'est notamment dans cette section que les concepts d'utilisateurs-payeurs, de bénéficiaires-payeurs et d'équité seront abordés. En plus de

l'expertise de DDM, la section repose sur des documents phares tels que le « rapport Montmarquette » et certains fascicules de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

La deuxième section se veut le point central de l'étude. Commenant par une revue du contexte entourant la construction et l'entretien des chemins forestiers, cette étape consiste essentiellement à colliger l'ensemble des informations pertinentes. Des rencontres et discussions avec le ministère des Ressources naturelles et l'industrie ont permis d'alimenter cette section. Parallèlement aux travaux d'analyses, un questionnaire a été développé et distribué aux intervenants identifiés par les différentes CRÉ. Celui-ci ne vise non pas à établir des statistiques sur lesquelles se basent les hypothèses de financement, mais bien à faire un bref tour d'horizon de l'opinion générale sur des problématiques précises entourant le mandat. Le principal objectif de ce questionnaire consiste donc à identifier les points sur lesquels un certain consensus peut se dégager et sur ceux où les opinions divergent.

Par la suite, l'établissement d'une liste de sources de financement précède une analyse réalisée en fonction des notions théoriques développées dans la première section du rapport. Des grilles synthèses, conçues par DDM pour résumer les caractéristiques de chaque source de financement y apparaissent également. À la suite de cette étape, des hypothèses de financement seront construites. À leur tour, ces hypothèses subiront une analyse à l'aide du soutien théorique afin d'identifier les plus porteuses.

La dernière section propose une synthèse du rapport et débouche sur certaines recommandations. Les prochaines étapes concernant la mise en œuvre du nouveau système de financement y seront également abordées.

3. REVUE DE LITTÉRATURE ET SYNTHÈSE DES ACQUIS

La première section du rapport se concentre essentiellement sur deux points. Premièrement, elle présente en détail les connaissances actuelles de la tarification et remet en contexte certaines informations provenant d'un mandat précédent de DDM. Deuxièmement, elle propose quelques exemples similaires jugés pertinents à la problématique des chemins multiusages.

3.1 Notions fondamentales de la tarification

La compréhension d'un système de financement de réseau des chemins multiusages nécessite la maîtrise de plusieurs notions économiques. Cette section se consacre à cette tâche. L'objectif consiste à développer un cadre de réflexion rigoureux pour analyser de manière structurée les avantages et les inconvénients propres aux différentes hypothèses de financement.

Ces notions fondamentales proviennent principalement de trois documents :

- Le rapport Montmarquette, « Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble »¹;
- Le rapport de projet « Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois »²;

¹ Groupe de travail sur la tarification des services publics, gouvernement du Québec.

² Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, Cirano.

- La série de rapports de travail « La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? »³.

3.1.1 Tarif et impôt

Les concepts de tarif et d'impôt étant souvent difficiles à différencier, il convient de s'y attarder. Un tarif consiste en une somme d'argent payée en fonction d'une utilisation directe d'un bien ou d'un service prodigué par un ministère, un organisme ou une entité dépendante de l'État. Une entreprise privée peut aussi exiger un tarif, distinct du prix de vente, en fonction du niveau d'utilisation d'un service, par exemple dans le cas de la téléphonie cellulaire.

Un impôt constitue plutôt une somme d'argent payée par le contribuable par sa déclaration de revenus, pour financer les missions de l'État. Une fois cette somme payée, rien ne garantit que le bien ou le service financé soit directement utilisé par le contribuable. La différence entre tarif et impôt se trouve donc dans cette dernière affirmation.

Généralement, un bon système de financement géré par l'État crée une répartition équilibrée de responsabilités entre le tarif et l'impôt. Par contre, dans certaines situations, l'utilisation unique d'un tarif ou d'un impôt apparaît aussi adéquate. À titre d'exemple, la justice, la sécurité et la protection de l'environnement se financent par l'impôt uniquement. À l'inverse, la tarification constitue l'unique mode de financement pour l'assurance automobile et l'électricité. Finalement, la santé, l'éducation et le transport en commun se financent par une combinaison d'impôt et de tarification.

L'une des utilités d'un tarif consiste à réduire un fardeau fiscal élevé supporté par les contribuables en redirigeant la charge à payer directement vers les utilisateurs du bien ou du service. D'un autre côté, un système de tarification trop exigeant pour les utilisateurs directs du bien ou du service peut se voir allégé grâce à l'impôt⁴. Cette approche permet de responsabiliser l'ensemble des individus, et non pas uniquement les utilisateurs, qui bénéficient des avantages économiques découlant du bien ou du service. Dans le cas particulier des chemins multiusages, l'utilisation unique de l'impôt soulève certaines réserves. En effet, comme présenté dans la section suivante, les chemins multiusages ne constituent pas des biens publics purs, mais des biens privés offerts par l'État.

Points à retenir

- Une des utilités d'un tarif consiste à rediriger le fardeau fiscal vers l'utilisateur.
- L'impôt permet d'alléger le fardeau des utilisateurs.
- Il peut donc exister un certain équilibre entre ces deux formes de financement.

3.1.2 Quatre catégories de biens et services

Les biens et services se divisent en plusieurs catégories, soit les biens et services publics purs offerts par l'État, les biens et services privés offerts par les entreprises privées, les biens et services privés offerts

³ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

⁴ Entretien téléphonique avec Gilles Larin, titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2013.

par l'État et les biens et services privés collectivement financés offerts par l'État. Dépendamment du type de bien et service, certains systèmes de financement deviennent plus appropriés.

1. Biens et services publics purs offerts par l'État

Un bien et service public pur possède deux propriétés, la non-rivalité et la non-exclusion. La non-rivalité signifie que la consommation du bien et service par un individu A n'empêche pas la consommation de ce même bien et service par un individu B. La non-exclusion signifie qu'il n'est pas possible pour un individu d'être exclu de la consommation du bien et service. La défense nationale et la sécurité publique se présentent comme deux exemples de services publics purs. Le financement des biens et services publics purs provient entièrement de l'impôt des contribuables, et l'État en assure généralement la gestion.

2. Biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé :

Ces biens et services proviennent des entreprises du secteur privé, contre rémunération. Le consommateur possède l'entière liberté de se procurer un bien privé si le prix lui convient ou, comme le décrivent les économistes, si l'augmentation du bien-être associée à sa consommation apparaît supérieure ou égale à la diminution du bien-être provenant de la perte de ses liquidités. L'achat d'une piscine, d'une voiture ou d'une maison constitue des exemples.

3. Biens et services privés offerts par l'État :

Ces biens et services s'apparentent à ceux offerts par les entreprises du secteur privé, sauf qu'ils tombent plutôt sous la gestion de l'État, se finançant par la tarification (en principe). Il devient donc nécessaire de payer un prix pour leur utilisation. Un traversier, un centre des congrès et certaines assurances constituent des exemples.

4. Biens et services privés collectivement financés :

Ces biens et services, gérés par l'État, se financent en utilisant à la fois la tarification des utilisateurs et l'impôt des contribuables. Ces biens et services, aussi appelés « méritoires » ou « publics mixtes », se situent entre les biens et services publics purs et ceux privés offerts par l'État. L'utilisation de ce type de bien et service engendre des bénéfices ou des coûts qui dépassent ceux supportés par les utilisateurs. Il s'agit des externalités positives ou négatives (définies à la section suivante). La santé, l'éducation et les transports publics constituent des exemples.

À l'égard des quatre types de biens et services définis ci-haut, il importe de souligner que plusieurs, voire la majorité, des biens assurés ou produits par l'État demeurent de nature privée (catégories 3 et 4) et non publique pure (catégorie 1). La raison pour laquelle l'État les produit provient de considérations historiques (comme les forêts, la vente d'alcool, l'hydroélectricité, les services de garderie, etc.) ou parce que le secteur privé ne s'y intéresse pas (comme un traversier, un centre des congrès, etc.). Le 0 distingue les trois catégories de biens et services gérés par l'État (catégories 1, 2 et 4) avec des exemples pour le Québec.

Tableau 1 Trois types de biens et services financés par l'État

Catégorie de biens et services	Exemples
Biens et services publics purs (1)	• Justice • Sécurité publique • Protection de l'environnement
Biens et services privés offerts par l'État (3)	• Assurance automobile • Électricité • Traversier
Biens et services privés collectivement financés (4)	• Santé • Éducation • Transport en commun

À la lumière de ces considérations, il apparaît maintenant raisonnable d'affirmer que **l'entretien et la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques ne constituent pas des biens gratuits, ni des biens publics purs, mais des services privés gérés par l'État**. Le financement de ce service ne devrait pas relever uniquement de l'impôt, mais bien de la tarification (catégorie 3) ou d'une combinaison d'impôt et de tarification (catégorie 4)⁵. Leur utilisation accrue au cours des dernières décennies rend nécessaire le développement d'un système de tarification pour en financer l'entretien.

Les paragraphes précédents soulèvent une problématique importante. À cet effet, le rapport Montmarquette dénonce cette perception erronée face aux biens et services publics. Selon plusieurs, un service fourni par l'État devient obligatoirement gratuit et ne saurait être facturé aux utilisateurs. De plus, pour certains, la présence de l'impôt apparaît suffisante et rend tout tarif non pertinent. Cette culture de la gratuité s'explique par deux éléments :

- Les gens ne connaissent pas le prix des biens et des services publics, car le montant payé pour un bien ou un service particulier se voit noyé dans la contribution fiscale totale.
- Certaines personnes ne paient aucun impôt. De ce fait, ils peuvent perdre de vue le fait qu'un bien ou un service public possède bel et bien un coût et que quelqu'un d'autre doit le payer à leur place.

Points à retenir

- L'entretien des chemins multiusages apparaît un service privé géré par l'État. Le financement ne devrait donc pas relever uniquement de l'impôt.
- La culture de la gratuité envoie un mauvais signal à la population en général et aux utilisateurs en particulier.

⁵ Une approche intéressante visant à justifier l'emploi de l'impôt et de la tarification pour le financement de l'entretien des chemins multiusages consiste à considérer les chemins sur forêt publique comme un bien commun que la population, dans son ensemble, peut utiliser et dont elle peut bénéficier.

3.1.3 Structure des coûts et des bénéfices

L'entretien et la réfection des chemins multiusages englobent plusieurs types de coûts et de bénéfices. Il convient de bien les connaître puisqu'ils font partie intégrante de l'analyse de la section 2 du présent rapport. Le rapport de projet du Cirano les divise en trois composantes.

Composante interne (coûts et bénéfices directs) :

Cette composante comprend tous les coûts et bénéfices liés uniquement aux utilisateurs du réseau routier des forêts publiques. Elle ne comprend pas les coûts et bénéfices existant à l'extérieur du réseau de routes forestières et de la forêt. Un utilisateur bénéficie d'un réseau routier de qualité, il doit donc, par un tarif, supporter les coûts liés à l'entretien et à la réfection.

Composante externe n° 1 (retombées positives) :

Les externalités positives ou retombées positives comprennent l'ensemble des avantages liés au bon maintien du réseau routier dont bénéficient les utilisateurs et les non-utilisateurs de chemins multiusages. Par exemple, une qualité soutenue des routes forestières multiusages peut contribuer à rehausser le niveau d'attraction d'une région touristique. Ceci procure un avantage pour l'économie de la région et, par le fait même, un bénéfice pour sa population.

Composante externe n° 2 (retombées négatives) :

Les externalités négatives ou retombées négatives comprennent tous les désavantages liés à l'utilisation du réseau routier affectant les utilisateurs et les non-utilisateurs de chemins multiusages. Un exemple important provient de la pollution de l'air ou du bruit engendré par les véhicules circulant sur les chemins multiusages. Ces désavantages s'observent sur le réseau de routes forestières et aussi à l'extérieur de celui-ci.

Points à retenir

- Bien qu'il existe des coûts et bénéfices liés directement au réseau de chemins multiusages, il convient aussi de considérer les impacts externes (retombées positives ou négatives).

3.1.4 Trois approches de financements

Dans l'histoire de la pensée économique, les économistes ont réussi à identifier et décrire le principe de pollueur-payeur pour mieux gérer les externalités négatives découlant des activités de production (exemple : pollution, bruit et encombrement). Cette approche s'utilise généralement pour des considérations environnementales visant notamment le financement des transports en commun. Par conséquent, elle ne correspond pas adéquatement à la problématique du présent mandat et ne sera pas retenue dans le cadre de ce rapport. Par contre, elle permet de situer l'origine de l'approche utilisateur-payeur. Le rapport de projet du Cirano identifie trois autres approches de financement gérées par l'État, soit les approches utilisateur-payeur, bénéficiaire-payeur et une combinaison des deux. Ces trois approches demeurent intimement liées.

Utilisateur-payeur

Cette approche s'inscrit très bien à l'intérieur du contexte de la tarification. Un individu utilise (consomme) un bien ou un service privé offert par l'État et doit supporter les coûts de la consommation

de ce bien ou de ce service par un tarif, pour contribuer à son financement. Cette approche fera l'objet de plusieurs analyses dans le cadre de ce rapport. Un utilisateur fait « usage » d'un chemin forestier et contribue à sa dégradation. Par le fait même, il devrait légitimement payer un certain montant pour en financer l'entretien et la réfection. Cette approche rejoint la composante interne décrite dans la section précédente sur la structure des coûts et des bénéfices. L'objectif de l'approche utilisateur-payeur consiste à faire supporter au consommateur le coût réel de l'utilisation d'un bien ou d'un service gouvernemental. En d'autres mots, cette approche permet à celui qui l'utilise d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit. Le tarif agit comme un signal pour le producteur (État) et l'acheteur (utilisateur). En effet, l'observation du montant du tarif permet à l'État de choisir le niveau de bien ou de service offert. D'un autre côté, l'observation du montant du tarif permet à l'utilisateur de choisir le niveau de bien ou de service qu'il souhaite consommer.

En termes d'efficacité, l'approche utilisateur-payeur permet à la ressource (chemins) d'être consommée par les individus qui la valorisent le plus. En effet, dès l'instauration d'un tarif, un individu peut se retirer du groupe d'utilisateurs en raison d'un bénéfice perçu de l'utilisation des chemins inférieur au montant du tarif. De ce fait, une place se libère dans le groupe d'utilisateurs pour laisser la chance à un individu qui accorde un bénéfice perçu supérieur au tarif.

Bénéficiaire-payeur

Cette approche correspond à l'externalité positive ou aux retombées (composante externe). L'entretien et la réfection des chemins multiusages des forêts contribuent à une qualité soutenue des routes. Par le fait même, l'attraction d'une plus grande population touristique peut survenir, contribuant positivement aux retombées économiques de la région. Ces retombées économiques s'avèrent profitables à la fois aux utilisateurs et aux non-utilisateurs de chemins forestiers. Par conséquent, il apparaît légitime que l'ensemble de ces bénéficiaires contribue au financement des chemins forestiers. Il convient de noter que tous les individus ne sont pas nécessairement des bénéficiaires et que parmi ceux-ci, certains profitent davantage que d'autres. Un propriétaire de magasin de pêche ou de chasse qui profite d'un chiffre d'affaires plus élevé en raison de la qualité des chemins sur forêts publiques constitue un exemple de bénéficiaire-payeur s'il contribue aussi au financement des chemins multiusages par un pourcentage sur son bénéfice.

Utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur

Par sa nature, un utilisateur constitue aussi un bénéficiaire. Dans ce document, les deux groupes demeureront toutefois distincts. Ainsi, il pourra s'avérer pertinent de combiner les deux groupes ou, à l'inverse, de les considérer séparément au chapitre de leur rôle respectif à jouer au sein du système de financement.

Points à retenir

- L'approche utilisateurs-payeur implique que ceux qui circulent sur le réseau de chemins multiusages en assument aussi les coûts d'entretien.
- Puisqu'il existe des externalités potentiellement importantes, il convient d'envisager l'élargissement de la réflexion et d'y inclure le concept de bénéficiaire-payeur.

3.1.5 Trois vertus : efficacité, équité et responsabilité

Le rapport Montmarquette, « Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble » identifie deux vertus souhaitables à tout bon système de financement géré par l'État. Un système doit s'avérer efficace et équitable. Le rapport de projet du Cirano, s'inspirant directement du rapport Montmarquette, y ajoute un troisième élément, la responsabilité.

Les auteurs de ces deux rapports précisent que l'équilibre de ces vertus demeure complexe. En effet, les efforts fournis pour le bon maintien de l'une de ces vertus s'accompagnent souvent par la dégradation de l'une des autres vertus souhaitables. Des compromis s'avèrent donc inévitables et imparfaits entre efficacité et équité.

Efficacité

Selon le rapport Montmarquette, l'efficacité représente la capacité de produire le plus possible à partir des ressources disponibles, non illimitées. Dans le même ordre d'idées, le rapport de projet du Cirano affirme qu'un système de financement efficace arrive à équilibrer un budget tout en permettant une utilisation optimale de la ressource. De ce fait, aucun utilisateur ne se prive ni n'abuse du bien ou du service offert par l'État. L'efficacité permet donc de converger vers l'absence de gaspillage de la ressource, tout en ne limitant pas indûment les actions des utilisateurs. Elle permet aussi d'orienter le comportement des individus dans la bonne direction et de gérer la demande du bien ou du service. Le but premier d'un tarif ne consiste pas à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service, comme le fait un ticket modérateur.

Un système de financement efficace se doit aussi de respecter la structure des coûts et des bénéfices discutée précédemment. De ce fait, si la majorité des coûts et bénéfices se rattache à la composante interne, une approche utilisateur-payeur apparaît nettement plus appropriée.

Équité

L'équité représente la juste répartition des responsabilités et des retombées liées à l'utilisation d'un réseau routier. En d'autres mots, l'équité représente le partage de ce qui est produit et le financement de ce produit. L'équité constitue un concept subjectif qui comprend de nombreuses dimensions. Une situation équitable pour une personne peut s'avérer non équitable pour une autre. La littérature rapporte généralement deux types d'équité.

Équité verticale

Cette dimension de l'équité se consacre à l'égalité des revenus. Une tarification équitable verticalement de type utilisateur-payeur tiendra compte du fait qu'un tarif fixe pour tous les utilisateurs constitue une plus grande proportion de dépense par rapport au revenu pour les moins nantis. Une tarification équitable verticalement s'ajustera donc pour fixer un tarif relativement plus élevé pour les plus fortunés.

Par contre, le tarif doit conserver sa propriété de signal et ainsi refléter les coûts réels et représentatifs de la ressource. De ce fait, l'État ne devrait pas intervenir directement sur le tarif. Un mécanisme de transfert, comme la Sécurité sociale ou des mesures fiscales, devrait servir à dédommager les gens plus démunis⁶. Cette dimension de l'équité occupera très peu de place dans le cadre de ce mandat.

⁶ Le mécanisme de transfert peut aussi s'appliquer aux associations avec de faibles capacités financières.

Équité horizontale

Cette dimension de l'équité se consacre à l'égalité des chances. Une tarification équitable horizontalement tiendra compte du fait qu'un tarif appliqué sur une population d'utilisateurs doit faire bénéficier de manière égale cette même population. Pour ce faire, il importe que la tarification permette d'ajuster le tarif en fonction du niveau de bénéfice des différents groupes. Dans le cas des chemins multiusages des forêts publiques, cette définition de l'équité recevra davantage d'attention.

Responsabilité

La responsabilité constitue une vertu complémentaire aux deux premières. Elle n'amène rien de nouveau en soi, bien qu'elle contribue à donner un point de vue supplémentaire intéressant. Selon le rapport du Cirano, un système de financement responsable vise à sensibiliser les usagers aux coûts engendrés par leur utilisation des services, tant directs qu'indirects. De ce fait, si un individu contribue à l'usure des chemins multiusages, il est de sa responsabilité de contribuer à en financer l'entretien. Un tel système de financement vise aussi à responsabiliser les usagers aux bénéfices reçus, tant directs qu'indirects. Un individu bénéficie d'un avantage économique découlant de l'entretien des chemins multiusages; il lui revient donc de participer financièrement aux activités de maintien.

Points à retenir

- L'efficacité implique de ne pas limiter indûment les actions des utilisateurs.
- L'équité vise à s'assurer que le niveau de bénéfice de chacun des groupes est considéré.
- La tarification envoie un signal et permet ainsi de responsabiliser la population.

3.1.6 Cinq principes de la tarification

Après avoir évalué les avantages et les lacunes des différents modes de fixation de tarifs au Québec, le rapport Montmarquette estime qu'une tarification efficace des biens et services publics doit reposer sur les cinq principes suivants :

Couverture des coûts

Le tarif doit couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du régime afin d'envoyer au consommateur un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public. Le consommateur répartit son revenu disponible selon ses besoins et ses préférences, en tenant compte du coût de chacune de ses décisions de consommation. Le comportement du consommateur envers sa demande de biens et services privés offerts par l'État s'apparente grandement au comportement qu'il applique pour sa demande de biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé.

La couverture des coûts associés aux biens et services collectivement financés apparaît plus complexe. Cette couverture inclut l'approche utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur. La répartition du financement entre les deux approches doit faire l'objet de règles claires et précises.

Transparence

Les utilisateurs appelés à contribuer au financement, par un tarif, doivent pouvoir recevoir toute l'information pertinente sur ce tarif, les coûts de fonctionnement du service et les enjeux en cause. À tout moment, l'utilisateur doit savoir combien et pourquoi il paye.

Solidarité envers les plus démunis

Une tarification ne saurait exclure les citoyens à faible revenu de la consommation de biens et services essentiels privés offerts par l'État. De ce fait, le concept d'équité verticale discuté précédemment définit ce troisième principe. L'utilisation des chemins multiusages sur les terres forestières publiques ne possède pas le même caractère essentiel que les services de santé, d'éducation ou de fourniture d'électricité. Par conséquent, il devient peu probable qu'elle soit qualifiée de prioritaire. Ce troisième principe apparaît tout de même à titre informatif.

