



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

LE QUÉBEC TIRE-T-IL PLEINEMENT AVANTAGE DE SES FONDS SPÉCIAUX À PORTÉE ENVIRONNEMENTALE?

Cahier de recherche 2024/03

MICHAËL ROBERT-ANGERS

LYNE LATULIPPE

AVRIL 2024



REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

Depuis plus de 20 ans, la mission de la Chaire est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques. Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse :

<http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Michaël Robert-Angers est chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Lyne Latulippe est professeure titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheure principale à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

Pour citer ce texte :

Michaël ROBERT-ANGERS et Lyne LATULIPPE (2024), *Le Québec tire-t-il pleinement avantage de ses fonds spéciaux à portée environnementale?* Cahier de recherche 2024/03, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 30 p.

PRÉCIS

Les enjeux environnementaux auxquels nous sommes confrontés militent pour une utilisation accrue de l'écofiscalité, qui encourage la substitution de la consommation et de la production vers des biens et des services moins dommageables sur le plan environnemental. Toutefois, malgré sa pertinence, le rehaussement des prélèvements écofiscaux peut entraîner son lot de mécontentement.

Afin de rehausser l'acceptabilité de l'écofiscalité, il est pertinent de s'intéresser à l'utilisation des recettes prélevées. Or, parmi les options disponibles, le Québec fait le choix de verser ces recettes vers des fonds dédiés au financement d'initiatives vertes. Il s'agit, en théorie, d'un choix pertinent en vue de rendre l'écofiscalité plus acceptable et de maximiser les retombées environnementales positives. Cependant, l'atteinte des bénéfices attendus nécessite le respect de conditions préalables et le déploiement de ressources administratives considérables. Or, l'expérience récente du Québec en la matière révèle certaines lacunes et une adoption non systématique des bonnes pratiques dans la gestion des fonds spéciaux à portée environnementale. Des manques ont notamment été observés en matière d'information financière diffusée, de justification des retombées et d'évaluation de la pertinence des dépenses.

Après avoir dressé certains constats quant aux caractéristiques et à la gestion des fonds spéciaux à portée environnementale au Québec, les auteurs proposent certaines pistes en vue de rendre ces outils plus performants, ce qui implique entre autres de se pencher sur leurs impacts redistributifs.

Par entente entre l'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le présent texte est publié à la fois dans la *Revue de planification fiscale et financière* et dans les documents de la Chaire.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Quel usage faire des recettes écofiscales?	3
1.1 Des prélèvements écofiscaux appelés à croître	4
1.2 Plusieurs formes d'utilisation des prélèvements écofiscaux.....	6
1.3 Utilisation des recettes écofiscales en pratique.....	7
1.4 Une confiance à bâtir.....	9
2. Cadre conceptuel des fonds dédiés.....	12
2.1 Collecte et traitement de données.....	13
2.2 Communication des résultats financiers et des retombées.....	13
2.3 Gouvernance et réactivité	13
3. Utilisation des fonds dédiés à portée environnementale au Québec	15
3.1 Encadrement législatif.....	15
3.2 Éventail et mission des Fonds spéciaux existants.....	16
4. Gestion des fonds spéciaux et respect des bonnes pratiques	18
4.1 Information financière.....	18
4.2 Diffusion de la justification et des retombées des dépenses	20
4.3 Évaluation de la pertinence des dépenses	24
5. Quelques constats et perspectives liés aux fonds spéciaux environnementaux	27
5.1 Des informations qui ne permettent pas de lier le payeur aux activités financées	27
5.2 Une reddition de comptes perfectible	27
5.3 Un financement à arrimer aux besoins	27
5.4 Un soutien aux mesures progressives à affirmer	28
CONCLUSION	30

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Prévission des revenus issus du SPEDE (marché du carbone) versés au FECC, période 2022-2023 à 2024-2025, M\$.....	5
Tableau 2. Utilisation des recettes tirées de la tarification du carbone, exemples basés sur des données de 2015	8
Tableau 3. Utilisation des revenus tirés de la tarification du carbone (%), pays membres de l'OCDE, Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Afrique du Sud	9
Tableau 4. Pourcentage des répondants qui appuient certaines mesures écofiscales associées à la tarification du carbone, données collectées de mars 2021 à mars 2022.....	10
Tableau 5. Ministères responsables et mission des fonds spéciaux financés par des mesures écofiscales en 2023	16
Tableau 6. Revenus, dépenses et surplus cumulés des fonds spéciaux, Québec 2022-2023 (M\$).....	18
Tableau 7. Recettes tirées de prélèvements écofiscaux versés à des fonds spéciaux, 2022-2023, en M\$ et en proportion de l'ensemble des revenus	19
Tableau 8. Information relative à la justification et aux retombées des dépenses des fonds spéciaux, 2023	21
Tableau 9. Paramètres du programme Clean BC Go Electric, 2023	29