Affectation des revenus de la tarification

Une des principales oppositions à la mise en place d'un système de tarification repose sur l'absence de lien légal entre les sommes versées et leur affectation à l'entretien du réseau routier. Il s'agit pourtant d'un des principes de base de la tarification efficace. Un système utilisateur-payeur apparaîtra d'autant plus facile à faire accepter aux consommateurs que si ces derniers obtiennent l'assurance que les sommes recueillies serviront bel et bien à entretenir le réseau routier plutôt que de venir grossir le Trésor public du Québec.

Le rapport Montmarquette dénonce certains problèmes liés à l'affectation des revenus de la tarification. Plus les revenus d'un système de financement se gèrent à un niveau d'autorité général, plus l'intérêt politique prend de l'importance et plus les intérêts municipaux s'en trouvent écartés. Un système de tarification géré au niveau territorial risque moins de décevoir les utilisateurs locaux, comparativement à un niveau de gestion provincial ou fédéral. Dans le cadre de ce rapport, il conviendra donc d'identifier, pour chaque hypothèse, le palier administratif souhaité (territorial, régional, interrégional ou provincial).

Reddition de compte

La reddition de compte vise à évaluer les résultats obtenus et à les comparer aux objectifs tarifaires. Un système de tarification visant à mieux répartir les frais d'entretien du réseau routier devra donner des résultats pour recevoir l'assentiment populaire. Pour ce faire, les gens responsables de percevoir les sommes et d'administrer le système devront rendre des comptes à ceux qui y contribuent financièrement. Ces derniers pourront juger par eux-mêmes de l'amélioration de l'état des infrastructures et se montreront exigeants quant à l'affectation de leurs contributions.

Points à retenir

- Le participant à un système de financement doit savoir combien et pourquoi il paie.
- L'affectation des revenus aux travaux d'entretien s'avère cruciale pour l'acceptabilité publique.
- Un système de financement doit prévoir des mécanismes de reddition de compte dans un souci de transparence envers les participants.

3.1.7 Acceptabilité publique

Dans les sections précédentes, de nombreuses vertus, principes et qualités ont été énumérés pour décrire l'état d'un bon système de financement. L'ensemble de ces concepts se résume à un objectif bien précis, l'acceptabilité du public face au système. Un bon système se doit avant tout de gagner la confiance du public à défaut de quoi il ne pourra s'avérer efficace. Il s'agit d'un élément essentiel qui sera abordé à plusieurs reprises dans le chapitre 2 touchant à l'analyse des avantages et des désavantages liés aux différentes hypothèses de financement.

Comme présenté en début de rapport, l'impôt peut viser, notamment, à alléger le fardeau supporté par les utilisateurs dans le cadre d'une tarification. L'utilisateur d'un bien ou d'un service se voit ainsi sollicité dans une moindre mesure puisque qu'une partie de sa charge est transférée au contribuable. Par conséquent, l'avenue fiscale (l'impôt) peut contribuer à l'obtention de l'acceptabilité publique comme toute la population paye pour l'entretien d'un bien alors qu'une proportion restreinte l'utilise. Or, le bien-être retiré d'un bien ou d'un service ne découle pas uniquement de son utilisation, justifiant ainsi, du moins en partie, le financement par le contribuable en plus de l'utilisateur ou du bénéficiaire.

Selon la théorie économique des ressources naturelles⁷, on observe en effet cinq types de valeur associée à un bien non marchand ou, en d'autres mots, à un bien ne possédant pas de valeur monétaire définie par des transactions sur un marché. La figure 1 illustre cette idée.

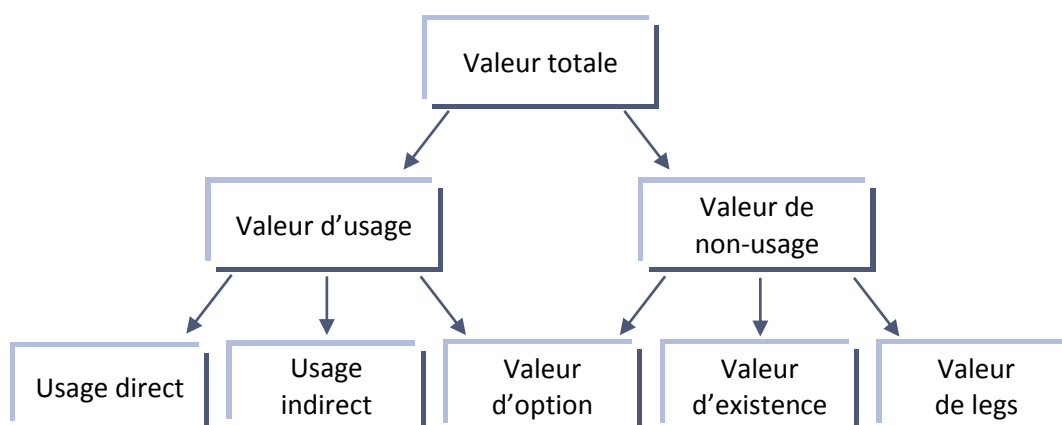


Figure 1 Cinq types de valeur associées à un bien ou à un service non marchand

La valeur totale d'un bien se divise en deux catégories : la valeur d'usage (valeur communément identifiée sur les marchés) et la valeur de non-usage. Cette distinction permet de différencier la valeur perçue d'un bien en provenance d'un l'utilisateur et d'un non-utilisateur. La valeur de non-usage se divise, quant à elle, en trois classes : la valeur d'option, d'existence et de legs.

Valeur d'option

La valeur d'option comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue à la possibilité de pouvoir un jour utiliser le bien ou le service, même si cette possibilité ne devait jamais survenir. Dans le cadre des chemins multiusages, il se peut que certains non-utilisateurs prévoient un jour devenir des utilisateurs et se rendre en milieu forestier public. Afin de maintenir cette éventualité bien réelle, ils demeurent disposés à contribuer au financement des chemins multiusages.

Valeur d'existence

La valeur d'existence comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue au fait qu'un bien ou service existe même s'il ne prévoit jamais l'utiliser. Par exemple, certains individus se disent prêts à financer les efforts de préservation de la forêt amazonienne, même s'ils savent pertinemment qu'ils ne s'y rendront jamais. Il s'agit d'un sentiment d'appartenance.

⁷ Voir les travaux de Weisbrod, 1964; John K. Krutilla, 1967

Valeur de legs

La valeur de legs comprend la valeur qu'un non-utilisateur attribue au fait que le bien ou service demeure préservé et en bon état pour les générations futures. Par exemple, il se peut que des grands-parents acceptent de soutenir le financement des chemins multiusages afin que leurs petits-enfants puissent un jour avoir le même accès qu'eux au territoire public.

En résumé, ces trois types de valeurs non marchandes fournissent un argumentaire non négligeable en faveur de l'utilisation de l'impôt comme véhicule financier, en complément ou non d'un tarif, pouvant bénéficier d'un certain niveau d'acceptabilité publique.

3.1.8 Quatre types de comportement face au tarif

Dans le cas des chemins multiusages sur les forêts publiques, la mise en place d'un tarif a la possibilité de générer quatre types de comportement différents chez les utilisateurs touchés⁸. Il convient de bien les distinguer, car ces éléments reviendront à plusieurs reprises au chapitre 2. Au-delà des fondements théoriques du système, l'analyse des comportements permet de juger si la calibration des tarifs semble adéquate.

Déviateur

Ce type d'utilisateur modifie son comportement au moment où le tarif devient effectif. Profiter des chemins multiusages sur forêts publiques ne constitue plus une option pour lui et il choisit alors de ne plus les utiliser. Le tarif agit ici comme un élément déclencheur, qui modifie le comportement habituel de l'utilisateur. L'une des raisons de cette déviation peut se rattacher au fait que le tarif lui apparaît trop élevé en comparaison du niveau de bénéfice associé à l'utilisation des chemins. Dans le cadre de ce mandat, il ne s'agit certainement pas d'un comportement souhaité. En effet, la réduction de l'achalandage sur le réseau routier public forestier ne constitue pas un objectif du présent mandat. La mise en place d'un système considéré comme équitable peut toutefois entraîner ce type de comportement.

Gagnant

Ce type d'utilisateur ne modifie pas son comportement, il continue à utiliser les chemins multiusages. Pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins reste au moins aussi grand que le prix payé.

Perdant

Ce type d'utilisateur ne modifie pas son comportement, il continue à utiliser les chemins multiusages. Par contre, pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins apparaît inférieur au tarif.

⁸ Rapport du Cirano, Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois.

Non affecté

Ce type d'individu ne supporte pas le prix de la tarification, mais réussit à bénéficier du bien ou du service public. Par exemple, les automobilistes payent une taxe sur le carburant qui sert à financer le transport en commun. De ce fait, un utilisateur de transport en commun qui ne conduit pas de voiture bénéficie directement d'un meilleur réseau de transport sans déboursier pour son financement⁹. Un utilisateur des chemins multiusages qu'un éventuel système de tarification ne réussirait pas à capter ou à identifier tombe aussi dans cette catégorie.

Points à retenir

- La calibration du tarif peut entraîner divers comportements. Dans le contexte du financement des chemins multiusages, la mise en place d'un tarif se traduira aussi par des modifications du comportement des individus touchés, mais elle ne vise pas à réduire l'achalandage sur le réseau. Au contraire, une augmentation du nombre d'utilisateurs pourrait même s'avérer bénéfique pour l'entretien du réseau, si le système retenu réussit à les faire contribuer.

3.2 Points importants du rapport sur la Mauricie¹⁰

Le rapport réalisé par DDM en 2010 avait pour objectif de fournir une réflexion structurée sur l'application possible du principe d'utilisateur-payeur aux chemins forestiers. Le mandat actuel va plus loin, en proposant concrètement certaines hypothèses de financement. Toutefois, une partie des réflexions développées en 2010 sont toujours pertinentes, notamment la typologie des utilisateurs et les méthodes de fixation d'un tarif.

Typologie des utilisateurs

Avant de songer à l'application du principe d'utilisateur-payeur, il est essentiel de connaître en détail le type d'utilisateur des chemins multiusages. L'annexe 4 présente une liste non exhaustive de ces utilisateurs. Elle montre qu'il existe une multitude d'utilisateurs différents et que ceux-ci possèdent des caractéristiques très hétérogènes en ce qui concerne l'usage des chemins, l'objectif sous-jacent à leur utilisation et le type de prélèvement effectué. Conséquemment, il apparaît difficile d'axer une tarification sur un groupe en particulier. Plus encore, il s'avérera nécessaire que chacune des régions effectue son propre portrait de la situation, puisque l'importance relative de certains groupes varie vraisemblablement d'une région à l'autre.

Méthodes de fixation d'un tarif

L'objectif de ce rapport repose sur l'identification des hypothèses de financement les plus porteuses. La calibration des tarifs éventuels et le suivi des systèmes s'en trouvent toutefois exclus. Néanmoins, l'annexe 3 propose les principales approches de fixation d'un tarif. En plus d'une courte description, cette annexe propose une liste des avantages et désavantages de chaque approche. Cette section est importante puisqu'elle indique aux différentes CRÉ les options à leur disposition lorsqu'une décision sur le type de système de tarification à appliquer aura été prise. Parmi les quatre approches proposées (prix

⁹ Bien qu'il décrive bien la situation d'un « non-affecté », ce dernier exemple s'applique mal à la situation des chemins multiusages. En effet, le but premier d'une taxe sur le carburant pour financer le transport en commun consiste à faire renoncer à l'utilisation de l'automobile au profit du transport en commun, alors qu'un tarif pour l'entretien des chemins multiusages ne vise qu'à faire participer les utilisateurs, sans en diminuer le nombre.

¹⁰ Rapport DDM (2010)

de revient, récupération des coûts, montant forfaitaire et comparaison), il convient de porter une attention particulière à la méthode du montant forfaitaire. Celle-ci se démarque par son faible coût et sa facilité de mise en place.

3.3 Exemples similaires

Le principe d'utilisateur-payeur ou de bénéficiaire-payeur appliqué aux chemins multiusages des forêts publiques du Québec se présente comme une approche unique et dévie sensiblement de son cadre usuel d'application, au point où aucun cas présentant un niveau de similarité comparable n'a été répertorié.

Le rapport se concentre plutôt sur des exemples de tarification appliqués à des parcs nationaux, des ponts ou une ressource naturelle. Ces exemples se rapprochent tout de même quelque peu de la situation des chemins multiusages sur forêts publiques, puisque l'objectif du tarif demeure le financement de la ressource exploitée.

Pour chacun des exemples similaires suivants, la problématique et les détails de la tarification sont présentés, en plus de leur niveau de pertinence au cas des chemins multiusages. En général, un exemple s'avère intéressant s'il rejoint, au moins en partie, les principes et les vertus de la tarification présentés en début de rapport.

Exemple similaire 1 : pont de l'autoroute 25¹¹

Le pont de l'autoroute 25, situé entre Montréal et Laval, exige un tarif de type utilisateur-payeur variant de 1,80 \$ à 7,40 \$ en fonction de l'heure et de la présence ou non à bord du véhicule d'une vignette électronique. Le système fonctionne à partir d'une technologie de lecture à distance des vignettes électroniques ainsi que de la photorecognition des plaques d'immatriculation. Par conséquent, la fluidité de circulation ne s'en trouve pas réduite. La vignette électronique, appelée transpondeur, nécessite une inscription du conducteur, s'obtient par la poste et se colle dans le pare-brise du véhicule.

Ce transpondeur reçoit généralement l'aval des inscrits grâce à son efficacité d'utilisation et son mode de paiement automatique. Il fait même état de succès commercial. Pour les non-inscrits, l'histoire est différente. Plusieurs ne connaissent pas la zone de péage sur le pont. Ceux-ci se voient parfois facturer plusieurs fois par jour et reçoivent une facture par la poste pour une raison qu'ils ignorent. Les coûts administratifs élevés ont fait état de contestation devant les tribunaux et détériorent le succès commercial du transpondeur. Les plaignants ont aussi proposé la construction d'une guérite¹² pour connaître précisément le moment où ils sont facturés.

La problématique de péage du pont de l'autoroute 25 se résume à la déficience de l'une des vertus centrales de la tarification, la transparence. En effet, une proportion significative de conducteurs semble être privée de l'information visant au bon fonctionnement du système de péage. Plusieurs conducteurs ne connaissent pas les réponses aux questions : Qui paye? Depuis quand doit-on payer? Quelle est la zone géographique tarifée? Pourquoi paye-t-on?

La problématique de péage du pont de l'autoroute 25 s'avère utile à la présente étude en ce sens qu'elle donne une orientation ou une mise en garde potentielle à suivre pour la création d'un système de financement plus efficace. Il convient également de souligner que le succès d'un tel système repose sur

¹¹ La Presse, Un péage électronique qui reste à apprivoiser, 23 mai 2012

¹² Une guérite est un point de passage gardé par des individus.

le grand nombre d'utilisateurs convergeant en un point précis. Dans le cas des chemins multiusages, il s'agit d'une caractéristique ne s'appliquant pas.

Exemple similaire 2 : imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières¹³

Les immobilisations des usines de l'industrie minière et de l'industrie forestière possèdent une valeur foncière élevée. Cette dernière permet aux MRC de bénéficier d'impôts fonciers importants, favorisant le financement des dommages causés sur les voies municipales. Or, pour les carrières et les sablières, l'impôt foncier demeure faible. Pourtant, selon le principe de l'utilisateur-payeur, il semble normal que les utilisateurs des voies municipales soient sollicités en fonction des coûts engendrés par les travaux de réfection et d'entretien. À cet effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, un partenariat fiscal et financier entre le gouvernement du Québec et les municipalités permet l'imposition de droits de prélèvement à l'industrie de carrière et de sablière.

Cet exemple de tarification permet de soulever deux éléments utiles pour les chemins multiusages du présent rapport. Premièrement, une gestion de la tarification qui allie le gouvernement du Québec et les MRC apparaît intéressante. Elle permet aux régions de tarifier en considérant les priorités et les intérêts locaux. Deuxièmement, il démontre la possibilité de tarifier spécifiquement et différemment un secteur d'activités en particulier.

Exemple similaire 3 : vignette de stationnement

Dans la majorité des grandes villes du Québec, les espaces de stationnement proposent une durée limitée à des heures spécifiques. Par exemple, une durée de 90 minutes entre 9 h et 17 h du lundi au vendredi. Pour accéder à plus de privilèges, les citoyens sont invités à se procurer une vignette de stationnement. Cette dernière permet une durée de stationnement supérieure à celle prescrite ou à des heures différentes que celles autorisées. La mécanique se veut simple et offre des avantages intéressants. Par exemple, un individu ayant besoin d'un espace de stationnement pour une durée maximale de 20 minutes par jour sur les heures de bureau ne se sentira pas tenu d'acheter une vignette pour accéder à des privilèges dont il n'a pas besoin. Une telle tarification s'avère donc plus équitable et favorise l'acceptabilité publique.

Exemple similaire 4 : droit d'accès aux zecs

Au Québec, les zecs exigent des frais d'accès, et ce, peu importe la nature de la visite. Des patrouilleurs sillonnent le territoire et une amende peut être imposée à une personne non enregistrée.

Cet exemple fournit aussi une avenue intéressante dans le cadre de la présente étude. Dans un système de tarification, la présence de gardiens ou de patrouilleurs¹⁴ forestiers sur les chemins multiusages des forêts publiques, s'avère un moyen crédible et envisageable pour gérer les utilisateurs non enregistrés. En effet, les patrouilleurs forestiers possèdent la formation pour répondre à ce type d'activité.

Exemple similaire 5 : Sépaq, les parcs nationaux du réseau Parcs Québec

L'objectif de la Sépaq, dans le cadre de l'entretien et de la gestion des parcs nationaux du réseau Parcs Québec, vise à préserver un degré d'intégrité écologique fort, de contribuer à la conservation et à la mise en valeur de la ressource tout en rendant le territoire aussi accessible que possible à la population.

¹³ Document d'information sur la mesure d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2010.

¹⁴ Les termes « gardiens » et « patrouilleurs forestiers » sont officiellement utilisés dans la littérature.

Le tarif permet un accès uniforme à l'ensemble des parcs. Par contre, cette tarification s'ajuste en fonction du client (adulte, enfant, famille ou groupe), de la durée (accès quotidien ou annuel) et de l'étendue d'accès (un parc ou tous les parcs). Pour rendre les frais d'accès encore plus flexibles, le tarif de stationnement demeure exclu pour les parcs où les coûts d'entretien et de gestion sont élevés. Le visiteur doit présenter sa carte d'accès annuelle à chaque visite, sous peine de frais d'autorisation d'accès supplémentaires.

Ce type de tarification se rapproche de la problématique des chemins multiusages sur forêts publiques à l'exception que le tarif gère l'accès aux parcs et non aux chemins uniquement. L'objectif de la Sépaq rejoint les principes et les vertus de la tarification idéale décrits aux pages précédentes par le fait que les utilisateurs n'abusent pas et ne se privent pas de la ressource exploitée. Avec la présence de gardiens ou patrouilleurs forestiers pour contrôler l'accès sur les chemins multiusages, une tarification de type « carte d'accès » constitue une avenue intéressante.

Parallèlement, l'augmentation d'un tarif déjà en place peut être perçue comme un gage de qualité. La Sépaq a augmenté ses tarifs d'hébergement, de location d'équipements, de services de restauration et d'autres services de près de 8 % entre 2001 et 2006. Elle a utilisé ces sommes pour améliorer la qualité des services, de sorte que la fréquentation de ses installations a augmenté, pendant la même période, de près de 7 % par année. Par ailleurs, le taux de satisfaction dépasse 90 %. Cette information s'avère d'une grande utilité pour le présent rapport, car elle démontre que l'acceptabilité publique peut s'obtenir, voire s'améliorer, lorsque les sommes supplémentaires déboursées par les utilisateurs sont réinvesties directement dans la qualité des services ou des biens utilisés. Cette idée rejoint le principe de Montmarquette de l'affectation des revenus de la tarification.

Exemple similaire 6 : système de tarification hybride

En Europe et aux États-Unis, un système de tarification hybride allie l'utilisation du transpondeur et de la guérite. Le transpondeur assure une fluidité de la circulation pour les conducteurs inscrits, alors que la guérite gère les conducteurs occasionnels pour qui le passage est plus lent.

Ce cas n'est pas d'une grande utilité dans le cadre des chemins multiusages du présent rapport. En effet, un tel système de tarification nécessite un chemin forestier d'une grande largeur pour inclure à la fois, la technologie du transpondeur et de la guérite. De plus, cette technologie demeure dispendieuse.

Conclusion

Les exemples présentés ci-haut permettent d'observer certaines avenues, comme la présence de gardiens ou de patrouilleurs forestiers, pour gérer les individus non enregistrés, et l'inclusion d'une gestion municipale. Les exemples permettent aussi d'identifier des avenues à éviter, comme la négligence de la transparence et les technologies trop dispendieuses.

4. ANALYSE DES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT

La deuxième partie du rapport se concentre sur l'analyse et l'application des connaissances de la tarification aux chemins multiusages sur forêts publiques. Les principaux objectifs de cette section consistent à :

- Éclaircir la gestion actuelle de l'entretien des chemins;
- Définir les concepts nécessaires à une tarification adéquate;
- Établir l'ensemble des sources de financement possibles;
- Identifier les hypothèses de financement les plus crédibles.

4.1 Contexte

Depuis le 1^{er} avril 2013, le nouveau régime forestier est en vigueur. Concrètement, ce changement de régime n'a que très peu d'impact sur le présent mandat. Toutefois, afin d'éviter toute confusion, il convient d'en faire ressortir les grandes lignes et, par le fait même, de souligner les liens unissant les chemins, l'industrie forestière et le gouvernement (MRN).

4.1.1 Rôle de l'État et de l'industrie forestière dans le financement des chemins multiusages

Depuis toujours, le réseau routier, qui s'étend au-delà des municipalités sur territoire public, semble associé à l'industrie forestière. Les termes chemins forestiers, chemins à tenure publique et chemins multiusages constituent des synonymes pour ce type de route. L'industrie forestière assume la construction et l'entretien de ces routes. Toutefois, il convient de souligner que, malgré le fait que l'industrie est responsable des dépenses d'installation, le gouvernement (les contribuables) en supporte l'ensemble du fardeau financier. L'exemple suivant illustre cette situation. Si deux secteurs de coupe parfaitement similaires en termes de qualité et de distance par rapport aux marchés se distinguent par la présence, sur l'un d'eux, de chemins d'opération alors que sur l'autre, l'industriel doit les construire, la valeur marchande des bois différera. En effet, dans la situation où des chemins doivent être construits, le système de tarification prend en compte les coûts supplémentaires et exigera un tarif inférieur¹⁵. Puisque le gouvernement se prive d'une partie de ses revenus, c'est lui qui assume les coûts de construction et d'entretien des chemins multiusages, même si dans les faits l'industrie forestière procède au déboursé initial. Il ne faut cependant pas conclure que la contribution des entreprises forestières est nulle. Malgré le fait que le mécanisme de fixation de la valeur marchande des bois vise à compenser les coûts de construction des chemins, le système pourrait ne pas capter 100 % des frais supportés par une entreprise. Il convient finalement de mentionner que les coûts d'opération se déduisent du revenu imposable. La fiscalité des entreprises constitue ainsi une autre voie par laquelle l'État prend en charge les coûts de construction des chemins forestiers.

¹⁵ Ce rapport utilise le terme redevance comme synonyme à la valeur marchande des bois sur pieds (VMBP), au droit de coupe ou *stumpage* en anglais. Par contre, dans le langage officiel du nouveau régime forestier, le terme redevance est dédié à la valeur monétaire de la garantie d'approvisionnement (GA)

Cette étude ne porte pas sur les coûts de construction à partager parmi les différents utilisateurs, mais bien sur les coûts d'entretien, c'est-à-dire les coûts associés à la partie du réseau après son utilisation par l'industrie. En effet, les coûts d'entretien d'un chemin servant à réaliser des coupes forestières s'intègrent au mécanisme de fixation de la valeur marchande de bois sur pied, au même titre que les coûts de construction. Le problème réside donc dans les coûts d'entretien additionnels que l'industrie doit déboursier pour entretenir les chemins dont elle ne fait plus usage. Ces coûts font l'objet du présent mandat¹⁶. Pour le moment, l'État (contribuables) dédommage l'industrie pour l'entretien de ces chemins. L'objectif de ce rapport consiste à déterminer les moyens par lesquels l'ensemble des utilisateurs des chemins pourrait aussi contribuer.

Impact du nouveau régime

Avant la mise en place du nouveau régime forestier, l'industrie (détenteurs de CAAF) s'occupait de la confection des plans d'aménagement, de la planification des récoltes, de la certification et de la gestion des chemins. Dans le cadre du nouveau régime et en conformité avec la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF), l'État devait reprendre le contrôle de ces responsabilités. Or, une entente récente intervenue entre le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) et le ministère des Ressources naturelles (MRN) rétablit une portion significative de responsabilité à l'industrie pour l'aménagement, la planification, la certification et la construction des chemins forestiers. Une explication détaillée des raisons de ce revirement dépasse le cadre de ce mandat, mais le dossier de la certification des forêts arrive en tête de liste parmi les éléments ayant amené les parties à ce nouveau partage des responsabilités. Ces modifications de dernière minute affecteront uniquement la construction de nouveaux chemins et laissent entière la problématique associée au financement des chemins multiusages.

4.1.2 Autres programmes en liens avec les chemins forestiers

Programme de crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier 2006-2013¹⁷

Du 24 mars 2006 au 31 mars 2013, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune offrait un crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction ou la réfection majeure de chemins d'accès et de ponts en milieu forestier. Cette mesure fiscale a été mise sur pied pour appuyer l'industrie forestière durant les dernières années, particulièrement difficiles à la suite de la récession de 2008. Le programme consistait essentiellement à supporter le fonds de roulement des entreprises en intervenant directement, sous forme de crédits d'impôt, au chapitre de la construction de chemins forestiers¹⁸.

Un des effets directs de ce programme a été de stimuler la construction de chemins, étendant du coup le réseau et les besoins d'entretien. Puisque l'industrie devra déboursier davantage pour l'entretien des chemins qu'elle utilise ou qu'elle compte utiliser, elle apparaîtra encore moins encline à utiliser ses

¹⁶ Il est possible que certains chemins deviennent multiusages avant même la fin des opérations forestières. Cette constatation ne change en rien les objectifs, le contenu et les recommandations de ce rapport.

¹⁷ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier, 2012.

¹⁸ Ce programme ainsi que quelques autres ont fait l'objet d'une plainte et d'un arbitrage de la part du gouvernement américain. Le tribunal de Londres donnait raison aux États-Unis et le Québec doit toujours, au moment d'écrire ces lignes, payer un droit de 2,6 % sur tout volume de bois d'œuvre résineux traversant les frontières américaines.

ressources financières pour des chemins dont elle ne fait plus usage. Dans ce contexte, le présent rapport s'avère d'autant plus pertinent et pressant.

Entente pour le renforcement de l'activité économique des collectivités du Québec – chemins à vocation faunique et multiresource¹⁹

Le 8 avril dernier, les gouvernements du Canada et du Québec signaient une entente dans le but de favoriser les retombées économiques et touristiques découlant de la qualité soutenue des chemins à vocation faunique et multiresource²⁰. Ce programme s'étend sur une année, et les collectivités admissibles bénéficieront au total d'une somme de 4 M\$.

Il s'agit d'une nouvelle intéressante pour les utilisateurs et les bénéficiaires de chemins. Cette entente confirme que les gouvernements du Québec et du Canada prennent à cœur la problématique des chemins multiusages sur forêts publiques. Si cette annonce apporte quelques éléments de solution à court terme, elle ne résout pas le problème à long terme. Les hypothèses de financement proposées dans ce rapport ont précisément pour objectif d'apporter des pistes de solution à long terme. Ainsi, cette entente ne fait que confirmer la prise de conscience des élus à la problématique de cette étude et, de ce fait, contribue à donner du poids aux solutions proposées.

4.2 Analyse du questionnaire

Dans le but de sonder les différents acteurs impliqués directement ou indirectement dans la problématique des chemins multiusages, DDM a procédé à l'envoi ciblé de questionnaires (annexe 1). Il convient de souligner que l'exercice ne consistait pas à se doter d'un outil statistique sur lequel baser les conclusions. L'objectif du questionnaire visait plutôt à établir les perceptions de la population sur certains enjeux qui s'inscrivent dans le cadre de ce mandat. Le principal apport de ce questionnaire a été d'identifier des consensus et des divergences d'opinions. Les résultats ont pu orienter certaines parties du rapport et permis d'expliquer davantage les enjeux et leur implication sur les hypothèses de financement envisagées.

Le questionnaire se compose de trois sections. La première vise à circonscrire les groupes susceptibles de contribuer au financement en fournissant des définitions précises de chacun d'eux. La deuxième section s'attarde aux questions d'équité alors que la troisième aborde des considérations plus générales.

4.2.1 Section 1 : utilisateurs ou bénéficiaires

Comme mentionné à la section 3.1.4, il peut être envisagé d'utiliser une approche utilisateur-payeur, une approche bénéficiaire-payeur ou une combinaison des deux. Si le terme « utilisateur » constitue un groupe d'individus facilement identifiable (personnes circulant sur les chemins multiusages), le terme « bénéficiaire » demeure plus difficile à cerner. Qu'est-ce qu'un bénéficiaire de retombées économiques? D'un point de vue géographique, jusqu'où s'étendent les retombées dans une région administrative? Les bénéficiaires se limitent-ils aux propriétaires d'entreprises sur le réseau des forêts publiques? Est-il pertinent d'inclure les propriétaires hors réseau localisés dans la région?

¹⁹ Voir : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10189>

²⁰ Cette entente s'apparente à un Programme de maintien de l'accessibilité aux terres du domaine de l'État à vocation faunique et multiresource (PMA)

Toutes ces questions sont au cœur de la réflexion sur les hypothèses de financement. Parallèlement à la réflexion sur les façons d'obtenir les fonds nécessaires, l'établissement des « cibles » s'avère aussi important. Le questionnaire présente plusieurs types d'agents. Pour chacun d'eux, le répondant devait indiquer s'il s'agissait d'un utilisateur, d'un bénéficiaire ou ni l'un ni l'autre. Pour plus de précision, le répondant devait aussi indiquer le niveau d'intensité avec lequel chaque agent utilisait ou bénéficiait des chemins multiusages, et s'il devait, selon lui, contribuer au financement. Un sommaire des résultats apparaît en annexe 2.

Sans surprise, les utilisateurs ont été facilement définis et identifiés comme participants potentiels au financement des chemins. Un premier élément à éclaircir concerne les résidents situés en périphérie des chemins multiusages. La plupart des répondants les ont classés comme des utilisateurs à intensité « moyenne » ou « faible ». Dans l'éventualité où une approche utilisateur-payeur émergerait de cette étude, cette observation impliquerait la contribution de tous les résidents situés dans un certain rayon des chemins multiusages. Cette classification ne paraît donc pas adéquate puisque les résidents n'utilisent pas nécessairement les chemins. Bien qu'ils montrent une plus forte probabilité de les emprunter comparativement à des résidents de villages plus éloignés, les raisons pour lesquelles ils les utilisent plutôt que leur statut de résident détermine leur nature d'utilisateurs. Dans cette optique, les résidents localisés en périphérie des chemins multiusages se verront plutôt considérés comme des bénéficiaires faibles.

Une autre précision s'impose en ce qui a trait à l'industrie forestière et à l'industrie minière. La plupart des répondants les ont classées comme des utilisateurs forts. Bien qu'ils utilisent effectivement les chemins de manière intensive lors de leurs activités d'exploitation, il convient de souligner la durée limitée de cette utilisation. Une fois cette période terminée, ils perdent leur statut d'utilisateurs. Or, c'est précisément à ce moment que la question de l'entretien du réseau (faisant l'objet de cette étude) fait surface. Bref, à long terme, les entreprises minières et forestières ne constituent pas nécessairement des utilisateurs.

Du côté des bénéficiaires, les répondants affirment clairement que les entités privées gérant des immobilisations sur terres publiques ainsi que l'industrie touristique constituent des agents bénéficiant fortement du réseau de chemins multiusages. La démarcation entre « bénéficiaire moyen » et « bénéficiaire faible » semble toutefois plus difficile à établir. Il devient donc plus hasardeux de faire une distinction entre, par exemple, une station d'essence et un restaurant situés en périphérie des chemins multiusages. De plus, dans la majorité des cas, seuls les bénéficiaires forts sont identifiés comme de potentiels participants au financement du réseau.

En résumé, les résultats de la première section du questionnaire indiquent qu'une approche mixte, où les utilisateurs et les bénéficiaires forts seraient mis à contribution, semble obtenir un certain consensus dans la population interrogée. Ce constat rejoint également l'analyse de la situation faite par DDM. En effet, si un utilisateur n'empruntant que très faiblement le réseau de chemins multiusages doit faire partie du financement de l'entretien, il ne fait aucun doute qu'un bénéficiaire important doit également être inclus dans l'équation. Du côté des bénéficiaires plus marginaux, leur identification et leur niveau de participation semblent plus nébuleux, d'où la difficulté de les inclure dans le bassin de participants au financement.

Enfin, il convient de définir clairement les notions d'utilisateurs et de bénéficiaires afin d'éviter toute confusion et surtout, d'introduire certains termes permettant de structurer la problématique du financement.

Utilisateur

Tout individu utilisant un chemin multiusages, et ce, peu importe l'intensité et la fréquence avec lesquelles il circule sur le réseau. La discrimination des utilisateurs en plusieurs sous-groupes n'apparaît pas pertinente, puisqu'elle ne risque que d'influencer le tarif payé plutôt que le fait de contribuer au financement.

Bénéficiaire direct (fort)

Ce type de bénéficiaire représente essentiellement les entités gérant des immobilisations sur le réseau des forêts publiques. Ces entités bénéficient des retombées économiques directes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées directes se traduisent notamment par les dépenses des touristes qui empruntent les chemins multiusages et les emplois qui s'y rattachent. Par exemple, une zec qui accueille plus de touristes en raison de la qualité soutenue des chemins multiusages correspond à la définition d'un bénéficiaire direct.

Bénéficiaire indirect (moyen)

Ce type de bénéficiaire représente certains propriétaires d'entreprises situées généralement en périphérie du réseau de chemins sur forêt publique. Il bénéficie des retombées économiques indirectes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées indirectes se définissent comme un changement du niveau d'activité chez les entreprises qui fournissent des biens et services à celles qui bénéficient des retombées directes. Par exemple, une entreprise qui vend plus d'embarcations nautiques qu'à l'habitude (retombée indirecte) à une zec qui accueille plus de touristes (retombée directe) en raison de la qualité des chemins.

Bénéficiaire induit (faible)

Ce type de bénéficiaire englobe pratiquement tout type d'entreprise. Il bénéficie des retombées économiques induites du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées économiques induites représentent les dépenses des ménages dans l'économie locale qui découlent des retombées directes et indirectes. Par exemple, comme l'entreprise d'embarcations nautiques vend plus à la zec (retombées indirectes), son revenu s'améliore et elle peut par conséquent dépenser davantage dans la région en biens et services (retombées induites).

Au regard de ces définitions, il devient plus facile de saisir pourquoi les bénéficiaires indirects et induits peuvent plus difficilement contribuer au financement des chemins multiusages.

La figure suivante résume les trois types de bénéficiaires, les flèches représentent la direction des flux monétaires de la dépense.

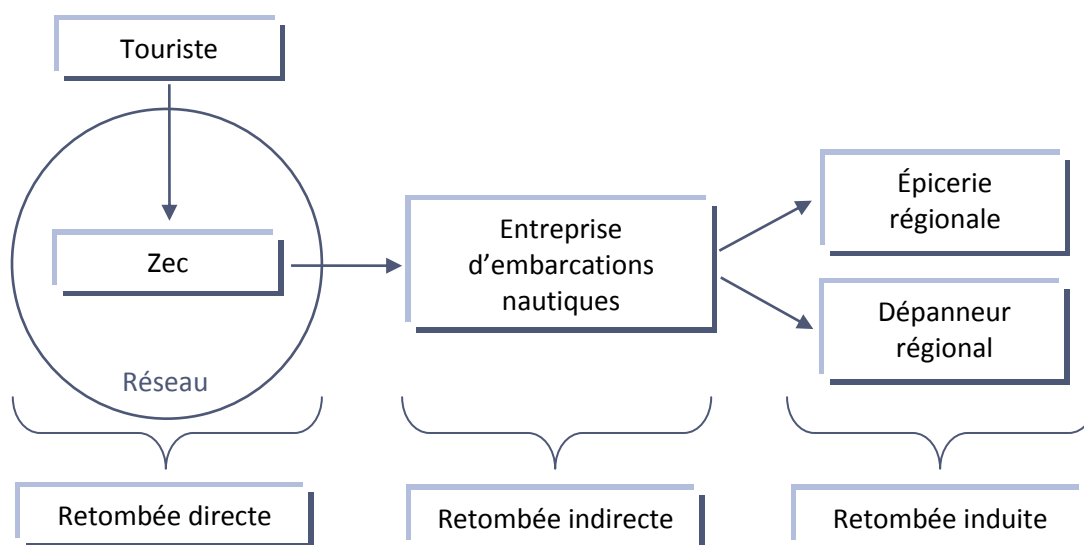


Figure 2 Flux monétaire de la dépense selon les types de bénéficiaires

4.2.2 Section 2 : équité

Dans le cas des chemins multiusages, l'équité ne s'attarde pas uniquement aux inégalités de revenu. Elle prend ici une complexité bien plus grande que celle introduite dans la synthèse des acquis du rapport. En effet, d'autres éléments sont à prendre en considération. La deuxième section du questionnaire s'intéressait à la vision des répondants sur les dimensions suivantes²¹ :

- Le type d'activité;
- Le type de véhicule;
- Le niveau de revenu;
- Le prélèvement;
- La distance parcourue;

Plus précisément, le but consistait à déterminer si, selon les répondants, il s'avère important que les hypothèses de financement incluent les considérations ci-dessus. Par exemple, la tarification doit-elle varier en fonction du type de véhicule?

De manière générale, les répondants n'accordaient pas d'importance aux différents types d'agents qui utilisent les chemins multiusages sur forêt publique, le type d'activité ou de véhicule, la différence de revenu ou le type de prélèvement en forêts publiques. Selon eux, seule la distance parcourue sur les chemins se démarque dans le choix des agents devant contribuer davantage au financement des chemins multiusages.

Idéalement, un système de tarification se doit de considérer toutes les dimensions de l'équité énumérées ci-haut. En réalité, tenir compte de toutes les dimensions n'apparaît pas toujours faisable ni

²¹ Pour voir les détails des questions, voir l'annexe 1.

justifiable. Afin de structurer les réflexions futures sur l'équité des hypothèses de financement, il convient d'élaborer les principaux arguments selon les différentes dimensions.

Type d'activité

Il n'est pas judicieux, aux yeux des répondants, d'élaborer des hypothèses de financement qui traitent différemment les individus utilisant le réseau à des fins de loisirs par rapport à ceux qui le font dans le cadre de leur emploi. En effet, plutôt que de complexifier le système, il semble préférable d'appliquer les mêmes règles à tous et de laisser les marchés agir. Dans un secteur où la main-d'œuvre se fait rare, l'employeur devra probablement ajuster sa rémunération ou plus simplement couvrir les nouveaux frais imposés. Dépendamment de son marché, il pourra refiler ces nouveaux coûts à ses clients ou réduire sa marge de profit. Dans un secteur où la main-d'œuvre est abondante, cette dernière pourrait devoir absorber une partie des nouveaux frais. Si l'État désire intervenir (ex. : crédit d'impôt), il pourra le faire en fonction de ces orientations.

Type de véhicule

La tarification en fonction du type de véhicule constitue une option généralement acceptée par les répondants. À l'inverse, deux éléments militent plutôt pour une tarification uniforme. Premièrement, considérer le véhicule complexifie le système et entraîne forcément des coûts additionnels quoique non démesurés. Deuxièmement, pour respecter le principe d'affectation des revenus et pour s'assurer d'un minimum d'acceptabilité publique, il importera de démontrer l'usure supplémentaire du réseau qu'entraînent les types de véhicule et quels frais supplémentaires ils occasionnent au niveau de l'entretien. Si les coûts supplémentaires apparaissent marginaux par rapport aux coûts d'entretien normaux, il semble alors préférable d'appliquer une tarification uniforme et de se distancer de l'opinion générale des répondants.

Niveau de revenu

Le fait de considérer le niveau de revenu dans l'élaboration des hypothèses de financement peut apparaître désirable. Toutefois, cela risque encore une fois de complexifier le système et surtout, dévie quelque peu de l'objectif poursuivi par les différentes CRÉ. En effet, comme le suggère le rapport Montmarquette, les tarifs ont pour objectif premier d'envoyer un signal clair des coûts encourus. De ce fait, ils ne constituent pas des outils appropriés pour agir sur la redistribution des revenus. Selon les principes économiques, cette mission est beaucoup mieux servie par le régime fiscal. Bref, mieux vaut tarifier uniformément et laisser l'État s'occuper de la redistribution. D'ailleurs, peu ou pas de biens affichent un prix fluctuant en fonction de la situation financière de l'acquéreur.

Type de prélèvement

Une étude antérieure visait à établir si un individu utilisant le réseau doit être tarifé en fonction du type de prélèvement (ex. : orignal versus bleuets). Encore une fois, une telle considération dévie de l'objectif premier du mandat, c'est-à-dire le financement de l'entretien des chemins multiusages. Le seul élément d'importance demeure l'utilisation ou non du réseau et avec quelle intensité. Le prélèvement réalisé sur le territoire public de l'État est déjà traité séparément (ex. : permis de pêche, permis de chasse²²). Majoritairement, les individus interrogés par les questionnaires rejoignent aussi cette position.

²² Il n'existe pas de permis pour la cueillette, car l'État juge que le prélèvement ne justifie pas une telle mesure.

Distance parcourue sur le réseau

Selon les répondants au questionnaire, la distance parcourue demeure la seule considération présentant un intérêt important en termes de modulation de la tarification. En effet, une plus grande distance entraîne plus d'usure et, en conséquence, des coûts d'entretien supplémentaires. L'application de cette considération s'avère toutefois improbable en raison des difficultés techniques qu'elle implique. En effet, la détermination de la distance exacte parcourue par l'utilisateur requiert un investissement massif dans le système. Bref, le coût de l'équité en fonction de la distance parcourue apparaît trop élevé, même si le principe apparaît justifié.

En résumé, les répondants au questionnaire convergent vers un consensus sur tous les points soulevés. Pour chaque considération, les principaux arguments ont été énoncés et serviront de pistes de réflexion.

4.2.3 Section 3 : considérations plus générales

La section 3 du questionnaire regroupe des questions qui concernent davantage le mode de gestion. D'abord, les répondants devaient évaluer la proportion occupée par les coûts du système de financement dans le coût total. La plupart des personnes sondées ont indiqué que ces coûts devraient essentiellement se situer entre 1 % et 5 % des coûts totaux. Cette vision concorde avec celle de DDM, puisqu'un bon système de financement ne doit en aucun cas présenter des coûts administratifs démesurés par rapport aux revenus qu'il génère. Cette évaluation des coûts de fonctionnement se répercutera tout au long de l'étude puisqu'elle écartera rapidement les hypothèses de financement basées sur des technologies ou des investissements trop importants.

Sur le plan de la gestion du système de financement, les répondants montrent une préférence pour une gestion régionale, ce qui rejoint les différents principes de tarification, notamment au chapitre de l'acceptabilité publique. Plus précisément, une gestion régionale du système de financement favorise la transparence, la reddition de compte, mais facilite surtout l'affectation des revenus de financement. Ce dernier point deviendra primordial pour faciliter l'acceptabilité du système. Une gestion plus centralisée (provinciale) risquerait d'affaiblir la transparence du système de financement. Plus explicitement, les individus qui participeraient au financement de niveau provincial pourraient voir le tout comme un exercice visant à accroître les revenus de l'État plutôt que comme un financement concret d'une de leur problématique régionale.