MISE EN CONTEXTE

Dans le cadre du Budget 2023-2024, le gouvernement du Québec a annoncé la mise en place du **Fonds bleu**. Ce fonds spécial, institué le 1^{er} juillet 2023, est notamment chargé du financement d’initiatives visant l’utilisation durable, équitable et efficace de la ressource en eau. Depuis le 1^{er} janvier 2024, il est financé en partie par une mesure écofiscale : la redevance exigible pour l’utilisation de l’eau¹.

Le Fonds bleu s’ajoute aux **cinq autres fonds spéciaux** suivants, actuellement utilisés par le gouvernement du Québec pour la collecte des recettes tirées de mesures écofiscales :

- le Fonds des ressources naturelles (FRN);
- le Fonds de transition, d’innovation et d’efficacité énergétique (FTIEÉ);
- le Fonds d’électrification et de changements climatiques (FECC);
- le Fonds de protection de l’environnement et du domaine hydrique de l’État (FPEDHÉ);
- le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

Ces fonds présentent la caractéristique commune de poursuivre des objectifs environnementaux.

Tandis que les prélèvements écofiscaux visent à décourager la consommation d’un bien ou d’un service néfaste pour l’environnement, l’utilisation des recettes levées à l’aide de ces prélèvements et transitant dans les fonds dédiés pour mener des actions vertes permet de faire un pas de plus et potentiellement d’augmenter les retombées positives pour l’environnement.

Le respect de certains principes lors de l’implantation et de la gestion des fonds peut permettre d’accroître l’acceptabilité des prélèvements écofiscaux : élaboration et suivi de la mise en œuvre des actions menées à l’aide des montants amassés, financement de mesures efficaces sur le plan environnemental et effet de ces actions sur l’amélioration du revenu disponible des ménages défavorisés.

D’autres stratégies qui n’impliquent pas le recours aux fonds dédiés existent pour favoriser l’acceptabilité des prélèvements écofiscaux. Il serait possible de retourner ces prélèvements aux individus et aux entreprises, que ce soit au moyen de réductions d’impôts qui s’avèrent plus dommageables que les prélèvements écofiscaux pour l’économie (notion de double dividende) ou au moyen de prestations (comme le fait le gouvernement fédéral dans le cadre du système de tarification de la pollution par le carbone avec l’Incitatif à agir pour le climat).

Dans quelle mesure le recours aux fonds spéciaux dédiés à l’environnement, dans leur forme actuelle, permet-il au gouvernement du Québec de maximiser l’acceptabilité et le soutien de la population aux mesures écofiscales en assurant une transparence et une compréhension des enjeux? Des choix différents devraient-ils être faits?

Le présent texte comporte cinq parties. La première partie aborde les différentes utilisations qui peuvent être faites des recettes tirées de l’écofiscalité. Dans une deuxième partie, une de ces utilisations, à savoir la

¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2023-2024 – Plan budgétaire*, 21 mars 2023, p. F.10 à F.12; *Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d’autres dispositions*, L.Q. 2023, c. 17, sanctionnée le 9 juin 2023 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023; *Gazette officielle du Québec* n° 49 du 6 décembre 2023, p. 5533, Décret 1679-2023, 22 novembre 2023.

mise en place de fonds dédiés en vue de réaliser des dépenses à caractère environnemental, fait l'objet d'une analyse plus approfondie. La troisième partie présente les fonds spéciaux, alimentés en partie à l'aide de recettes écofiscales, qui sont utilisés par le gouvernement du Québec. Ces fonds spéciaux font l'objet d'une évaluation qualitative sous l'angle du respect de bonnes pratiques de gestion en quatrième partie. Enfin, quelques constats et perspectives sont présentés dans une cinquième partie et en guise de conclusion.