Selon la presque totalité des répondants, le système de financement doit présenter un caractère obligatoire. Bien que les approches plus volontaires seront abordées dans les sections suivantes, il ne fait aucun doute que la seule bonne volonté des utilisateurs/bénéficiaires ne suffira pas à assurer un financement adéquat des chemins multiusages. Bref, pour que le système fonctionne efficacement, il doit demeurer obligatoire.

Finalement, toujours selon les répondants, la qualité des chemins multiusages demeure peu satisfaisante et pourrait s'améliorer considérablement.

4.3 Caractéristiques des régions administratives

L'objectif de la présente étude consiste à fournir aux CRÉ un document pouvant alimenter les réflexions entourant un système de financement des chemins multiusages et à orienter leurs prochaines actions pour la mise en place d'un tel système. Il ne s'agit donc pas d'identifier les hypothèses que chacune des

régions devrait retenir. Néanmoins, il apparaît intéressant de s'attarder aux éléments qui devront guider les régions dans leur choix. Plus précisément, cette section vise à identifier les caractéristiques déterminantes des régions et à présenter les étapes stratégiques qu'elles devront entreprendre afin de calibrer les hypothèses de financement retenues.

Conformément à la section 4.4 portant sur les conditions de succès d'un système de financement, il semble fortement souhaitable que les différentes régions fassent front commun et adoptent un système cohérent et relativement uniforme. Il ne faut toutefois pas comprendre ici que les différentes caractéristiques des régions ne font pas partie de l'équation. Au contraire, s'il s'avère important que les fondements demeurent similaires, la calibration des tarifs pouvant fort bien présenter des différences ou des modulations d'une région à l'autre. La présente section s'inscrit dans cette perspective.

Les coûts demeurent les premiers éléments devant être maîtrisés par les différentes régions. Avant même de réfléchir aux meilleures hypothèses de financement possible, il apparaît essentiel de connaître le montant exact requis pour entretenir le réseau de chemins multiusages. Cela implique, dans un premier temps, de déterminer, pour chaque type de chemins forestiers, le nombre de kilomètres du réseau. Puis, la proportion de ce réseau actuellement utilisée intensivement par les différentes industries forestières et minières doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. À partir de ces informations, il devient possible de déterminer les coûts supplémentaires (assumés par l'industrie et l'État) pour entretenir les chemins multiusages. Plus encore, il convient d'évaluer le niveau actuel de l'entretien et de le comparer aux besoins des utilisateurs. Cette information précieuse permet d'estimer les besoins de financement propres à chaque région.

Sans une évaluation complète des coûts d'entretien, l'acceptabilité du système de financement devient sérieusement compromise. Les principes de transparence et d'affectation des revenus seront en partie écartés et remettront en doute la légitimité de la démarche. De plus, dans le cas où la tarification varierait d'une région à l'autre, cette évaluation servira de pièce justificative. Évidemment, il existe certains coûts rattachés à cet exercice qui devront s'ajouter à ceux du nouveau système de financement puisque le suivi continu des coûts demeure également nécessaire.

En second lieu, il conviendra de s'attarder aux individus qui contribueront au système de financement. Ainsi, chaque région devrait dresser un portrait des utilisateurs et des bénéficiaires de son territoire. Par exemple, les régions doivent connaître le nombre de chasseurs ou de pêcheurs qui empruntent leurs chemins, le nombre de villégiateurs ayant accès à leur propriété grâce à ces mêmes chemins multiusages, le nombre de pourvoiries, zecs, réserves fauniques, et leur dépendance au réseau. À partir de ce portrait, il deviendra possible d'établir un lien entre les coûts, les utilisateurs et les bénéficiaires.

Technologie au service de la tarification

Une connaissance détaillée des coûts encourus pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages des forêts publiques s'avèrera difficile à obtenir. Cette connaissance fait pourtant l'objet du premier des cinq principes (couverture des coûts) établis par le rapport Montmarquette, en ce qui a trait à l'élaboration d'une bonne tarification. En effet, ce principe stipule qu'une connaissance des coûts est essentielle pour l'élaboration d'un tarif qui envoie un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public. De plus, le fascicule 3 de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques précise que l'objectif premier d'un tarif consiste à déterminer les composantes de coût des biens et services et à les évaluer. Bien que cette évaluation demeure ardue à réaliser, certains outils peuvent en faciliter la démarche.

Par exemple, dans le cadre du projet Bourdon, le logiciel d'optimisation Woodstock a été utilisé pour modéliser le territoire forestier de l'unité d'aménagement forestier 064-51²³. Le Service de l'innovation et de l'expérimentation de la Coopérative forestière des Hautes-Laurentides utilise ce logiciel pour étudier l'évolution de l'état des chemins en fonction de divers niveaux d'entretien. Ce modèle permet d'évaluer l'étendue des coûts d'entretien annuels en fonction d'objectifs précis, tels que la maximisation du réseau routier (maintenir la meilleure qualité possible de surface de roulement en termes de kilomètres) pour le transport de bois uniquement ou pour tous les types de véhicules confondus (transporteurs forestiers, véhicules de promenade, camionnettes 2x4 et 4x4). De plus, il est possible d'évaluer les coûts d'entretien annuels pour atteindre un minimum de perte d'infrastructures routières (fin de durée de vie utile des chemins) après 10 ou 30 ans. L'inclusion de contraintes financières et de contraintes de zone d'entretien devient aussi possible. Dans le cadre du financement des chemins multiusages des forêts publiques, le logiciel Woodstock permettrait d'évaluer précisément l'étendue des coûts d'entretien et de réfection. Cette technologie faciliterait le choix d'un tarif clair et représentatif de la vraie valeur de l'usure des chemins.

Évidemment, toutes autres informations caractérisant les différences d'une région peuvent s'ajouter aux éléments mentionnés précédemment. Par exemple, sur son territoire, le Québec comprendra 12 % d'aires protégées d'ici 2015²⁴. Cette proportion d'aires protégées variera pour chaque région administrative. Si une région possède une proportion plus élevée que 12 %, ses coûts d'entretien et de réfection s'en voient réduits²⁵. Cette région pourrait bénéficier d'une subvention gouvernementale pour l'entretien et la réfection de ses chemins multiusages. Il devient donc important de tenir compte de cet argument dans ce rapport.

4.4 Analyse des conditions de succès d'un système de financement

La section 4.4 propose quatre conditions de succès pour la mise en œuvre d'un système de financement. Il s'agit d'éléments incontournables à considérer pour la sélection des meilleures hypothèses de financement, mais aussi de considérations entourant leur mise en place.

4.4.1 Condition 1 : couverture optimale des utilisateurs et des bénéficiaires

Idéalement, un tarif devrait viser l'ensemble des utilisateurs. De cette manière, le système de financement priorise une équité élevée et évite le problème du resquillage²⁶. Ce dernier survient inévitablement lorsque la tarification affecte seulement une portion des utilisateurs. Cela a pour effet de permettre à certains de bénéficier de la ressource, des chemins, sans avoir à payer (resquilleurs).

Pour éviter ce problème, il convient de se doter d'un système qui capte tous les utilisateurs. Par contre, l'identification de l'ensemble des utilisateurs apporte aussi son lot de désavantages. Une équité élevée

²³ Développement d'un outil d'aide à la décision pour la gestion des chemins forestiers pour l'UAF 065-51, Service de l'innovation et de l'expérimentation, Coopérative forestière des Hautes-Laurentides, mai 2010.

²⁴ Orientation stratégique du Québec en matière d'aires protégées, Le Québec voit grand, période 2011-2015, gouvernement du Québec, Développement durable, Environnement et Parcs.

²⁵ Certaines aires protégées permettent la circulation sur les chemins multiusages au Québec.

²⁶ Le resquillage se définit comme étant l'action de profiter d'un bien ou service sans en assumer les coûts.

ne rime pas toujours avec une efficacité élevée. Certains utilisateurs sont faciles à capter ou à répertorier, comme les pêcheurs et les chasseurs, grâce à l'émission de permis. D'autres utilisateurs deviennent par contre plus difficiles à observer, comme les randonneurs, les campeurs ou les cueilleurs de fruits. En effet, ces types d'utilisateurs n'ont pas à s'enregistrer administrativement pour réaliser leur activité²⁷. Il apparaît donc raisonnable de supposer que la difficulté à « capter » un utilisateur augmente le coût du fonctionnement du système. D'autre part, on peut également supposer que les utilisateurs les plus facilement identifiables restent probablement ceux qui fréquentent les chemins multiusages sur une base plus régulière. Par conséquent, ils seront inévitablement amenés à participer davantage au financement.

Le résumé de ces deux derniers points permet d'affirmer que les utilisateurs facilement identifiables ne constituent pas seulement ceux qui risquent de contribuer le plus, mais également les moins coûteux à répertorier. À l'opposé, non seulement les coûts pour capter un utilisateur difficilement identifiable sont élevés, mais les revenus supplémentaires qui en découlent risquent fort d'être marginaux. Logiquement, il semble qu'il existe une situation optimale permettant de maximiser les revenus nets du système à partir desquels l'entretien se réalisera. Les figures suivantes résument cette logique et présentent de façon théorique cette situation optimale.

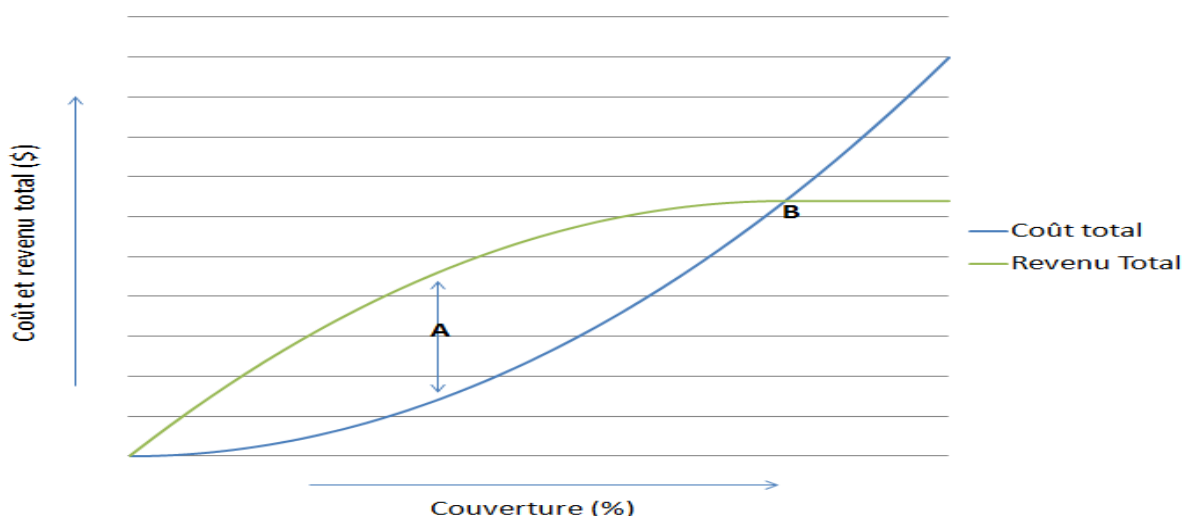


Figure 3 Schéma des revenus et coûts d'un système de financement en fonction du pourcentage d'utilisateurs captés

L'axe des X indique le pourcentage des utilisateurs du réseau captés par le système de financement. Les utilisateurs plus facilement identifiables sont captés en premier par le système, puis les utilisateurs de plus en plus difficiles à capter. Pour sa part, l'axe des Y indique le revenu total généré et le coût total du système de financement. En réalité, les utilisateurs peuvent se regrouper en catégories plutôt qu'individuellement. Ainsi, les courbes devraient davantage présenter une forme d'escalier. Pour plus de simplicité, la figure utilise plutôt des courbes continues.

²⁷ Par contre, l'enregistrement de tous les usagers est obligatoire sur les zones d'exploitation contrôlée (zecs) et les autres territoires fauniques structurés. (Zecquebec.com)

La différence entre les deux courbes représente les bénéfices. Le bénéfice net maximal s'obtient au point A, c'est-à-dire lorsque l'écart entre les revenus et les coûts se situe à son maximum. Ces bénéfices serviront à l'entretien et à la réfection des chemins multiusages. La figure 3 montre que le bénéfice maximal ne correspond pas nécessairement à la captation de 100 % des utilisateurs, témoignant ainsi du compromis décrit plus haut entre l'efficacité et l'équité. Plus encore, en tentant de capter tous les utilisateurs les revenus générés pourraient se voir totalement neutraliser par les coûts du système (point B sur la figure). La figure 4 exprime l'évolution des bénéfices selon cette logique et identifie l'optimum. Elle décrit l'écart entre les deux courbes de la figure 3.

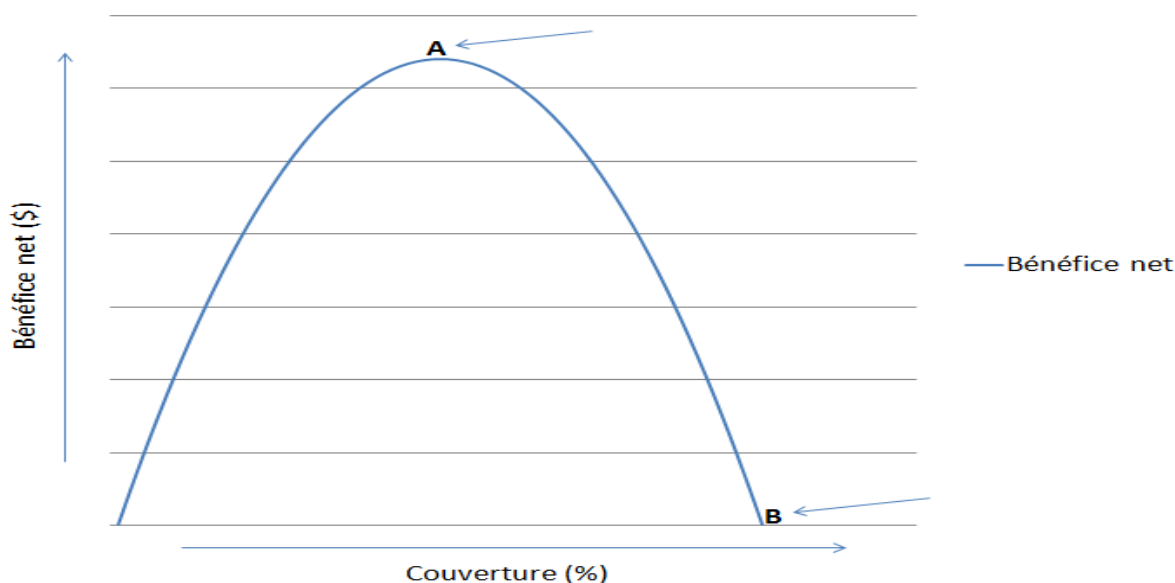


Figure 4 Courbe du bénéfice net

Comme l'indique la figure 4, le bénéfice net maximal est atteint avec un pourcentage de couverture correspondant au point A. À ce point, le financement pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages est priorisé et l'équité se voit quelque peu négligée. Au-delà de ce point, le bénéfice net diminue progressivement au fur et à mesure que la proportion d'utilisateurs captés augmente. Avec un pourcentage de couverture correspondant au point B, le bénéfice net devient nul. Au-delà de ce point, le bénéfice net devient même négatif. L'équité est élevée, car la plupart des utilisateurs sont pris en compte, mais le financement des chemins s'éloigne de son optimum. L'équilibre entre efficacité et équité repose ainsi sur des bases plutôt subjectives.

Si la section s'applique aux utilisateurs, il convient de spécifier que le même raisonnement s'adresse aussi aux bénéficiaires. En effet, certains apparaissent plus faciles à identifier que d'autres. Les bénéficiaires directs (forts) se retrouvent généralement sur le réseau des forêts publiques et deviennent ainsi facilement identifiables, alors que les bénéficiaires induits (faibles) se détectent très difficilement. Plus un bénéficiaire s'identifie difficilement, plus le système de financement se complexifie pour le capter et tend à engendrer des coûts prohibitifs.

Points à retenir

- La première condition de succès pour un bon système de financement consiste à déterminer l'équilibre entre l'équité et l'efficacité.

- Le bénéfice maximal ne correspond pas nécessairement au fait de capter 100 % des utilisateurs.
- Une équité parfaite peut compromettre l'efficacité, voire la survie du système.

4.4.2 Condition 2 : identification du réseau et période d'information

Lorsqu'une tarification s'applique, l'utilisateur doit réaliser son statut et peut, au besoin, modifier ses habitudes s'il le juge nécessaire. Bien que cet énoncé semble évident, il ne l'est pas pour autant dans le contexte des chemins multiusages. Plus précisément, bien qu'il existe des cartes identifiant clairement les limites du réseau, en pratique il apparaît peu probable que tous les connaissent. Ainsi, certains utilisateurs actuels sont potentiellement inconscients de leur statut. Par conséquent, avant de mettre en application le système de financement, il importera de faire connaître les chemins faisant partie du réseau et ceux se situant à l'extérieur.

Pour y arriver, il pourrait être envisagé d'ajouter une signalisation identifiant clairement les limites du réseau. Évidemment, cela engendre aussi des coûts non négligeables, étant donné l'étendue du réseau actuel. Une autre option pourrait résider dans une campagne d'information. En plus des limites du réseau de chemins multiusages, l'ensemble des caractéristiques du système de tarification devra être connu de la population. (Qui paye pour les chemins multiusages? De quelle manière? Quels arguments militent en faveur du système de financement proposé? À partir de quelle date celui-ci entre-t-il en vigueur?) Cette période d'information doit avoir lieu bien avant la mise en place du système. Il s'agit d'une condition essentielle pour favoriser l'acceptabilité publique.

4.4.3 Condition 3 : uniformité du système de financement

Au total, neuf régions administratives sont impliquées dans cette étude. Si elles possèdent des caractéristiques propres, il reste difficile d'imaginer un scénario où chaque région posséderait un système de financement différent et indépendant des autres. En effet, autant sur le plan de l'efficacité du système que sur celui de l'acceptabilité publique, il semble nécessaire qu'elles adoptent une approche relativement commune. Ce rapport s'inscrit directement dans cette perspective, puisqu'il vise à doter les régions d'un document de réflexion, lequel leur permettra de faire front commun.

Plusieurs éléments militent en faveur d'un système de financement uniforme. Parmi ceux-ci, un plus grand pouvoir de persuasion pour faire adopter la réglementation nécessaire, un partage des coûts de mise en place du système et surtout, une limitation de l'effet négatif lié aux vases communicants. Cet effet s'explique facilement. Si une région applique un système de financement et que la région voisine ne le fait pas, il se peut que certains utilisateurs de la première se déplacent vers la seconde pour pratiquer leur activité. Afin de maintenir le niveau de revenu nécessaire, la première région devra possiblement revoir ses tarifs à la hausse puisque le bassin d'utilisateurs aura diminué. Ce faisant, elle augmentera de nouveau l'incitatif pour les utilisateurs à se déplacer vers la région voisine. Évidemment, il ne s'agit pas ici d'un effet souhaité. C'est pourquoi un système uniforme apparaît préférable²⁸.

Enfin, malgré le caractère essentiel du maintien d'un niveau de similarité entre les systèmes de chaque région, il convient de rappeler que ceux-ci peuvent supporter une certaine calibration ou modulation de leurs tarifs selon la région. Plus précisément, si une région possède un plus vaste réseau, un tarif plus

²⁸ L'uniformité du système de financement peut se réaliser, entre autres, par un consensus inter-CRÉ. Il est alors nécessaire de désigner une CRÉ à titre de coordonnateur. Des frais de coordination sont à prévoir.

élevé peut se justifier par le bénéfice/avantage également plus élevé qu'en retire l'utilisateur ou le bénéficiaire. La densité des utilisateurs présente aussi un intérêt. En effet, une région caractérisée par un réseau de petite taille, mais d'une densité d'utilisateurs très grande devient plus susceptible de voir une détérioration rapide de ses chemins multiusages. À l'inverse, un réseau de grande taille localisé dans une région à faible densité d'utilisation subira une détérioration beaucoup plus lente de ses chemins.

La liste suivante présente différents éléments potentiels à prendre en considération pour une calibration adéquate du tarif régional. Ce tarif, une fois calibré régionalement, doit être uniforme pour tous les individus de la région.

- La densité du territoire couvert par le réseau;
- La diversité et la densité des utilisateurs :
 - Véhicules hors route;
 - Utilisateurs industriels (foresterie, mine, hydroélectricité, biomasse, petits fruits, etc.);
 - Villégiateurs;
 - Hameau²⁹ de population;
 - Communauté autochtone;
 - Chasseurs et pêcheurs;
 - Cueilleurs de petits fruits;
 - Amateurs de plein air;
 - MRN et MRC;
 - Pourvoiries, zecs, Sépaq, trappeurs;
 - Etc.
- Les flux de transport commercial ou industriel versus les autres utilisateurs;
- L'éloignement ou non des pôles industriels et de population;
- La topographie de la région;
- La situation géographique;
- La répartition des classes de chemins;
- La proportion de chemins situés dans chacune des phases du cycle de vie³⁰.

Points à retenir

- Le système de financement retenu doit présenter un niveau minimum d'uniformité pour l'ensemble des régions.
- La calibration du tarif peut s'appliquer de manière propre à chaque région, pour tenir compte des particularités régionales.
- La calibration du tarif doit rester uniforme pour chaque individu à l'intérieur d'une même région.

²⁹ Groupe d'habitations trop petit pour être considéré comme un village.

³⁰ Le cycle de vie d'un chemin se divise en trois étapes : construction, entretien et fin. L'étape d'entretien demeure la plus coûteuse.

4.4.4 Condition 4 : respect des principes et des vertus

Idéalement, un système de financement vise à respecter l'ensemble des principes et vertus, comme la couverture complète de tous les utilisateurs et bénéficiaires, la gestion près des priorités et des intérêts de la région, un faible niveau d'obligation favorisant l'acceptabilité publique, de faibles coûts de gestion du système, un niveau optimal de revenu généré, une efficacité et une équité élevées, une couverture des coûts de 100 % et une forte transparence. Ce scénario apparaît ambitieux, sinon utopique. La condition de succès n° 4 rappelle que le système de financement doit trouver le meilleur compromis parmi ces principes et vertus. En fin de rapport, DDM propose une analyse exhaustive des sources et des hypothèses de financement, chacune évaluée rigoureusement en fonction des principes et des vertus énumérés dans ce paragraphe.