1. QUEL USAGE FAIRE DES RECETTES ÉCOFISCALES?

L'écofiscalité permet de contraindre les activités dommageables pour l'environnement. Les taxes, droits et autres tarifs appliqués permettent d'inclure au prix de certains biens et services nocifs pour l'environnement une partie des coûts sociaux et environnementaux liés à leur production et à leur utilisation, qui sont ultimement assumés par la collectivité : coût associé à l'effet de la pollution sur la santé humaine, coût de la réhabilitation d'un site, coût de réparation d'infrastructures publiques endommagées par les dérèglements climatiques, etc. En n'assujettissant qu'une partie des biens et services à des prélèvements écofiscaux, ceux qui n'y sont pas assujettis deviennent plus attractifs. On encourage ainsi la substitution de la consommation vers des biens et services moins dommageables sur le plan social et sur le plan environnemental. Les prélèvements écofiscaux permettent donc d'« ajuster » le signal-prix de certains biens et services. Ce signal est relayé à l'utilisateur final, l'orientant vers une prise de décision rationnelle. À terme, les recettes tirées de prélèvements qui sont fixés à un niveau suffisant pour engendrer des changements de comportement sont par conséquent appelées à diminuer.

Bien que la fixation du « bon » niveau de prélèvement écofiscal comporte des difficultés, le fondement de cette approche bénéficie d'un large consensus, notamment en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Par « bon niveau » de prélèvement écofiscal, il faut entendre celui qui constitue un réel désincitatif sans pour autant créer de distorsions économiques comme l'arrêt d'activités industrielles pertinentes².

Cependant, si la théorie économique énonce que l'écofiscalité engendre des changements de comportement dans une perspective de maximisation du bien-être social, rehausser le prix de certains biens et services peut malgré tout braquer la population³. Dans le cas de l'énergie fossile par exemple, des craintes quant à l'effet de prix plus élevés sur la distribution des revenus disponibles des individus ainsi qu'à l'égard de la compétitivité des sociétés sont fréquemment soulevées⁴. L'information sur les effets de la pollution et sur les retombées des mesures écofiscales est difficilement accessible pour la population, qui peut alors arriver à une estimation erronée des conséquences des taxes sur des situations personnelles et du caractère inéquitable de certaines mesures⁵. De plus, l'introduction et le rehaussement de mesures écofiscales peuvent faire l'objet de scepticisme, particulièrement auprès de la population qui doute de la pertinence des taxes environnementales pour changer les comportements ou qui ne fait pas confiance au gouvernement pour gérer la crise climatique⁶.

² CLIMATE LEADERSHIP COUNCIL, *Economists' Statement on Carbon Dividends*, en ligne : <https://www.econstatement.org/>.

³ Kris BACHUS, Luc VAN OOTEGEM et Elsy VERHOFSTADT, « No taxation without hypothecation: Towards an improved understanding of the acceptability of an environmental tax reform », (2019), vol. 21, n°4 *Journal of environmental policy and planning* 321-332, p. 322.

⁴ Stefano CARATTINI, Andrea BARANZINI, Philippe THALMANN, Frédéric VARONE et Frank VÖHRINGER, « Green Taxes in a Post-Paris World: Are Millions of Nays Inevitable? », (2017), vol. 68 *Environmental and Resource Economics* 97-128, p. 101.