4.5 Sources de financement

Jusqu'à présent, le document a présenté les concepts liés à un système de financement, la classification des individus susceptibles de contribuer et les conditions de succès. Avant de cibler des hypothèses de financement précises, il convient de passer en revue toutes les « sources de financement » possibles. Une source de financement se définit simplement comme une façon de collecter des montants d'argent. Il peut s'agir d'un tarif ou d'un impôt, et toucher les utilisateurs, les bénéficiaires ou les contribuables. Afin de simplifier cette section, certaines sources jugées similaires ont été regroupées. Les sources les plus pertinentes se verront reprises dans la section suivante pour former les hypothèses de financement proposées par DDM.

La section suivante décrira les particularités associées à chacune des sources de financement : les individus pressentis (utilisateurs, bénéficiaires ou contribuables), le niveau administratif responsable de la gestion du système (MRC, région ou province), le niveau d'obligation, les coûts du système, l'acceptabilité du public et l'équité³¹. Par la suite, les sources seront analysées et classifiées dans un tableau synthèse.

La figure suivante classe les six grandes sources de financement selon leur niveau d'obligation. Celui-ci indique la difficulté de s'y soustraire dans le contexte du financement des chemins multiusages.

³¹ L'équité consiste à déterminer si les individus qui utilisent ou bénéficient du réseau de chemins multiusages paient leur juste part. L'équité entre les différents types d'utilisateurs peut être respectée sans que l'équité générale (utilisateurs versus bénéficiaires versus contribuables) le soit.

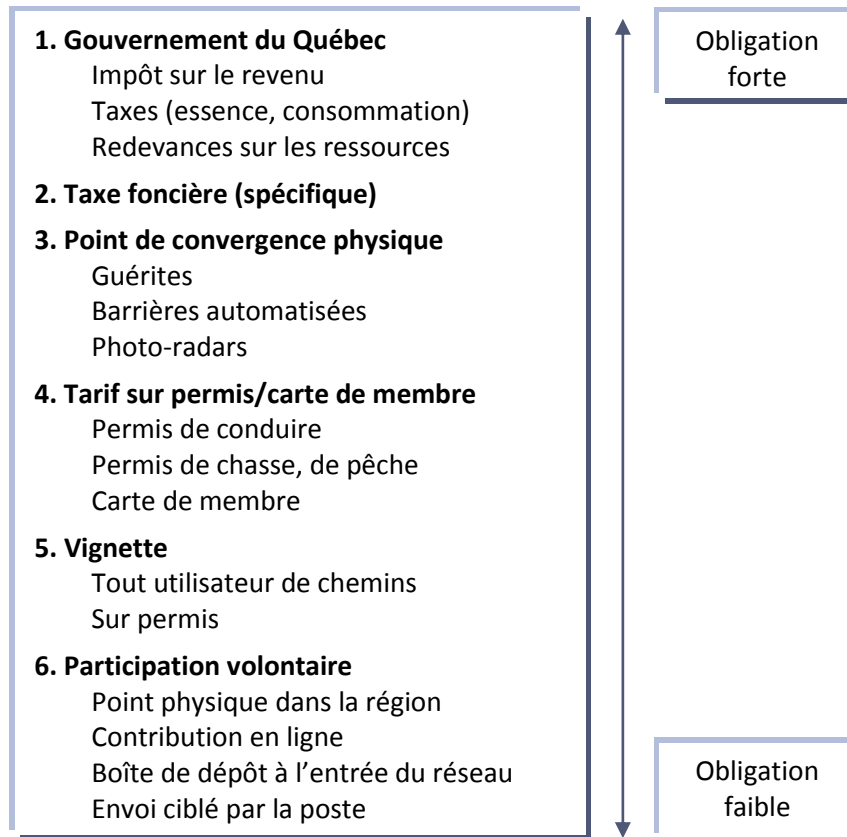


Figure 5 Sources de financement selon le niveau d'obligation

Gouvernement du Québec

Le gouvernement provincial dispose d'un grand nombre d'outils pour augmenter ses revenus. Parmi ceux-ci, l'impôt sur le revenu, la taxe sur l'essence et les redevances sur les ressources naturelles présentent un intérêt particulier dans le cadre des chemins multiusages.

Avant de préciser les particularités de chacun de ces outils, il convient de discuter des caractéristiques qu'ils partagent. Dans tous les cas, le niveau d'obligation se situe au maximum. Aucun individu ou entreprise ne peut se soustraire à l'impôt ou à la taxe sur l'essence. De la même façon, les entreprises désirant exploiter les ressources naturelles du Québec demeurent dans l'obligation de s'acquitter des redevances exigées par l'État. Tous ces outils se gèrent, de façon naturelle, au niveau provincial. Si les sommes nécessaires à l'entretien des chemins multiusages s'amassaient par l'une ou l'autre de ces voies, le coût du système deviendrait pratiquement nul, puisque les mécanismes existent déjà.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, le contribuable s'avère, par définition, le seul agent sollicité. L'intérêt d'une telle source de financement réside précisément dans le fait qu'elle permet de capter l'ensemble des utilisateurs et des bénéficiaires, même ceux reconnus difficiles à capter (utilisateurs moyens et faibles, bénéficiaires moyens et faibles). De ce fait, elle complète ce qu'un tarif ne peut généralement pas accomplir à lui seul. Par contre, elle capte également une grande partie de la population non utilisatrice des chemins ou qui n'en bénéficie que très marginalement³². L'acceptabilité publique risque donc d'être mitigée. D'une part, les contribuables auront l'impression de se faire imposer un fardeau supplémentaire. D'autre part, l'équité se trouve davantage respectée puisque l'impôt sur le revenu vise tous les types d'utilisateurs et de bénéficiaires, en intégrant le niveau de revenu dans le calcul de la contribution. Il s'agit d'ailleurs d'une raison majeure expliquant la popularité de l'impôt sur le revenu par rapport à la taxe à la consommation (TVQ) aux yeux de l'État.

La taxe sur le carburant s'avère une option plus ciblée que l'impôt sur le revenu. En effet, plutôt que de toucher l'ensemble des contribuables, elle ne vise que les individus possédant un véhicule³³. Ce sous-groupe de contribuables se rapproche davantage des utilisateurs, mais s'éloigne du même coup des bénéficiaires, laissant la question de l'équité non résolue. De plus, la taxe sur l'essence a pour effet de faire augmenter les prix de tous les biens nécessitant du transport. Pour cette raison, l'impôt sur le revenu semble préférable.

Finalement, les redevances forestières ou minières³⁴ demeurent, à première vue, un moyen de financer le réseau de chemins multiusages. Comme mentionné à la section 4.1.1, les coûts de construction et d'entretien (durant la période d'exploitation) font déjà partie intégrante du système de fixation des redevances. Il pourrait très bien être envisagé d'augmenter le prix de ces redevances afin de compenser les coûts d'entretien de la partie du réseau que les entreprises visées n'utilisent plus. Cette piste de solution apparaît très peu probable, en raison surtout du non-respect de l'équité. En effet, l'ancien utilisateur se verrait dans l'obligation de payer pour les prochains. De plus, si cette voie risque de trouver une bonne oreille dans le grand public, elle provoquerait une réaction importante de la part des entreprises qui, de toute façon, l'incluraient dans leurs soumissions lors du processus d'enchères des bois sur pied en forêt publique. Une augmentation artificielle de la valeur des bois publics ne pourrait, à terme, que nuire à l'industrie forestière en brisant le rapport entre la valeur des intrants et celle des produits finis sur les marchés.

En résumé, bien que l'État bénéficie de plusieurs moyens pour amasser des revenus, l'impôt sur le revenu apparaît comme le plus approprié dans le contexte des chemins multiusages.

³² Même le contribuable vivant sur l'île de Montréal bénéficie d'une certaine façon des chemins forestiers des régions plus éloignées. En effet, dans la mesure où ceux-ci contribuent à la vitalité économique de la région, c'est l'ensemble du Québec qui en bénéficie. (Les transferts du gouvernement en sont réduits et plus de travailleurs paient des taxes et impôt.) Évidemment, le bénéfice qu'en retire individuellement un contribuable est marginal. Il s'agit souvent d'un des arguments évoqués pour justifier le financement public d'une infrastructure qui bénéficie principalement à un bassin de population précis.

³³ Dans cette optique, l'État pourrait également décider d'utiliser les droits d'immatriculation.

³⁴ En plus des industries forestière et minière, la redevance s'applique au commerce de fourrures sur terre publique et au permis d'érablière en terre publique des producteurs acéricoles.

Taxe foncière³⁵

La taxe foncière constitue un impôt local que doivent payer les propriétaires de biens immobiliers sur le territoire public des municipalités. Cette taxe de financement est propre à la municipalité et vise à récupérer les coûts des services offerts (égouts, voiries, gestion des matières résiduelles, etc.). Puisqu'elle s'applique à tous les propriétaires, le niveau d'obligation demeure élevé. Les coûts supplémentaires d'un système de financement des chemins multiusages qui s'appuierait sur la taxe foncière de biens immobiliers en territoire public des municipalités apparaissent comme plutôt faibles, puisqu'ils n'impliquent essentiellement qu'une modification du taux de taxation.

Le principal problème découlant de cette source de financement provient du fait que les municipalités n'assument pas les coûts d'entretien des chemins forestiers sur terre publique. Malgré tout, la taxe foncière représente un outil des plus intéressants. En effet, chaque propriétaire sollicité possède une adresse bien précise. À l'aide de celle-ci, il devient possible de déduire si la propriété bénéficie d'un accès via le réseau de chemins multiusages, faisant ainsi d'elle un bénéficiaire fort. L'objectif sous-jacent à cette forme de financement consiste à ne faire contribuer que les propriétaires bénéficiant directement du réseau (équité forte) et non tous les propriétaires d'une municipalité (équité faible)³⁶. Ce faisant, cette approche facilite inévitablement l'acceptabilité du grand public. Enfin, l'un des avantages de cette source provient de sa gestion locale, permettant de rester à l'écoute directe des priorités et intérêts de la région. La taxe foncière constitue donc une source de financement intéressante.

Point de convergence physique

Par définition, le point de convergence physique représente un point de passage obligatoire situé à chaque entrée du réseau des forêts publiques. Le terme « point de convergence » réfère au fait que tous les individus désirant utiliser les chemins multiusages sur forêts publiques n'ont d'autres choix que de s'identifier à un point physique et géographique précis. Plusieurs mécanismes de collecte deviennent alors possibles : une guérite (poste de contrôle avec employé), un système de barrières automatisées (payer-passer) ou un photo-radar.

Le point de convergence physique permet de capter tous les utilisateurs, et ce, peu importe l'intensité d'utilisation du réseau routier. Dès qu'un individu franchit l'entrée d'une forêt publique, la tarification s'applique. Cette source de financement permet donc de retracer les individus autrement difficiles à cibler, par exemple les cueilleurs de fruits. Le système délaisse toutefois les bénéficiaires, même si ceux-ci profitent des retombées économiques découlant de la qualité soutenue des chemins multiusages. En termes d'équité entre les utilisateurs et d'acceptabilité publique, le fait que tous les utilisateurs (du plus grand au plus petit) soient « interceptés » constitue assurément un des avantages de cette source de financement. Un autre avantage non négligeable tient au fait que le système peut être géré en partie au niveau régional.

Cette source de financement possède un niveau d'obligation élevé. Celui qui franchit l'entrée d'une forêt publique n'a d'autre choix que de payer le tarif. En termes de coûts du système, le point de convergence demeure assurément le plus dispendieux. En plus des coûts de gestion administrative, la guérite nécessite de la main-d'œuvre, alors que la barrière automatisée (payer-passer) et le photo-radar

³⁵ La question des compensations tenant lieu de taxes (édifices gouvernementaux et parapublics, terres publiques, etc.) ne fait pas partie de la présente section puisqu'elle varie considérablement d'une région à l'autre. Les MRC pourraient toutefois dédier les compensations à l'usage des territoires publics pour lesquels ils reçoivent ces transferts.

³⁶ Les municipalités utilisent parfois une taxe d'amélioration de secteur, lorsque nécessaire. Ainsi, une taxe pour les bénéficiaires des chemins multiusages s'inscrit dans la même logique.

entraînent des coûts d'acquisition et d'entretien élevés. Par conséquent, un système basé sur le point de convergence nécessiterait des revenus plus élevés pour compenser les coûts. Or, la section 4.2.3 soulevait justement la nécessité de maintenir les coûts du système entre 1 % et 5 % des frais totaux d'entretien.

Le plus grand désavantage de cette option, en plus de ses coûts prohibitifs, provient du risque élevé de délinquance. En effet, le risque de contournement ou de bris des équipements demeure omniprésent en raison de l'isolement de ces points de convergence.

La présente étude ne retiendra donc pas le point de convergence physique en raison des coûts qui s'y rattachent et du risque de délinquance. Néanmoins, bien qu'il ne s'agisse pas d'une solution réaliste pour l'ensemble des régions, cette option peut s'avérer envisageable dans des cas bien précis et lorsque la configuration du réseau d'une région s'y prête³⁷.

Tarif sur permis/carte de membre

Le principe sous-jacent à cette source de financement se rapproche de celui du point de convergence. Toutefois, plutôt que physique, le point de convergence devient administratif. Plus précisément, tous les conducteurs, chasseurs, pêcheurs, membres d'un club de motoneige ou de quad, membres d'une zec ou d'une pourvoirie doivent normalement s'enregistrer et obtiennent leur permis ou carte de membre en contrepartie d'un certain montant. Le concept de « point de convergence virtuel » consiste donc à ajouter à ce *membership* un tarif destiné à l'entretien des chemins multiusages.

De toute évidence, cette approche vise uniquement les utilisateurs et non les bénéficiaires. Dépendamment du type de point de convergence administratif choisi, la proportion d'utilisateurs captés varie. Par exemple, les détenteurs d'un permis de conduire englobent une grande partie de non-utilisateurs, diminuant d'autant l'objectif d'équité et d'acceptabilité publique. Il semble donc préférable de se concentrer sur des groupes plus ciblés comme les chasseurs et pêcheurs, c'est-à-dire ceux qui doivent se manifester avant de pratiquer leur activité. Bien que certains utilisateurs forts puissent exister à l'extérieur de l'ensemble des chasseurs et des pêcheurs, il reste acquis que ces derniers représentent les utilisateurs directs les plus importants.

Dans le cas des cartes de membre des différents clubs ou organismes, l'approche se heurte à plusieurs problèmes. La gestion administrative auprès des différents clubs peut s'avérer complexe et coûteuse en temps et en ressources. Plus encore, l'ingérence dans des entités privées ou parapubliques s'éloigne des objectifs souhaités. Pour ces raisons, l'adhésion à des clubs ou organismes ne constituera pas une option retenue.

Puisque ces permis sont nécessaires à la pratique de l'activité en question, le niveau d'obligation peut se qualifier d'élevé. Les coûts supplémentaires d'un tel système de financement devraient demeurer acceptables, puisque le gouvernement provincial les gère déjà de façon très centralisée. Le plus grand désavantage réside dans le faible respect de l'équité, ce qui pourrait nuire au niveau de l'acceptabilité publique. Par exemple, un pêcheur peut très bien pratiquer son activité sans devoir utiliser les chemins multiusages. Toutefois, la nécessité de se procurer un permis l'amènera à contribuer autant que celui qui emprunte les chemins forestiers publics (utilisateur réel). Bien que non parfaite, la présente étude retient cette source de financement en raison de sa simplicité et de son efficacité à recueillir les sommes nécessaires au financement des chemins multiusages. Certains aménagements pourraient être requis afin de prendre en considération des situations particulières, par exemple un chasseur pratiquant son

³⁷ Par exemple, dans un contexte semblable à celui du pont de la Rivière-aux-Rats en Mauricie.

activité dans une zec, qui devrait alors contribuer au financement à la fois par son permis et son droit d'accès au territoire.

Vignette

Le principe à la base de la vignette se veut fort simple et reprend essentiellement le concept du stationnement. Tous les utilisateurs désirant se rendre sur le réseau de chemins multiusages doivent s'acquitter d'un droit en retour duquel ils obtiennent une vignette à installer dans la vitre arrière de leur véhicule. La vignette peut demeurer valide pour un certain temps (une année, un mois, quelques jours). Ces vignettes peuvent se vendre dans des lieux stratégiques tels un magasin de chasse et pêche ou un bureau de poste local.

Un tel système présente certains avantages, comme une équité intéressante au sein des utilisateurs, la possibilité de gestion locale, un procédé déjà connu du grand public et, par conséquent, un niveau d'acceptabilité élevé. Du côté des points faibles : la non-contribution des bénéficiaires, la lourdeur administrative associée à la mise en place de nouvelles structures et le risque de délinquance. En effet, le niveau d'obligation demeure plus bas que dans le cas des sources de financement précédentes. Ce dernier point nécessite une réflexion supplémentaire, puisqu'il s'avère d'une grande importance.

Pour un utilisateur, circuler sur le réseau sans avoir préalablement acquitté les droits exigés demeure possible. Afin de réduire le niveau de délinquance, deux éléments paraissent nécessaires : des agents ayant le pouvoir d'intercepter les délinquants et des amendes dissuasives. Généralement, le coût d'une contravention de stationnement n'est pas démesurément élevé, mais le risque de se faire « attraper » demeure toujours élevé. Dans le cas d'une vignette pour les chemins multiusages, le risque de contrôle semble plutôt faible. En conséquence, le niveau des amendes devrait viser à décourager les comportements délinquants. L'équilibre entre la hauteur des amendes, l'intensité de la surveillance et les revenus nets (disponible pour l'entretien) générés par le système constitue un défi de taille.

L'embauche de main-d'œuvre dédiée à la surveillance ferait rapidement exploser les coûts de gestion en raison de l'immensité de certains territoires. Du côté des structures existantes, les forces policières municipales ne peuvent constituer une solution envisageable, en raison de leur mission première et de leur nombre restreint. La solution pourrait résider du côté des agents de protection de la faune, déjà présents sur le territoire et possédant les pouvoirs nécessaires aux procédures de vérification. Cette tâche augmenterait quelque peu leur charge de travail et le système devrait probablement prévoir une légère augmentation de leurs effectifs. Les agents de conservation possèdent une bonne réputation auprès de la population et leur affectation à cette surveillance augmenterait le niveau d'acceptabilité sociale.

Une vignette sur permis (chasse et pêche) se présente comme une alternative intéressante à la vignette de type stationnement décrite plus haut. Plus précisément, à l'achat de son permis, un pêcheur ou un chasseur pourrait, s'il le désire, payer le supplément lui permettant l'accès au réseau de chemins multiusages³⁸. Lors d'un éventuel contrôle réalisé sur le réseau, les agents de conservation vérifient s'il possède la vignette. Cette option s'avère moins coûteuse, puisqu'elle élimine le besoin d'un réseau de vente des vignettes. En contrepartie, les chasseurs et pêcheurs deviendraient les seuls utilisateurs à contribuer au financement. De plus, l'adoption d'un tel mode de financement entraînerait la mise en place d'un système administratif plutôt complexe.

³⁸ Le détenteur d'une vignette sur permis doit aussi payer le droit d'accès à la zec s'il en fréquente une.

Dans un souci de cohérence avec le principe d'équité, le prix de la vignette ne saurait s'ajuster au type d'activité pratiqué par un individu à l'intérieur d'une région donnée, et un prix uniforme apparaît souhaitable. Cette position n'élimine toutefois pas des modulations entre les régions.

Participation volontaire

La participation volontaire se veut une source de financement complémentaire, centrée uniquement sur la bonne volonté du public à contribuer au financement des chemins multiusages. La participation volontaire se manifeste par la présence d'un point physique dans la région où il est possible de déposer sa contribution (par exemple, un bureau de poste, une boîte de dépôt à l'entrée du réseau des forêts publiques), d'une participation en ligne ou d'un envoi ciblé par la poste. Cette dernière possibilité implique l'identification des utilisateurs, des bénéficiaires directs et indirects et l'envoi d'une demande de soutien financier pour le réseau dont ils tirent un certain bénéfice.

La participation volontaire ne cible aucun groupe (utilisateurs ou bénéficiaires) particulier. Le niveau d'obligation devient alors négligeable, puisque rien ne force un individu à contribuer au financement des chemins s'il ne le désire pas. Il s'agit certainement d'un avantage en termes d'acceptabilité publique, tout en esquivant complètement la question de l'équité.

Le plus grand inconvénient de cette source de financement se situe au niveau de son efficacité. Bien que l'achat de technologie dispendieuse s'avère inutile, il convient de prévoir des coûts non négligeables, et ce, peu importe la variante retenue (organisation d'un réseau de collecte, création d'un site internet, envoi de dépliants, etc.). D'un autre côté, les revenus générés par la participation volontaire risquent d'être minimes, même avec le lancement d'une campagne de sensibilisation de la population sur la problématique du financement des chemins multiusages. Enfin, en termes de couverture des coûts, il semble impensable que les revenus générés par le volontariat réussissent à compenser l'ensemble du financement nécessaire pour l'entretien et la réfection des chemins multiusages. Par conséquent, et surtout en raison de la grande inefficacité de cette approche, cette source de financement ne sera pas retenue³⁹.

4.5.1 Synthèse de l'analyse des sources de financement

Le tableau 2 reprend l'ensemble des sources de financement décrites dans cette section. Il vise à résumer les principales caractéristiques de chacune des sources⁴⁰. De son côté, le tableau 3 indique les sources retenues pour la réalisation des hypothèses. Il s'agit de celles qui s'avèrent les plus plausibles et surtout, apparaissant viables à long terme. Les sources retenues constituent la base à partir de laquelle les hypothèses de financement proposées dans cette étude seront réalisées.

³⁹ Il ne s'agit pas ici de dénigrer cette forme de financement. Elle peut certainement devenir intéressante dans certaines situations particulières (école, hôpital, fondation caritative, etc.).