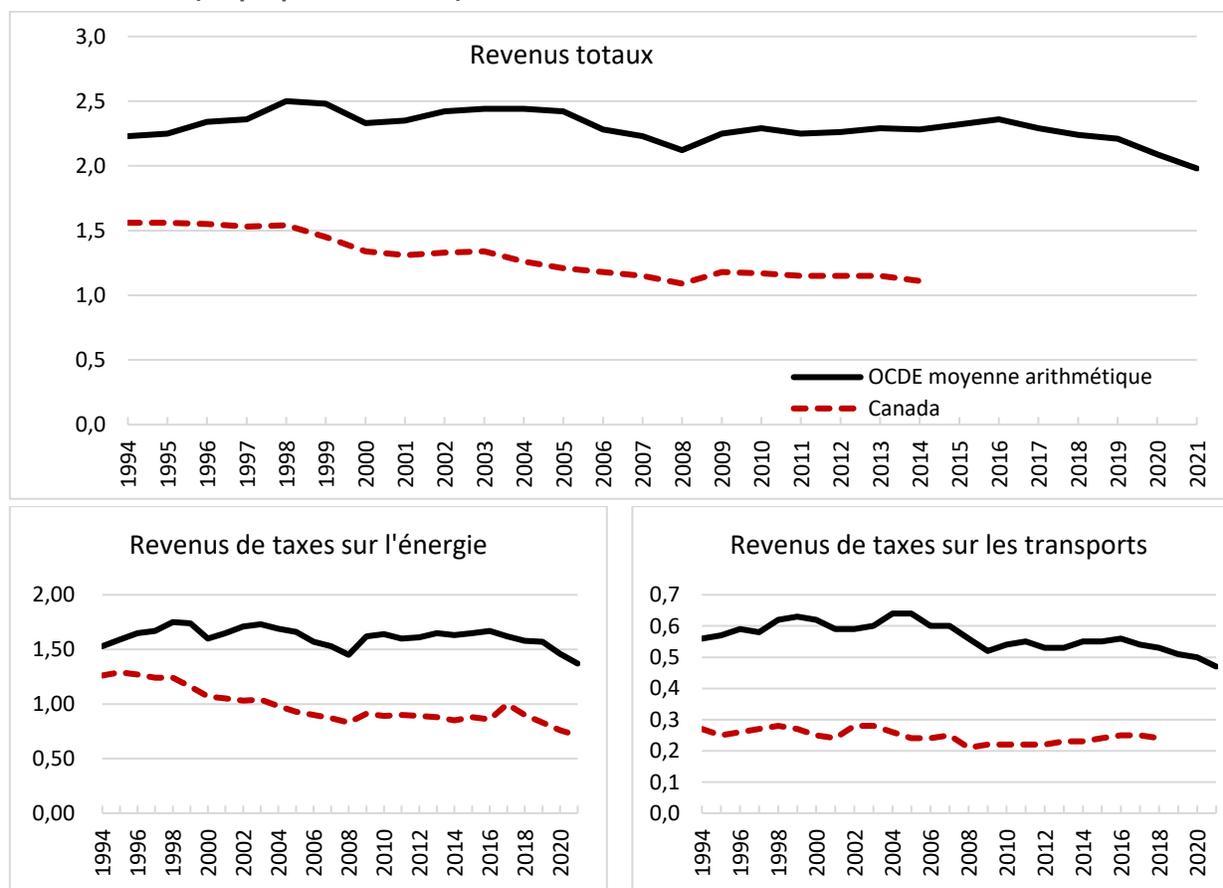
⁵ *Id.*, p. 119.

⁶ Steffen KALLBEKKEN et Håkon SAELEN, « Public acceptance for environmental taxes: Self interest, environmental and distributional concerns », (2011), vol. 39, n°5 *Energy policy* 2966-2973, p. 2967.

1.1 Des prélèvements écofiscaux appelés à croître

De 1994 à 2021, les recettes moyennes provenant des taxes liées à l'environnement en proportion du produit intérieur brut (« PIB ») dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE ») ont évolué légèrement à la baisse, demeurant dans une fourchette allant de 2 à 2,5 % du PIB, à l'exception de 2021 où cette proportion est passée à 1,98 % (figure 1, revenus totaux). Le Canada, dont les revenus tirés de cette source étaient moins élevés que la moyenne des pays de l'OCDE en 1994, affiche aussi une tendance légèrement à la baisse en cette matière sur cette période. En fait, parmi les pays du G7, seule la France a des revenus tirés des taxes liées à l'environnement en proportion du PIB plus élevés en 2021 qu'en 1994 (non montré dans la figure 1)⁷.

Figure 1. Revenus tirés de taxes liées à l'environnement (revenus totaux, revenus tirés spécifiquement des taxes sur l'énergie et revenus tirés spécifiquement des taxes sur le transport), Canada et OCDE (en proportion du PIB)



Note : Les revenus tirés de taxes sur la pollution et ceux tirés de ressources sont inclus dans les revenus totaux, mais ne comptent cumulativement que pour 0,12 % du PIB en moyenne au cours de la période 1994-2021. Certaines données pour le Canada ne sont pas disponibles.

Source : OCDE Données, *Taxes liées à l'environnement*, en ligne : <https://data.oecd.org/fr/envpolicy/taxes-liees-a-l-environnement.htm>.

⁷ Voir OCDE Données, *Taxes liées à l'environnement*, en ligne : <https://data.oecd.org/fr/envpolicy/taxes-liees-a-l-environnement.htm>.

Toujours en proportion du PIB, la figure 1 montre aussi qu’une proportion moindre de revenus sont tirés des taxes sur l’énergie (ce qui inclut une partie des prélèvements écofiscaux sur les émissions de gaz à effet de serre et les taxes sur les carburants) qu’à la fin des années 1990. On observe aussi une réduction des recettes tirées des taxes sur les transports (par exemple, permis et droits d’immatriculation).