⁴⁰ De plus, un tableau présenté en annexe résume les avantages et les désavantages de chaque source.

Tableau 2 Caractéristiques des sources de financement

Source de financement	Individus ciblés				Niveau de gestion			Niveau d'obligation			Coûts du système			Efficacité			Équité*			Acceptabilité du grand public		
	Utilisateurs forts	Autres utilisateurs	Bénéficiaires directs	Contribuables	MRC/Municipalité	Région	Province	Fort	Moyen	Nulle	Élevés	Moyens	Faibles	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible
1. Gouvernement du Québec																						
Impôt sur le revenu				✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
Taxes sur l'essence				✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
Redevances sur les ressources		✓					✓	✓					✓	✓					✓	✓		
2. Taxes foncières (spécifique)			✓		✓			✓				✓			✓			✓			✓	
3. Point de convergence physique																						
Guérites	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
Barrières automatisées	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
Photo-radars	✓	✓				✓		✓			✓				✓			✓			✓	
4. Tarif sur permis/Carte de membre																						
Permis de conduire				✓			✓	✓					✓	✓				✓				✓
Permis (chasse, pêche)	✓						✓	✓					✓	✓				✓				✓
Carte de membre	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓			✓	
5. Vignette																						
Tout utilisateur	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓		✓		
Sur permis	✓						✓		✓				✓		✓			✓		✓		
6. Volontariat																						
Point physique dans la région				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Contribution en ligne				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Boîte à l'entrée du réseau				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		
Envoi ciblé par la poste				✓		✓				✓		✓				✓		✓		✓		

* L'équité étant très subjective, cette section doit être considérée avec les réserves qui s'imposent.

Tableau 3 Sources de financement retenues pour la réalisation des hypothèses de financement

Source	Retenue	Non retenue
1. Gouvernement du Québec		
Impôt sur le revenu	✓	
Taxes sur l'essence		✓
Redevances sur les ressources		✓
2. Taxes foncières (spécifique)	✓	
3. Point de convergence physique		
Guérites		✓
Barrières automatisées		✓
Photo-radars		✓
4. Tarif sur permis/Carte de membre		
Permis de conduire		✓
Permis (chasse, pêche)	✓	
Carte de membre		✓
5. Vignette		
Tout utilisateur	✓	
Sur permis	✓	
6. Volontariat		
Point physique dans la région		✓
Contribution en ligne		✓
Boîte à l'entrée du réseau		✓
Envoi ciblé par la poste		✓

4.6 Réalisation des hypothèses de financement

Les sections précédentes ont permis d'établir les concepts liés à un système de financement, la classification des individus susceptibles de contribuer, les conditions de succès et les sources de financement ayant le plus d'intérêt. Toutes les informations nécessaires à la réalisation des hypothèses de financement étant réunies, la prochaine étape consiste à les combiner.

Dans le but d'orienter les hypothèses, les sections précédentes ont fait ressortir les points importants suivants :

- Autant que possible, le système doit tenter de capter tous les types d'utilisateurs ainsi que les bénéficiaires directs du réseau de chemins multiusages.
- Les coûts de gestion du système ne doivent pas apparaître démesurés par rapport aux coûts d'entretien du réseau.
- Chacune des régions concernées doit connaître, de façon détaillée et précise, ses propres coûts d'entretien (revenus à générer) ainsi que les participants au système.
- L'équilibre entre l'équité et l'efficacité doit constituer une priorité.
- Les fondements du système de financement doivent présenter un niveau d'uniformité assez grand d'une région à l'autre.

- Dans la mesure du possible, le mode de financement doit respecter les principes et vertus de la tarification.

Chaque source de financement possède ses avantages et inconvénients. Toutefois, en combinant plusieurs sources, il devient possible de réduire les désavantages tout en préservant les points forts de chacune. Bien que cela complexifie le système final, les gains peuvent être considérables.

Il convient également de rappeler que le système retenu ne vise pas à influencer un comportement, comme le ferait notamment une augmentation des tarifs d'électricité⁴¹, ou à décourager les utilisateurs à se rendre sur le réseau de chemins multiusages. Au contraire, une réduction du nombre d'utilisateurs accentuerait la pression sur ceux restants, puisque les coûts d'entretien ne baisseraient pas dans une proportion identique. En effet, l'entretien du réseau ne vise pas uniquement à compenser l'usure induite par les utilisateurs, mais aussi (et en grande partie) celle causée par le passage des saisons. Par conséquent, la pression sur les utilisateurs ou bénéficiaires doit se maintenir au niveau le plus bas possible, tout en leur envoyant un signal clair de prix. Dans cette optique, il devient souhaitable de répartir le fardeau du financement sur le plus grand nombre d'individus possible, tout en respectant les principes de l'équité.

Chaque source de financement retenue peut se relier à un groupe d'individus précis. L'impôt sur le revenu constitue la seule source permettant d'inclure tous les contribuables (utilisateurs, bénéficiaires, non-utilisateurs, non-bénéficiaires). L'inclusion de l'ensemble des contribuables doit demeurer une option ouverte. Tout d'abord, il s'agit de la source actuelle de financement pour l'entretien des chemins et elle n'implique pas de fardeau supplémentaire. De plus, même si les contribuables ne tirent pas de bénéfice aussi important que les utilisateurs ou les bénéficiaires, on ne peut prétendre qu'ils n'en profitent pas⁴² ou qu'ils n'accordent aucune valeur aux chemins multiusages⁴³. Ces arguments favorisent l'acceptabilité publique et militent pour qu'une partie des revenus destinés à l'entretien du réseau provienne de l'impôt sur le revenu.

De son côté, la taxe foncière demeure la seule source permettant de cibler exclusivement les bénéficiaires directs. Les trois sources restantes visent pour leur part uniquement les utilisateurs. Pour cette raison et puisque les bénéficiaires importants devraient également contribuer, cette source de revenus peut difficilement se voir exclue. Dans un ordre d'idées, si le tarif ou la vignette sur les permis touchent uniquement une partie des utilisateurs, la vignette de type stationnement (collée sur la vitre arrière) reste la seule source permettant de toucher tous les utilisateurs. Cela en fait donc une avenue incontournable.

Les deux sources touchant uniquement les chasseurs et pêcheurs peuvent tout de même constituer des alternatives. La différence entre les deux réside dans le niveau d'obligation. Dans le cas du permis, l'option de payer ou non pour les chemins ne constitue pas une option. Conséquemment, une partie de non-utilisateurs se trouve captée. Toutefois, ceux-ci bénéficient tout de même d'une externalité positive dont le reste des contribuables ne profitent pas. En effet, le pêcheur qui n'utilise pas les chemins

⁴¹ La tarification de l'électricité est faite de telle façon que plus la consommation est élevée, plus le tarif augmente. L'objectif avoué étant de réduire le gaspillage et d'encourager les comportements moins énergivores. C'est tout le contraire du cas des chemins multiusages, où le tarif ne vise pas à réduire l'achalandage sur le réseau.

⁴² Puisque le réseau de chemins multiusages contribue à la vitalité économique de la région, c'est l'ensemble du Québec qui en bénéficie. (Les transferts du gouvernement en sont réduits et plus de travailleurs paient des taxes et impôt.)

⁴³ Valeur d'option, d'existence ou de legs. Voir section 3.1.7

multiusages tire profit du fait que d'autres pêcheurs l'utilisent, puisque sa zone de pêche risque d'être moins achalandée.

La vignette apposée, au choix, sur le permis de chasse ou de pêche permet d'éviter de contraindre les chasseurs et pêcheurs n'utilisant pas le réseau à contribuer à son financement. Ce gain au niveau de l'efficacité implique toutefois une pression accrue sur les individus se prévalant de la vignette, puisque leur proportion est plus petite⁴⁴.

4.6.1 Hypothèses de financement

Au total, 14 hypothèses de financement sont proposées. Néanmoins, elles peuvent se regrouper en trois « familles » : le statu quo amélioré, une tarification élargie et une tarification ciblée. Les différentes combinaisons de sources formant les hypothèses apparaissent au tableau 4. Pour chacune d'elles, le tableau présente les sources de revenus impliquées et, par conséquent, le groupe d'agents ciblés, ainsi que le niveau de pression exercé sur eux. Un niveau de pression élevé implique que le poids du financement repose sur un nombre restreint d'individus. Cette situation s'éloigne de l'idéal, puisqu'elle entraîne des tarifs plus élevés et risque ainsi de réduire significativement l'achalandage sur le réseau.

Statu quo amélioré

L'hypothèse du statu quo ne saurait se voir exclure immédiatement. Elle mérite plutôt une réflexion supplémentaire. Si, dans les faits, les principes de l'utilisateur-payeur et du bénéficiaire-payeur apparaissent largement acceptés, leur application génère bien souvent la controverse. Il ne fait aucun doute que le débat sur le financement des chemins multiusages suscite et continuera de susciter des réactions auprès des différents intervenants, surtout chez les « nouveaux » contributeurs.

Le principal argument en faveur du statu quo réside dans les coûts de gestion d'un nouveau système de financement. Si ceux-ci restent importants, l'acceptabilité publique risque de s'obtenir plus difficilement. Même si les coûts demeurent raisonnables, les revenus générés doivent être suffisants pour assurer un niveau minimum d'efficacité. Bien que le niveau de revenu reste directement lié à la calibration des tarifs, la pression tarifaire sur les utilisateurs ou bénéficiaires ne doit pas dépasser certaines limites.

L'hypothèse 0 mentionne non pas un statu quo, mais une version améliorée. Ainsi, si le système de financement demeure le même, il pourrait être envisagé d'ajuster les sommes prévues pour l'entretien des chemins multiusages. Pour ce faire, il devient impératif que l'évaluation des coûts, discutée à la section 4.3, soit réalisée au sein des différentes régions. Une connaissance détaillée du réseau et des coûts entourant l'entretien pourrait certainement permettre d'améliorer l'efficacité du système de financement actuel.

⁴⁴ La proportion d'individus sollicités à contribuer au financement est réduite vu que les chasseurs et les pêcheurs non-utilisateurs de chemins multiusages ont le choix de ne pas payer la vignette.

Tableau 4 Hypothèses de financement

Famille de financement	Hypothèses de financement	Contribuables	Bénéficiaires forts	Utilisateurs forts		Tous les utilisateurs
		Impôt sur le revenu	Taxe foncière spécifique	Tarif sur permis	Vignette sur permis	Vignette
1 : Statu quo amélioré	N° 0 Statu quo amélioré	++				
2 : Tarification élargie	N° 1 Tous les agents	+	+			+
	N° 2 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. contr.* et contr.	+	+	+		
	N° 3 Utilisateurs <u>forts</u> , bénéf. et contr.	+	+		+	
3 : Tarification ciblée	N° 4 Utilisateurs et contribuables	+				++
	N° 5 Utilis. <u>forts</u> , contr.* et contr.	+		+		
	N° 6 Utilisateurs <u>forts</u> et contribuables	+			++	
	N° 7 Utilisateurs et bénéficiaires		++			+++
	N° 8 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. et contr.*		++	+		
	N° 9 Utilisateurs <u>forts</u> et bénéf.		++		+++	
	N° 10 Utilisateurs seulement					+++
	N° 11 Utilisateurs forts et contribuables*			++		
	N° 12 Utilisateurs forts seulement				+++	
	N° 13 Bénéficiaires et contribuables	+++	++			

* Contribuables qui chassent et pêchent sans pour autant utiliser les chemins multiusages

→ CIBLE
→ SOURCE

Légende du tableau :

- +++ = Pression élevée sur les participants au financement
- ++ = Pression modérée sur les participants au financement
- + = Pression acceptable sur les participants au financement

Tarification élargie

Le deuxième groupe comprend les hypothèses 1 à 3. Elles se regroupent ainsi puisqu'elles permettent d'inclure tous les individus, du simple contribuable à l'utilisateur, en passant par le bénéficiaire fort. Ces hypothèses répartissent le mieux le poids du financement parmi les différents types d'agents, ce qui leur procure un grand avantage. Dans les trois cas, les contribuables et les bénéficiaires sont mis à contribution. La différence se trouve dans la façon de capter les utilisateurs. Logiquement et afin de respecter autant que possible le principe d'équité, si les contribuables et les bénéficiaires doivent contribuer au financement, tous les utilisateurs devraient également l'être et non seulement les utilisateurs forts. L'hypothèse n° 1 est la seule qui permet le respect de cet énoncé, où tous les utilisateurs contribuent par un système de vignette.

Les deux autres hypothèses (2 et 3) sont donc moins intéressantes du point de vue de l'équité. Toutefois, les coûts et la mise en place d'un système de vignette pourraient entraîner certaines embûches. En ce sens, les hypothèses 2 et 3 justifient leur présence par leur moindre complexité. Ce raisonnement s'applique également dans le cas de la tarification ciblée.

Tarification ciblée

Les autres hypothèses (4 à 13) constituent des variantes de la tarification élargie, où essentiellement, certains groupes de participants au système de financement sont retirés. Ce faisant, elles accentuent la pression sur les groupes restants. Par exemple, les hypothèses 4, 5 et 6 éliminent l'imposition d'une taxe foncière spécifique aux bénéficiaires directs du réseau. Ce groupe d'options peut rester valide si l'identification des bénéficiaires et la gestion du système s'avèrent trop complexes. Dans ce cas, les bénéficiaires participent au financement au même niveau que les contribuables, et ce, malgré qu'ils profitent directement des retombées du réseau.

L'autre série d'hypothèses (7, 8 et 9) se concentre davantage sur les utilisateurs et bénéficiaires, en mettant de côté les contribuables. Cette idée peut avoir un certain attrait, puisque les contribuables ne tirent qu'un bénéfice marginal du réseau. En contrepartie, cela accroît considérablement la pression sur les agents restants. De plus, les différentes valeurs de non-usage (valeur d'option, d'existence et de legs) semblent ainsi ignorées.

Les hypothèses 10, 11 et 12 font supporter tout le poids des coûts d'entretien aux utilisateurs. La pression augmente donc beaucoup et risque fortement d'affecter leur comportement. Le nombre de « perdants » et de « déviateurs »⁴⁵ pourrait alors devenir problématique. Pour cette raison, ces hypothèses semblent moins plausibles.

Finalement, l'hypothèse 13 propose de solliciter uniquement les contribuables et les bénéficiaires par, respectivement, l'impôt sur le revenu et la taxe foncière. Cette hypothèse, tout comme celles présentées dans le paragraphe précédent, fait assumer tout le poids des coûts d'entretien à seulement quelques catégories d'individus. Une telle hypothèse détériore l'acceptabilité publique ainsi que l'équité, car la catégorie d'individus principale, les utilisateurs directs des chemins, n'est pas sollicitée. Par conséquent, cette procédure de financement semble moins pertinente.

⁴⁵ Voir section 3.1.8

4.6.2 Classification des hypothèses de financement

Le tableau suivant classifie les 14 hypothèses de financement en fonction des mêmes caractéristiques ayant servi à l'évaluation des sources de financement, c'est-à-dire : les individus ciblés, le niveau de gestion, le niveau d'obligation du système, les coûts de collecte, l'efficacité, l'équité et l'acceptabilité du grand public. Il convient de souligner que le tableau demeure assez subjectif, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de critère quantitatif pour déterminer précisément, par exemple, le niveau d'acceptabilité publique. Le tableau 5 se veut donc davantage une tentative pour synthétiser l'information présentée dans ce rapport. Malgré tout, certains intervenants pourraient évaluer les différentes caractéristiques différemment, sans pour autant faire d'erreur. Le tableau vise surtout à présenter les principaux critères devant orienter la sélection d'une hypothèse.

De façon plus détaillée, le tableau 5 montre que, dans la plupart des cas, le niveau d'obligation reste élevé et les coûts du système faibles ou modérés. Il s'agit de deux caractéristiques recherchées. Au niveau de l'efficacité⁴⁶, les hypothèses offrent une efficacité forte ou moyenne. Ces trois critères ne permettent pas pour l'instant de trancher en faveur d'une hypothèse ou l'autre. Les caractéristiques qui permettent de faire ressortir la meilleure option résident avant tout dans l'identification des individus à cibler et ensuite dans l'équité et l'acceptabilité publique. Les hypothèses 1, 4 et 7 semblent les seules qui combinent une équité élevée et une forte acceptabilité. Ceci s'explique par le fait qu'elles retiennent l'option de la vignette de type stationnement. Cette vignette permet non seulement de capter tous les utilisateurs (avantage par rapport à la vignette sur permis de chasse ou pêche), mais offre aussi aux utilisateurs le choix de l'acquiescer ou non. Le fait de bénéficier d'un choix demeure assurément un élément apprécié du grand public.

4.6.3 Processus dynamique du système de financement

Jusqu'à présent, les systèmes de financement proposés ont été abordés d'un point de vue statique. En d'autres mots, les autorités régionales choisissent et instaurent une hypothèse de financement à une date précise, et cette dernière ne bénéficie d'aucune modification dans le temps. Or, une approche plus dynamique pourrait très bien être préférable.

D'abord, il convient de rappeler que l'une des conditions de succès énoncées dans ce rapport réside dans l'établissement d'une période d'information de la population qui se déroulerait quelque temps avant la mise en place de l'hypothèse de financement retenue. L'objet d'une telle campagne d'information consiste à renforcer la transparence du tarif. De ce fait, la population bénéficie des renseignements pertinents pour comprendre le fonctionnement complet du système de financement, c'est-à-dire l'identification des participants, les arguments en faveur de cette contribution, la date à partir de laquelle le système entrera en vigueur et les limites géographiques du réseau couvert par le système.

Un tel processus implique un délai nettement plus long pour l'instauration complète du système de financement. De plus, en fonction du mode de communication retenu, une gestion provinciale ou régionale pourrait s'appliquer.

⁴⁶ L'efficacité évalue s'il est possible de récupérer tous les coûts d'entretien par le système de financement et si les revenus qui devraient être générés sont raisonnables en fonction des coûts du système.

Tableau 5 Classification des hypothèses de financement

Hypothèses de financement	Individus ciblés				Niveau de gestion			Niveau d'obligation			Coûts du système			Efficacité			Équité*			Acceptabilité du grand public		
	Utilisateurs forts	Autres utilisateurs	Bénéficiaires directs	Contribuables	MRC/Municipalité	Région	Province	Fort	Moyen	Nulle	Élevés	Moyens	Faibles	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Faible
N° 0 Statu quo				✓			✓	✓					✓		✓			✓			✓	
N° 1 Tous les agents	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓			✓			✓		
N° 2 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. contr.** et contr.	✓		✓	✓	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 3 Utilisateurs <u>forts</u> , bénéf. et contr.	✓		✓	✓	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 4 Utilisateurs et contribuables	✓	✓		✓		✓	✓	✓				✓			✓		✓			✓		
N° 5 Utilis. <u>forts</u> , contr.* et contr.	✓			✓			✓	✓					✓	✓				✓			✓	
N° 6 Utilisateurs <u>forts</u> et contribuables	✓			✓			✓	✓					✓		✓			✓			✓	
N° 7 Utilisateurs et bénéficiaires	✓	✓	✓		✓	✓		✓				✓			✓		✓			✓		
N° 8 Utilis. <u>forts</u> , bénéf. et contr.*	✓		✓	*	✓		✓	✓				✓		✓				✓			✓	
N° 9 Utilisateurs <u>forts</u> et bénéf.	✓		✓		✓		✓	✓				✓			✓			✓		✓		
N° 10 Utilisateurs seulement	✓	✓				✓			✓			✓			✓			✓		✓		
N° 11 Utilisateurs forts et contribuables*	✓			*			✓	✓					✓	✓					✓			✓
N° 12 Utilisateurs forts seulement	✓						✓		✓				✓		✓			✓		✓		
N° 13 Bénéficiaires et contribuables			✓	✓	✓		✓	✓					✓		✓				✓			✓

* L'équité étant très subjective, cette section doit être considérée avec les réserves qui s'imposent

** Contribuables qui chassent et pêchent sans pour autant utiliser les chemins multiusage

Ajustement du système une fois implanté

En observant le tableau 5, il semble que la seule différence entre certaines hypothèses réside dans l'ajout ou le retrait d'une source de financement directement liée à un type d'individu (utilisateur, bénéficiaire, contribuable). Certains pourraient donc envisager d'implanter progressivement les sources de financement et ainsi passer d'une hypothèse à l'autre. Cette possibilité semble risquée, puisqu'elle envoie un message confus à la population. De plus, il peut s'avérer délicat de mettre un groupe particulier à contribution si, à long terme, tous les groupes demeurent appelés à participer.

L'aspect dynamique ne doit pas être exclu pour autant. En effet, la calibration des tarifs risque d'évoluer dans le temps. Par exemple, si une des hypothèses de la tarification élargie était retenue (ciblage de tous les groupes d'individus), une mise en place graduelle du système pourrait permettre que les revenus provenant des utilisateurs ou bénéficiaires restent relativement faibles au cours de la première année, et augmentent progressivement au fil des années suivantes. Il s'agit d'un outil de plus à considérer pour favoriser l'acceptabilité publique et faciliter la transition. Enfin, cet ajustement du système peut également devenir nécessaire en fonction de la performance des différentes sources de financement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de ce rapport consistait à regrouper l'ensemble des connaissances nécessaires pour orienter les conférences régionales des élus vers la sélection d'un système permettant de s'attaquer efficacement et de façon durable à la problématique de l'entretien des chemins multiusages. Pour ce faire, plusieurs étapes ont été franchies, en débutant par une réflexion sur les principes fondamentaux d'une bonne tarification. Cette revue de littérature a permis de sélectionner des exemples de tarification présentant des similitudes avec la situation des chemins multiusages. La deuxième section du rapport se consacrait à l'analyse et à l'élaboration des hypothèses de financement. Dans un premier temps, il convenait d'éclaircir le contexte dans lequel ce mandat s'inscrit et de faire le point sur le mécanisme actuel de financement. Par la suite, l'analyse d'un sondage a mis en évidence quelques éléments sur lesquels le consensus semblait plus difficile. Après avoir brièvement décrit le type d'information dont les régions devraient se doter, quelques conditions de succès ont été avancées. Enfin, les deux dernières sections détaillaient les sources de financement ainsi que les hypothèses qui en découlent.

Afin d'identifier l'hypothèse la plus pertinente, il s'avère utile de rappeler les principales conclusions auxquelles les différentes sections du rapport ont mené :

- Les coûts de construction et d'entretien des chemins utilisés par l'industrie forestière font partie intégrante du calcul de la redevance exigé par l'État. Le système de financement visé par cette étude porte sur les coûts d'entretien de la partie du réseau « délaissée » par l'industrie à la suite des opérations de récolte et des autres chemins forestiers présents sur les forêts publiques du Québec.
- Une connaissance approfondie du réseau, des besoins financiers liés à son entretien ainsi que des utilisateurs/bénéficiaires apparaît indispensable et doit être réalisée de la manière la plus uniforme possible dans chacune des régions.
- Autant que possible, le système devrait tenter de capter tous les types d'utilisateurs ainsi que les bénéficiaires directs du réseau de chemins multiusages.
- Les frais de gestion du système ne doivent pas présenter des proportions démesurées par rapport aux coûts d'entretien du réseau.
- L'équilibre entre l'équité et l'efficacité doit demeurer une priorité.
- Les fondements du système de financement devraient présenter une certaine uniformité entre les régions.
- Dans la mesure du possible les régions devraient respecter les principes et vertus de la tarification.
- Parmi toutes les sources de financement présentées, cinq se démarquent par leur niveau d'applicabilité à la problématique de cette étude : la contribution de l'État (par l'impôt sur le revenu), la taxe foncière spécifique, le tarif supplémentaire sur les permis de chasse et de pêche, la vignette pour tous les utilisateurs et la vignette pour les chasseurs et pêcheurs.
- La combinaison de ces sources permet d'obtenir les hypothèses de financement regroupées en trois catégories : le statu quo amélioré, la tarification élargie et la tarification ciblée.

À la lumière de l'analyse, la tarification élargie semble l'option la plus juste. Plus précisément, l'hypothèse n° 1 devrait faire l'objet d'une attention particulière. Celle-ci offre une approche équitable, n'impose pas de pression indue aux différents participants et devrait obtenir une meilleure acceptabilité.

Toutefois, l'analyse approfondie des coûts du système devra d'abord être réalisée, et certaines démarches de concertation devront permettre d'évaluer en détail la faisabilité des différentes composantes de l'approche suggérée.

Dans le cas où les régions privilégieraient une gestion régionale ou municipale, l'hypothèse n° 7 constitue une alternative de choix. Elle se présente de façon similaire à l'hypothèse n° 1, sans toutefois solliciter le contribuable. Un niveau de gestion plus près des intérêts régionaux entraîne un poids financier plus élevé assumé par les autres catégories d'individus.

Enfin, il convient de souligner à nouveau que cette étude se voulait une première étape dans le processus qui mènera au système de financement des chemins. À partir de ce rapport et à la suite des différentes activités de concertation organisées par les conférences régionales des élus auprès des intervenants interpellés par la problématique des chemins multiusages, les régions devront se réunir et déterminer la ou les approches qu'elles souhaitent faire avancer. Un front commun s'avèrera essentiel pour la réussite de l'implantation du nouveau système de financement. Celui-ci devra présenter un haut niveau d'uniformité entre les régions, afin de maximiser son efficacité et sa compréhension. De plus, les revendications régionales recevront une écoute d'autant plus attentive qu'elles proviendront d'une seule voie.

Une fois l'accord sur le meilleur système de financement conclu, la mise en place pourra commencer. Pour ce faire, il conviendra de s'assurer de la justesse de la calibration des tarifs. Ainsi, en complément aux bilans réalisés par chacune des régions, une étude de l'impact des tarifs sur l'utilisation des chemins multiusages est à prévoir. Cette étude permettra également d'évaluer en détail la proportion des coûts d'entretien à répartir parmi les différents groupes d'individus, sans entraîner d'externalité négative (modification des comportements). À noter qu'à cette étape la possibilité de réduire la taille du réseau entretenu apparaît comme une option envisageable, si la pression imposée sur les participants au financement s'avère trop importante. Cette réduction de la taille pourrait signifier la fermeture définitive d'un chemin.

La problématique du financement n'a pas fini d'alimenter les débats. Si d'aucuns s'entendent pour revoir le système de financement, personne ne se réjouira de devoir déboursier pour un privilège en apparence gratuit.

BIBLIOGRAPHIE

Groupe DDM, 2010. Étude exploratoire de l'application du principe d'utilisateur-payeur sur les terres du domaine public de la Mauricie.

Groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008. Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2008. La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? Fascicule 3 : Vers une politique de la tarification plus incitative.

Justin Leroux, Cirano, 2010. Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois, rapport de projet.

Ressource naturelle et Faune, 2012. Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier.

LEXIQUE

Lorsqu'un mot de la définition est en caractère gras, cela signifie que la définition est disponible dans le lexique.

Acceptabilité du public : Désigne le degré de confiance du public envers le **système de financement**.

Affectation des revenus de la tarification : Principe stipulant que les sommes monétaires récoltés par la tarification doivent être utilisées pour financer le bon maintien du bien ou du service tarifé.

Bénéfice net : Différence entre le **revenu total** et le **coût total** du **système de financement**.

Bénéficiaire direct (fort) : Ce type de **bénéficiaire** représente essentiellement les entités gérant des immobilisations sur le réseau des forêts publiques. Il bénéficie des retombées économiques directes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées directes se traduisent notamment par les dépenses des touristes qui empruntent les **chemins multiusages** et les emplois qui s'y rattachent.

Bénéficiaire indirect (moyen) : Ce type de **bénéficiaire** représente certains propriétaires d'entreprises situées généralement en périphérie du réseau de chemins sur forêt publique. Ce type bénéficie des retombées économiques indirectes du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées indirectes se définissent comme étant un changement dans la production ou l'emploi dans les entreprises qui fournissent des biens ou services à celles qui bénéficient des retombées directes. Par exemple, une entreprise qui vend plus d'embarcations nautiques qu'à l'habitude (retombée indirecte) à une ZEC qui accueille plus de touristes (retombée directe) en raison de la qualité des chemins.

Bénéficiaire induit (faible) : Ce type de **bénéficiaire** englobe pratiquement tout type d'entreprise. Il bénéficie des retombées économiques induites du tourisme et de la qualité des chemins. Les retombées économiques induites représentent les dépenses des ménages dans l'économie locale qui découlent des retombées directes et indirectes.

Bénéficiaire : Toute entreprise qui bénéficie des retombées économiques ou plus particulièrement, des retombées touristiques découlant de la qualité soutenue des **chemins multiusages** sur forêt publique.

Bénéficiaire-payeur : Approche stipulant que les **bénéficiaires** de retombées économiques, découlant de la qualité soutenue des **chemins multiusages**, doivent contribuer au financement de l'entretien de cette qualité.

Biens et services privés collectivement financés : Ces biens et services sont gérés par l'État et financés en utilisant à la fois la tarification et l'**impôt** des contribuables. Ils sont aussi appelés « méritoires » ou « publics mixtes ». Les caractéristiques liées à ce type de bien ou service se situent entre ceux associés aux biens et services publics purs et privés offerts par l'État.

Biens et services privés offerts par l'État : Ces biens et services s'apparentent à ceux offerts par les entreprises du secteur privé, à l'exception qu'ils sont gérés par l'État et financés par la tarification (en principe). Il est donc nécessaire de payer un prix pour leur utilisation. Un traversier, un centre des congrès et certaines assurances constituent des exemples.

Biens et services privés offerts par les entreprises du secteur privé : Ces biens et services sont ceux assurés par les entreprises du secteur privé contre rémunération. Le consommateur a la liberté de se procurer un bien privé si le prix lui convient ou, comme le décrivent les économistes, si l'augmentation du bien-être associée à sa consommation est supérieure ou égale à la diminution du bien-être provenant de la perte de ses liquidités. L'achat d'une piscine, d'une voiture ou d'une maison constitue des exemples.

Biens ou services publics purs offerts par l'État : Un bien ou service public pur possède deux propriétés, la **non-rivalité** et la **non-exclusion**. La Défense nationale et la Sécurité publique sont deux exemples de services publics purs. Les biens ou services publics purs sont financés entièrement par l'**impôt** des contribuables et gérés par le gouvernement.

Chemin à tenure publique : Synonyme de **chemin forestier** et de **chemin multiusage**.

Chemin forestier : Chemin construit par l'industrie forestière.

Chemin multiusage : **Chemin forestier** généralement construit par l'industrie forestière qui devient disponible pour les activités multiusages et récréotouristiques, une fois que l'industrie a terminé ses activités commerciales. Un **chemin forestier** est destiné à devenir multiusage quels que soient les délais des opérations forestières. La contrainte est donc d'ordre temporel et non spatial. Dans certains cas, les chemins peuvent devenir multiusages avant même que l'industrie termine ses opérations. De plus, certains chemins multiusages peuvent être créés sans passer initialement par l'industrie. Finalement, la définition de chemin multiusage peut varier légèrement d'une région à l'autre.

Coercition du système : Désigne le degré d'obligation ou de coercition du **système de financement**.

Composante externe n° 1 : Tous les avantages pour **utilisateurs** et non-utilisateurs des **chemins multiusages** liés au bon maintien du **réseau** routier.

Composante externe n° 2 : Tous les désavantages affectant les **utilisateurs** et les non-utilisateurs des **chemins multiusages** liés à l'utilisation du **réseau** routier.

Composante interne : Tous les coûts et bénéfices liés uniquement aux **utilisateurs** du réseau routier des forêts publiques. Elle ne comprend pas les coûts et bénéfices existant à l'extérieur du **réseau** de routes forestières et de la forêt.

Coût d'entretien et de réfection : Coûts totaux nécessaires à l'entretien et à la réfection des **chemins multiusages** sur forêts publiques. Ces coûts incluent l'achat d'équipements nécessaires aux activités d'entretien et de réfection.

Coût de collecte : Coût de gestion total (administration, main-d'œuvre, achat de technologie) nécessaire pour le bon fonctionnement du **système de financement**. Ces coûts incluent aussi les frais de gestion de la période d'information dans le cas où un processus dynamique de financement est retenu. Ces coûts incluent aussi les frais de coordination du consensus inter-CRÉ dans le cas où un système de financement uniforme est retenu entre les régions.

Coût marginal : Coût additionnel (administration, main-d'œuvre, etc.) engendré par la couverture d'un utilisateur ou d'un bénéficiaire supplémentaire.

Coût total : Somme totale déboursée pour le fonctionnement, la gestion et la collecte des sommes liées au **système de financement**.

Couverture des coûts : Principe stipulant que le **tarif** doit couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du régime afin d'envoyer au consommateur un signal de prix clair et représentatif de la vraie valeur du bien ou du service public.

Couverture des utilisateurs : Désigne la proportion d'**utilisateurs** identifiés et sollicités par le **système de financement**.

Déviateur : Ce type d'**utilisateur** modifie son comportement au moment où le **tarif** est introduit. Profiter des **chemins multiusages** sur forêts publiques ne constitue plus une option pour lui et il choisit de ne plus les utiliser. Le **tarif** agit ici comme un élément déclencheur qui modifie le comportement habituel

de l'**utilisateur**. L'une des raisons de cette déviation peut être rattachée au fait que le prix du **tarif** est trop élevé en comparaison du niveau de bénéfice associé à l'utilisation des chemins.

Efficacité : L'efficacité représente la capacité d'un bien de produire le plus possible à partir des ressources disponibles, qui ne sont pas illimitées. Un **système de financement** efficace arrive à équilibrer un budget, tout en permettant une utilisation optimale de la ressource. De ce fait, aucun **utilisateur** ne se prive ni n'abuse du bien ou du service offert par l'État. L'efficacité permet donc de converger vers l'absence de gaspillage de la ressource, tout en ne limitant pas indûment les actions des utilisateurs. Elle permet aussi d'orienter le comportement des individus dans la bonne direction et de gérer la demande du bien ou du service. Le but d'un **tarif** n'est donc pas d'agir comme un **ticket modérateur**. Ce dernier vise à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service.

Entretien et réfection des chemins : Activités financées par le système de financement. Ces activités représentent tout élément permettant de prévenir la détérioration ou de rétablir la qualité des **chemins multiusages**.

Équité : L'équité représente la juste répartition des **responsabilités** et des retombées liées à l'utilisation d'un **réseau** routier. En d'autres mots, l'équité représente le partage de ce qui est produit et le financement de ce produit.

Équité horizontale : Cette dimension de l'**équité** se consacre à l'égalité des chances. Une tarification équitable horizontalement tiendra compte du fait qu'un **tarif** appliqué sur une population d'**utilisateurs** doit faire bénéficier de manière égale cette même population. Dans le cas des **chemins multiusages** des forêts publiques, un tarif **utilisateur-payeur** équitable horizontalement taxera l'ensemble des utilisateurs de chemins et leur permettra de bénéficier de manière égale de la qualité soutenue de ces chemins.

Équité verticale : Cette dimension de l'**équité** se consacre à l'égalité des revenus. Une tarification équitable verticalement de type **utilisateur-payeur** tiendra compte du fait qu'un **tarif** fixe pour tous les **utilisateurs** constitue une plus grande proportion de dépense par rapport au revenu pour les moins nantis. Une tarification équitable verticalement s'ajustera pour fixer un **tarif** relativement plus élevé pour les plus fortunés.

Externalité négative : Voir la **composante externe n° 2**.

Externalité négative de consommation : **Externalité négative** découlant de l'utilisation d'une ressource, par exemple, l'utilisation des chemins multiusages avec un véhicule.

Externalité négative de production : **Externalité négative** découlant des activités de production, par exemple, l'exploitation d'une usine.

Externalité positive : Voir la **composante externe n° 1**.

Gagnant : Ce type d'**utilisateur** ne modifie pas son comportement au moment où le **tarif** est introduit, il continue à utiliser les **chemins multiusages**. Pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins est au moins aussi grand que le prix payé avec le **tarif**.

Gestion : Désigne l'échelle à laquelle le **système de financement** est géré (provinciale, interrégionale, régionale, territoriale/MRC).

Hypothèse de financement : Système de financement qui combine plusieurs **sources** (ex : guérite et taxe foncière). Ce type de système constitue l'élément central du rapport de DDM.

Impôt : Un impôt constitue une somme d'argent payée par le contribuable par sa déclaration de revenus pour financer les missions de l'État. Une fois cette somme payée, rien ne garantit que le bien ou le service financé soit directement utilisé par le contribuable.

Niveau d'obligation : Synonyme de coercition ou de contrainte, utilisé pour classer les **sources de financement** et les **hypothèses de financement**. Par exemple, la taxe foncière possède un niveau d'obligation fort contrairement au volontariat.

Non affecté : Ce type d'individu ne supporte pas le prix de la tarification et réussit à bénéficier du bien ou du service public. Il existe avec l'approche **pollueur-payeur**. Les automobilistes payent une **taxe** sur le carburant qui sert à financer le transport en commun. De ce fait, un **utilisateur** de transport en commun qui ne conduit pas de voiture bénéficie directement d'un meilleur réseau de transport sans déboursier pour son financement.

Non-exclusion : La non-exclusion signifie qu'il n'est pas possible pour un individu d'être exclu de la consommation du bien ou du service.

Non-rivalité : La non-rivalité signifie que la consommation du bien ou du service par un individu A n'empêche pas la consommation de ce même bien ou service par un individu B.

Participation volontaire : Source de financement complémentaire, mineur et centré uniquement sur la bonne volonté du public à contribuer au financement des **chemins multiusages**. Contrairement à la définition classique du volontariat, ce système n'implique pas de contrat ou de durée déterminée d'application. Un individu est libre de contribuer en versant une somme à tout moment.

Perdant : Ce type d'**utilisateur** ne modifie pas son comportement au moment où le **tarif** est introduit. Il continue à utiliser les **chemins multiusages**. Par contre, pour lui, le bénéfice associé à l'utilisation des chemins est inférieur au prix payé avec le **tarif**.

Point de convergence physique : Le point de convergence physique représente un système de **couverture des individus** situé à chaque entrée du **réseau** des forêts publiques. Le terme point de convergence réfère au fait que tout individu désireux d'utiliser les chemins **multiusages** sur forêts publiques n'a d'autres choix que de s'identifier à un point physique et géographique précis.

Pollueur-payeur : Approche stipulant que les frais découlant des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être supportés par le pollueur.

Pourcentage de couverture : Pourcentage d'individus **utilisateurs** ou **bénéficiaires** capté par le **système de financement**.

Prélèvement : Élément pris à la forêt dans le cadre d'une activité. Le prélèvement est associé aux **utilisateurs débiteurs**.

Processus dynamique du système de financement : Système de financement qui évolue à travers le temps.

Reddition de compte : La reddition de compte vise à évaluer les résultats obtenus grâce au **tarif** et à les comparer aux objectifs tarifaires. Les gens responsables de percevoir les sommes et d'administrer le système devront rendre des comptes à ceux qui y contribuent financièrement. Ces derniers pourront juger par eux-mêmes de l'amélioration de l'état des infrastructures et seront exigeants quant à l'affectation de leurs contributions.

Redevance forestière : La redevance forestière ou droit de coupe correspond à la rente du propriétaire (État) pour l'arbre vendu sur pied.

Réseau : Le réseau représente la zone géographique des **chemins multiusages** sur forêts publiques au Québec.

Responsabilité : La responsabilité est une vertu complémentaire aux deux autres vertus que sont l'efficacité et l'équité. Un **système de financement** responsable vise à sensibiliser les usagers aux coûts engendrés par leur utilisation des services, tant directs qu'indirects.

Resquillage : Action de profiter d'un bien ou d'un service sans en assumer les coûts.

Revenu généré : Sommes récoltées par le **système de financement**.

Revenu marginal : Revenu additionnel récolté grâce à la couverture d'un **utilisateur** ou d'un **bénéficiaire** supplémentaire.

Revenu total : Revenu récolté grâce à l'ensemble des **utilisateurs** ou des **bénéficiaires** ou des **contribuables** couverts.

Solidarité envers les plus démunies : Traitement moins exigeant accordé aux individus moins nantis lors de l'élaboration d'un **tarif**.

Sources de financement : **Système de financement** le plus simple (volontariat, point de convergence physique, taxe foncière, tarif sur permis/carte de membre, vignette et participation volontaire). Une source est rarement utilisée seule à titre de système de financement. Elle sera souvent combinée à une autre source pour créer une **hypothèse de financement**.

Système de financement : Procédé qui permet de récolter des fonds pour le financement des **chemins multiusages** sur forêts publiques.

Tarif : Un tarif est une somme d'argent payée par un **utilisateur** en fonction de l'utilisation directe qu'il fait d'un bien ou d'un service. Cette somme est demandée par un ministère, un organisme ou une entité dépendante de l'État. Le tarif peut aussi être demandé par une entreprise privée.

Ticket modérateur : Un ticket modérateur vise à diminuer la pression exercée par la population sur un bien ou un service.

TFS (territoires fauniques structurés) : Pourvoirie, zone d'exploitation contrôlée (zec) et réserve faunique.

Transparence : La transparence permet à un individu de comprendre le fonctionnement d'un **système de financement**. À tout moment, l'individu peut savoir : Qui paye? Pourquoi paye-t-il? Depuis quand le tarif est-il actif? Quelles sont les frontières géographiques de la zone tarifée?

Utilisateur : Individu utilisant un **chemin multiusage**.

Utilisateur créditeur : Un **utilisateur** créditeur pratique une activité qui contribue à l'amélioration de la ressource et de la valeur du territoire. En d'autres mots, le créditeur donne à la forêt.

Utilisateur débiteur : Un **utilisateur** débiteur fait un **prélèvement** physique de la ressource pour un profit ou une jouissance future. Il contribue à la diminution de la valeur du territoire. En d'autres mots, le débiteur prend à la forêt.

Utilisateur direct (fort) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité prononcée.

Utilisateur indirect (moyen) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité moyenne.

Utilisateur induit (faible) : Individu utilisant un **chemin multiusage** avec une intensité faible.

Utilisateur ou bénéficiaire retraceable : Tout individu **utilisateur** ou **bénéficiaire** identifiable par le système de financement.

Utilisateur-payeur : Approche consistant à faire supporter au consommateur le coût réel de l'utilisation d'un bien ou d'un service gouvernemental. En d'autres mots, cette approche permet à celui qui l'utilise d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit.

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRE

Questionnaire

Question n° 1.

Catégories :

Pour chacun des agents de la colonne 1 liés aux chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez indiquer la catégorie qui convient :
(Possibilité de cocher plusieurs cases).

Utilisateur : *Un agent qui utilise les chemins multiusages.*

Bénéficiaire : *Un agent qui bénéficie du tourisme engendré par la qualité soutenue des chemins multiusages.*

Non-utilisateur/non-bénéficiaire : *Un agent qui n'est ni un utilisateur ni un bénéficiaire.*

Intensité :

Veuillez indiquer avec quelle intensité chaque agent utilise ou bénéficie des chemins multiusages (possibilité de cocher plusieurs cases).

Contribution :

Veuillez cocher la case si l'agent devrait contribuer au financement des chemins multiusages.

	Utilisateur	Bénéficiaire	Non-utilis./ Non-bénéf.	Forte	Moyenne	Faible	Oui
Résident localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Résident localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ministère des Ressources naturelles du Québec	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Magasin localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Amateur de plein air sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Adepte de VTT (quad) et de motoneige sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Municipalité localisée dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Utilisateur	Bénéficiaire	Non-utilis./ Non-bénéf.	Forte	Moyenne	Faible	Oui
Station d'essence localisée dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Restaurant localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hôtel localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Pêcheur/chasseur sur forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Villégiateur	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Chercheur universitaire qui se rend sur les forêts publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Propriétaire de pourvoirie	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organisme gestionnaire d'une zec	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie forestière	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie minière	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie touristique	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industrie énergétique (éolienne et de l'eau)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Question n° 2.

Pour chacune des cinq questions suivantes, supposons deux utilisateurs de chemins multiusages sur forêts publiques de votre région avec des caractéristiques identiques, à l'exception d'une seule spécifiée pour chaque question. Selon vous, lequel de ces utilisateurs (A et B) devrait le plus contribuer au financement de l'entretien et de la réfection des chemins?

Question 2.1 : Type d'activité : loisir pour A et travailleurs sylvicoles pour B

Question 2.2 : Type de véhicule : pickup pour A et VTT (quad) pour B

Question 2.3 : Revenu avant impôt : 15 000 \$ pour A et 90 000 \$ pour B

Question 2.4 : Prélèvement (ce avec quoi l'utilisateur revient de la forêt) : orignal pour A et panier de bleuets pour B

Question 2.5 : Distance parcourue sur les chemins : 10 km pour A et 200 km pour B

Question	Utilisateur A	Utilisateur B	Contribution identique pour A et B
2.1	☐	☐	☐
2.2	☐	☐	☐
2.3	☐	☐	☐
2.4	☐	☐	☐
2.5	☐	☐	☐

Question n° 3.

Pour chacune des quatre questions suivantes liées au financement de l'entretien et de la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez cocher la case appropriée.

Question 3.1 : Quelle est la proportion des coûts d'entretien et de réfection qui devrait servir à collecter les sommes et gérer le système de financement?

De 0 à 1 % ☐ de 1 à 5 % ☐ de 5 à 10 % ☐ plus de 10 % ☐

Question 3.2 : L'utilisation des sommes recueillies par la collecte devra être gérée à un niveau?

Territorial ☐ Régional ☐ Interrégional ☐ Provincial ☐

Question 3.3 : Le système de financement doit-il avoir une approche basée sur le volontariat (contribution au financement par choix) ou être obligatoire?

Volontaire ☐ Obligatoire ☐

Question 3.4 : De façon générale, quelle est la qualité des chemins multiusages de votre région?

Insatisfaisant = 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ = satisfaisant

ANNEXE 2

ANALYSE GÉNÉRALE DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE

Analyse générale des résultats du questionnaire

Le questionnaire DDM a été distribué à plus de 65 répondants. Il comprend trois questions ainsi que de nombreuses sous-questions. Il a été distribué dans les neuf régions administratives associées au rapport. Le but ultime du questionnaire n'est pas d'influencer les recommandations finales du rapport, celles-ci reviennent aux connaissances spécialisées et exclusives de DDM. L'objectif est plutôt de tâter le pouls des régions en termes de tarification et de qualité des chemins multiusages. Dans le questionnaire, l'ambiguïté de certaines questions visait précisément à stimuler le répondant à s'interroger de manière rigoureuse sur la problématique du financement des chemins multiusages sur forêts publiques.

Question n° 1 : Résultats du sondage (tendance générale)

	Fort	Moyen	Faible
Utilisateur	- Ministère des Ressources naturelles du Québec ☒ - Adepte de VTT (quad) et de motoneige sur forêts publiques ☒ - Pêcheur/chasseur sur forêts publiques ☒ - Industrie forestière ☒ - Industrie minière ☒	- Résident localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐ - Amateur de plein air sur forêts publiques ☒ - Villégiateur ☒ - Industrie énergétique (éolienne, eau) ☒	- Résident localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Chercheur universitaire qui se rend sur les forêts publiques ☐
Bénéficiaire	- Propriétaire de pourvoirie ☒ - Organisme gestionnaire d'une zec ☒ - Industrie touristique ☒	- Station d'essence localisée dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐	- Magasin localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Municipalité localisée dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐ - Restaurant localisé dans un rayon de moins de 50 km des forêts publiques ☐ - Hôtel localisé dans un rayon de plus de 50 km des forêts publiques ☐
Non-utilisateur/ non-bénéficiaire			

Légende : ☒ = contribue au financement, ☐ = ne contribue pas au financement

Question n° 2 : Résultats du sondage (tendance générale)

Pour chacune des cinq questions suivantes, supposons deux utilisateurs de chemins multiusages sur forêts publiques de votre région avec des caractéristiques identiques, à l'exception d'une seule spécifiée pour chaque question. Selon vous, lequel de ces utilisateurs (A ou B) devrait le plus contribuer au financement de l'entretien et de la réfection des chemins?

Question 2.1 : Type d'activité : loisir pour A et travailleurs sylvicoles pour B

Réponse 2.1 : Contribution identique pour A et B

Question 2.2 : Type de véhicule : pickup pour A et VTT (quad) pour B

Réponse 2.2 : Contribution identique pour A et B

Question 2.3 : Revenu avant impôt : 15 000 \$ pour A et 90 000 pour B

Réponse 2.3 : Contribution identique pour A et B

Question 2.4 : Prélèvement (ce avec quoi l'utilisateur revient de la forêt) : orignal pour A et panier de bleuets pour B

Réponse 2.4 : Contribution identique pour A et B

Question 2.5 : Distance parcourue sur les chemins : 10 km pour A et 200 km pour B

Réponse 2.5 : Utilisateur B

Question n° 3 : Résultats du sondage (tendance générale)

Pour chacune des quatre questions suivantes liées au financement de l'entretien et de la réfection des chemins multiusages sur forêts publiques de votre région, veuillez cocher la case appropriée.

Question 3.1 : Quelle est la proportion des coûts d'entretien et de réfection qui devrait servir à collecter les sommes et gérer le système de financement?

Réponse 3.1 : De 1 % à 5 %

Question 3.2 : L'utilisation des sommes recueillies par la collecte devra être gérée à un niveau?

Réponse 3.2 : Territorial ou régional

Question 3.3 : Le système de financement doit-il avoir une approche basée sur le volontariat (contribution au financement par choix) ou être obligatoire?

Réponse 3.3 : Obligatoire

Question 3.4 : De façon générale, quelle est la qualité des chemins multiusages de votre région?

Réponse 3.4 : Niveau moyen de satisfaction (3/5)

ANNEXE 3

MÉTHODE DE FIXATION D'UN TARIF

Méthodes de fixation d'un tarif

Un système de financement qui repose sur l'approche utilisateur-payeur bénéficie de plusieurs méthodes pour la fixation du tarif. Le rapport Del Degan, Massé et Associés (2010) énumère les avantages et les désavantages de chaque méthode.

Prix de revient

Cette première approche consiste à procéder à une analyse comptable complète permettant de déterminer le coût total de fonctionnement du système, ainsi que le nombre d'utilisateurs afin d'obtenir le coût unitaire pour l'utilisation du service tarifé.

Avantages :

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur.
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système.
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système.

Désavantages :

- Analyse comptable complète et rigoureuse, et suivi périodique.
- Très dispendieux à mettre en place.
- Des utilisateurs actuels et de longue date pourraient être écartés.

La méthode du prix de revient se présente à la fois comme la plus précise et la plus dispendieuse. Elle s'apparente à la détermination du prix de vente d'une entreprise privée. Elle permet non seulement de couvrir les coûts de fonctionnement du système, mais aussi de générer des profits si cela correspond à la volonté de l'État.

Elle demeure toutefois onéreuse, car la détermination du coût total de fonctionnement doit être revue à intervalles réguliers. Par ailleurs, certains utilisateurs pourraient très bien ne pas accepter ou ne pas être capables de supporter ce nouveau tarif.

Récupération des coûts

Cette approche consiste à facturer le prix du service après en avoir comptabilisé les dépenses. Elle diffère du prix de revient en ce que le fournisseur de service supporte l'ensemble des coûts de fonctionnement tant que les dépenses ne sont pas totalement connues. Par la suite, une facture est simplement envoyée aux différents utilisateurs ou groupes d'utilisateurs.

Avantages :

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur.
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système.
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système.
- Transparence.
- Peut être réalisée par un agent-livreur privé, comme un bénéficiaire de CAAF.

Désavantages :

- Nécessite une comptabilité distincte et continue.

- Dispendieux à maintenir en place.
- Exige le maintien à jour d'une liste d'utilisateurs.
- Requiert la mise en place d'un suivi pour chaque utilisateur.
- Le consommateur reçoit le signal de prix après l'utilisation.
- Certains utilisateurs refuseront de payer la facture ou en contesteront le montant. Ceci entraînera une augmentation des coûts de fonctionnement.
- Exige la présence d'une firme de vérification externe si le service est fourni par une tierce partie.

Le système de récupération des coûts montre son efficacité surtout dans le cas de territoires privés, où chaque entrée est contrôlée et où les utilisateurs sont aussi les propriétaires, qui se sont entendus au préalable sur le mode de contribution individuelle. Il pourrait difficilement s'appliquer dans un contexte de forêt publique.

Montant forfaitaire

L'approche du montant forfaitaire consiste à déterminer, de façon arbitraire, un montant unitaire devant être réclamé à chaque utilisation ou sur une base annuelle.

Avantages :

- Facile à mettre en place.
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes.
- Peut être indexé ou modifié de façon arbitraire si le montant perçu ne répond pas aux attentes.
- Peut être fixé en fonction de la capacité de paiement des utilisateurs.
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part de groupes d'utilisateurs.
- Permet une application de type essai et erreur.
- Permet de constituer un fonds d'opération.

Désavantages :

- N'envoie pas un signal de prix clair à l'utilisateur.
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs.
- Ne règle qu'une partie du problème.

L'attrait de l'approche du montant forfaitaire repose sur sa facilité de mise en place. En procédant par essai et erreur, il est même possible de s'approcher relativement près du but poursuivi. Le signal de prix clair envoyé aux consommateurs, un des cinq principes d'un tarif efficace, ne se trouve toutefois respecté qu'en partie.

Dans les cas où le coût de fonctionnement du système demeure vague, cette approche peut constituer une option acceptable, d'autant plus qu'elle se prête bien à des modifications périodiques.

Comparaison

La méthode par comparaison consiste à utiliser l'information provenant d'expériences similaires réalisées ailleurs, dans un cadre se rapprochant le plus du contexte à l'étude.

Avantages :

- Facile à mettre en place.
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes.
- Peut être modifié rapidement.
- Envoie un signal de prix assez clair si les comparaisons proviennent de cas utilisant la méthode du prix de revient ou de récupération des coûts.
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part des groupes d'utilisateurs.

Désavantages :

- La comparaison peut ne pas refléter fidèlement certains aspects propres au territoire à l'étude.
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs.
- Ne règle qu'une partie du problème.

Répartition des méthodes de fixation d'un tarif au Québec

À titre informatif, le budget 2010-2011 indique que pour l'année 2008-2009, les revenus de tarification des ministères ont été répartis de la façon suivante⁴⁷.

- 75 % des tarifs sont fixés sur la base de décision administrative;
- 19 % des tarifs sont fixés en fonction de comparaison avec le marché et les autres gouvernements;
- 5 % des tarifs sont fixés en utilisant la récupération des coûts;
- 1 % des tarifs sont fixés en utilisant le prix de revient.

⁴⁷ Budget 2010-2011, ministère des Finances.

ANNEXE 4

TYPOLOGIE DES UTILISATEURS

Typologie des utilisateurs et des prélèvements

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Lucratif	Bénéficiaires de CAAF et de CtAF	Élevé	- Nombre de bénéficiaires - Attribution (m³) - Volumes récoltés (m³) - Planification quinquennale et annuelle (localisation des volumes) - Rapport d'intervention - Déplacement moyen des camions de transport vs les camions hors normes	Bois	- Redevance (\$/m³) - Frais de construction des chemins et d'entretien pour leurs besoins spécifiques (crédit d'impôt en retour)	Représentant d'UAF	Accès à la ressource, transport du bois, accès au territoire pour réaliser les inventaires et les traitements sylvicoles non commerciaux	20 bénéficiaires de CAAF et 1 bénéficiaire de CtAF (30 sept. 2009) qui récoltent environ 3,5 Mm ³
Lucratif	Détenteurs de permis pour la récolte de bois de chauffage	Faible	Nombre de permis	Bois	Permis d'intervention	Regroupement des locataires de terres publiques (RLTP)		
Loisirs	Chasseurs	Moyen	- Nombre de permis de chasse - Statistiques sur la fréquentation des zecs - Statistiques sur la fréquentation des pourvoiries - Distinction entre la chasse au petit gibier vs gros gibier, car les chasseurs de gros gibier parcourent de plus grandes distances	Faune	- Permis de chasse (provincial ou spécifique à une zone) - Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique ou une pourvoirie à droit exclusif (si applicable) - Bail de location pour la construction d'un abri sommaire (si applicable)	Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs FQGZ pour les permis dans les zecs (forfait) FPQ	Accès aux territoires de chasse	

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Pêcheurs	Moyen	• Nombre de permis de pêche (statistiques disponibles sur la région de destination) • Statistiques sur la fréquentation des zecs • Statistiques sur la fréquentation des pourvoies • Statistiques sur la fréquentation de l'aire faunique communautaire du Gouin • Statistiques du MRNF • Sépaq	Faune (poisson)	• Permis de pêche • Droit d'accès à une zec, une pourvoie à droit exclusif ou une aire faunique communautaire (si applicable)	• Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie • MRNF • Sépaq • FQGZ • APM	Accès aux territoires de pêche	122 906 adeptes pratiquent la pêche en Mauricie ⁴⁸
Loisirs	Villégiateurs	Moyen	Nombre de baux/Distance à parcourir sur les chemins forestiers pour accès au chalet	Intangible	• Frais de location (10 % de la valeur marchande du terrain) (\$/année) • Taxes	• RLTP • MRC (à partir des comptes de taxes)	Accès sécuritaire à leur chalet	
Loisirs	Campeurs	Faible	• Disponible pour les territoires de gestion faunique (réserves fauniques, zecs) • Nombre de campeurs (motorisé/tente)/Distance à parcourir sur les chemins forestiers • Camping clandestin	Intangible	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)		Accès aux sites de camping	

⁴⁸ MRNF, 2007. Le tourisme lié à la pêche sportive : une contribution significative à l'économie régionale
<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/faune/statistiques/tourisme-peche.pdf>

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Amateurs de plein air (randonnée, canot, camping sauvage, observation de la faune, cueillette à des fins non commerciale)	Faible	Non disponible (à vérifier), sauf sur les territoires fauniques organisés Statistiques de la fréquentation des zecs, réserves faunique et pourvoies	Principalement intangible	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)	• Zecs de la Mauricie avec services de camping • Réserves fauniques • APM	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Cueillette commerciale de champignons	Faible	Non disponible	Champignons	• Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable)		Accès aux sites de récolte	
Lucratif	Exploitant de bleuetières commerciales	Faible	• Nombre d'hectares en production • Nombre de baux • Localisation de la bleuetière	Bleuets	• Bail	MRNF MRC MAPAQ	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Acériculteurs	Élevé	• Nombre d'hectares en production • Nombre d'entailles à l'hectare • Localisation de l'érablière	Sève	• Permis	MRNF MAPAQ	Accès à l'érablière	
Lucratif	Trappeurs	Faible	• Nombre de baux/nombre de permis • Distance à parcourir sur les routes forestières pour accéder au territoire de trappe • Fréquence des visites	Faune	• Bail • Permis	• Association des trappeurs du Haut-Saint-Maurice • Association des trappeurs Mauricie/Bois-Francis	• Accès à son territoire de trappe • Maintenir l'habitat à l'échelle locale	80 trappeurs professionnels en Haute-Mauricie

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Lucratif	Détenteurs de permis de récolte de biomasse forestière	Élevé	• Nombre de permis • Attribution (tonnes) • Volumes récoltés (tonnes) • Planification quinquennale et annuelle (localisation des volumes) • Rapport d'intervention	Biomasse	• Permis	Représentant de l'UAF	• Accès à la ressource, transport de la biomasse	
Lucratif	Hydro-Québec	Faible	• Construction et réfection d'infrastructures • Entretien d'infrastructures • Surveillance d'infrastructures	Aucun		Hydro-Québec	• Accès à ses installations actuelles et futures	
Protection des forêts	SOPFEU/SOPFIM	Faible	?	Aucun				
Protection et mise en valeur des ressources naturelles	MRNF	Faible	Plantations	Aucun				
Recherche	Chercheurs	Faible		Aucun	Aucun			
Loisirs	Adeptes du VTT	Élevé	• Statistiques de la FQCQ • Nombre de kilomètres sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	• Fédération québécoise des clubs de quad (FQCQ) • CLD Haut-Saint-Maurice	• Accès aux sentiers • Pérennité des sentiers (corridors)	

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Loisirs	Adeptes de la motoneige	Faible	- Statistiques de la FCMQ - Nombre de kilomètres sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	- Fédération des clubs de motoneigistes du Québec - CLD Haut-Saint-Maurice	- Accès aux sentiers - Pérennité des sentiers (corridors)	
Lucratif	Pourvoyeurs	Élevé	Statistiques de fréquentation (Les données sont-elles disponibles ? Oui)	Aucun	- Bail - Entretien des chemins selon leurs besoins spécifiques (à valider ?) - Différence entre la pourvoirie à droit exclusif et non exclusif	- Association des pourvoiries de la Mauricie - FPQ	Accès à la pourvoirie et aux sites de chasse, pêche et villégiature	On dénombre 76 pourvoiries en Mauricie, dont 55 sont membres de l'Association. Les pourvoiries à droits exclusifs membres de l'Association occupent 1 734 km ² 267 100 jrs-pers./an
Autre	Trois communautés attikameks			Faune/Flore/Foresterie		Conseils de bande	- Limiter l'ouverture du territoire par de nouveaux chemins d'accès - Accès à la réserve	Au 31 décembre 2006, voici les populations des trois communautés : - Wemotaci : 1 500 personnes - Opitciwan : 2 392 personnes - Manawan : 2 271 personnes

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Protection et mise en valeur de la faune	Zecs	Élevé	- Nombre de kilomètres de chemins sur le territoire - Statistiques de fréquentation	Aucun	Assument une partie de l'entretien des chemins sur leur territoire	Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie	- Limitier le nombre de nouveaux accès à contrôler - Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et protéger l'habitat du poisson	11 zecs qui occupent 7 318 km ² et regroupent 5 500 membres et 30 000 utilisateurs non-membres
Protection et mise en valeur de la faune	Réserves fauniques de Mastigouche et Saint-Maurice	Élevé	- Nombre de kilomètres de chemins sur le territoire - Localisation de la réserve - Statistiques de fréquentation	Aucun		Sépaq	- Limitier le nombre de nouveaux accès à contrôler - Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et de protéger l'habitat du poisson	- Mastigouche : 1 565 km² - Saint-Maurice : 784 km² et fréquentation annuelle de 17 000 jours/pers.
Protection et mise en valeur de la faune	Corporation de gestion du réservoir Gouin	Élevé	Statistiques de fréquentation	Aucun		AFC	- Accès aux frayères - Protection des frayères	40 000 membres ou utilisateurs

But	Utilisateur	Usure	Informations qui pourraient permettre d'estimer l'utilisation du réseau routier	Type de prélèvement	Mode de tarification actuel de l'utilisation de la forêt/ Contribution actuelle à l'entretien des chemins	Représentant	Besoin en termes d'infrastructure	Importance
Services publics	Trois MRC ou TE et leurs municipalités			Aucun	• Ponts • Budget d'entretien	MRC	• Accès sécuritaire des usagers • Harmonisation de la planification du développement et du partage des coûts d'entretien du réseau routier afin de favoriser le développement intégré des ressources du territoire • Protection des frayères • Favoriser les retombées économiques	• MRC de Mékinac : 12 884 personnes • MRC de Maskinongé : 35 587 personnes • Ville de La Tuque : 12 187 personnes

ANNEXE 5

AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DES SOURCES DE FINANCEMENT

Avantages et désavantages des sources de financement

Sources	Avantages	Désavantages
Gouvernement du Québec		
Impôt sur le revenu	• Coûts du système • Efficacité • Réduit le poids des utilisateurs tarifés • Complète ce qu'un tarif ne peut accomplir • Capte les utilisateurs et les bénéficiaires	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Capte les non-utilisateurs et les non-bénéficiaires (acceptabilité publique faible)
Taxes sur l'essence ou la consommation	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Se rapproche de l'utilisateur et s'éloigne du bénéficiaire
Redevance sur les ressources naturelles	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Ne capte pas les utilisateurs actuels
Taxe foncière (spécifique)	• Gestion municipale • Proche des intérêts de la région • Coûts du système • Capte uniquement les propriétaires ayant accès aux chemins (équitable)	• Niveau d'obligation • Efficacité moyenne • Capte les bénéficiaires directs uniquement
Point de convergence physique		
Guérites	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de main-d'œuvre (gardiens armés à toutes les entrées de la forêt) • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires
Barrières automatisées	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de la technologie • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires

Sources	Avantages	Désavantages
Photo-radars	• Gestion régionale • Proche des intérêts de la région • Capte tous les utilisateurs (acceptabilité publique et équité forte)	• Coûts de la technologie • Risque de délinquance • Niveau d'obligation • Coûts du système élevé par rapport au revenu généré (efficacité moyenne) • Délaisse les bénéficiaires
Tarif sur permis/Carte de membre		
Permis de conduire	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Inclut les non-utilisateurs de chemins
Permis (chasse, pêche)	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Capte les utilisateurs forts et non les bénéficiaires (équité faible) • Désavantage pour les pêcheurs et chasseurs non utilisateurs de chemins (acceptabilité publique faible)
Carte de membre	• Coûts du système • Efficacité	• Gestion provinciale • Niveau d'obligation • Ingérence dans les entités privées ou parapubliques • Gestion administrative complexe
Vignette		
Tout utilisateur de chemins	• Capte tous les types d'utilisateurs (équité forte) • Tarif facultatif (acceptabilité publique forte) • Niveau d'obligation • Efficacité moyenne à élevée	• Délinquance possible • Coûts du système non négligeable (structures administratives, agents de contrôle) • Ne capte pas les bénéficiaires

Sources	Avantages	Désavantages
Sur permis	• Avantage pour les pêcheurs et chasseurs non-utilisateurs de chemins • Coûts du système	• Capte les utilisateurs forts et non les utilisateurs faibles et les bénéficiaires (équité faible)
Participation volontaire	• Acceptabilité publique • Coûts du système	• Système dépendant de la bonne volonté des gens • Équité • Efficacité (revenu généré faible)