Or, les enjeux liés aux changements climatiques, à la perte de biodiversité et à la surconsommation des ressources naturelles, ainsi que les engagements pris par les États face à ces enjeux, dont les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, soutiennent une utilisation plus intensive de l’écofiscalité à moyen terme⁸.

À ce sujet, les statistiques budgétaires du Québec publiées le 7 novembre 2023 indiquent une accélération des revenus que le gouvernement prévoit tirer du Système de plafonnement et d’échange des droits d’émission (SPEDE) et qui seront versés au Fonds d’électrification et de changements climatiques (FECC) par rapport à ce qui était prévu en 2021, à peine deux ans auparavant. Pour la seule période allant du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2025, ce sont plus de 1,5 G\$ de droits d’émission du marché du carbone supplémentaires qui seront perçus (tableau 1).

Tableau 1. **Prévision des revenus issus du SPEDE (marché du carbone) versés au FECC, période 2022-2023 à 2024-2025, M\$**

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Total
Selon les <i>Statistiques budgétaires du Québec – Novembre 2023</i> ⁹	1 267	1 431	1 399	4 097
Selon le <i>Plan de mise en œuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030</i> ¹⁰	855,8	838,5	825	2 519,3
Écart	411	593	574	1 578

Si on peut s’attendre à des hausses rapides des prélèvements environnementaux, les statistiques fiscales montrent que la population n’y a pas été préparée, et ce, malgré le discours ambiant sur l’importance de la protection de l’environnement. Cela présente un défi particulier sur le plan de l’acceptabilité par la population en général et pourrait également entraîner une levée de boucliers de la part de certains groupes et lobbys¹¹.

⁸ UNION EUROPÉENNE, AGENCE EUROPÉENNE POUR L’ENVIRONNEMENT, *The role of (environmental) taxation in supporting sustainability transitions*, en ligne : <https://www.eea.europa.eu/publications/the-role-of-environmental-taxation/the-role-of-environmental-taxation#:~:text=It%20is%20estimated%20that%20these,not%20pay%20a%20carbon%20price>, 7 février 2022, mod. 7 août 2023.

⁹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques budgétaires du Québec – Le point sur la situation économique et financière du Québec – Novembre 2023*, Tableau 4, en ligne : https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget-en-chiffres/external_assets/Statistiques_budgétaires_du_Québec_Novembre_2023_55f7776923.xlsx.

¹⁰ QUÉBEC, ministère de l’Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Plan pour une économie verte 2030 – Plan de mise en œuvre 2022-2027*, 2022, p. 70.

¹¹ Daniel NACHTIGALL, Jane ELLIS et Sofie ERRENDAL (2022), « Carbon pricing and COVID-19: Policy changes, challenges and design options in OECD and G20 countries », *OECD Environment Working Papers*, n° 191, Éditions OCDE, Paris.

1.2 Plusieurs formes d'utilisation des prélèvements écofiscaux

Une utilisation plus intensive des mesures écofiscales, au Québec et ailleurs, impliquera de favoriser leur acceptabilité sociale. Les facteurs qui soutiennent cette acceptabilité comprennent la diffusion d'information auprès de la population sur les enjeux environnementaux, sur les mesures écofiscales elles-mêmes et sur la politique environnementale globalement (objectif, impact, etc.), afin d'expliquer l'action gouvernementale¹².

L'utilisation qui est faite des prélèvements écofiscaux constitue aussi un élément clé en vue de favoriser leur acceptabilité. Elle peut prendre quatre formes.

Première option : plutôt que d'ajouter des programmes et des dépenses publiques, les recettes tirées de l'écofiscalité peuvent permettre de diminuer d'autres types de prélèvements comme l'impôt sur le revenu. Cette utilisation des recettes écofiscales permet l'émergence potentielle d'un « **double dividende** »¹³, soit la protection de l'environnement et l'augmentation des recettes budgétaires entraînée par une activité économique supérieure.

Dans ce cas, on remplace (ou diminue) une taxe ou un impôt par un prélèvement environnemental moins dommageable sur l'activité économique, sans variation du poids global de la fiscalité. On peut ainsi davantage lier le fardeau fiscal au coût social et environnemental de la pollution (des émissions de carbone par exemple)¹⁴.

Cette stratégie implique que les recettes tirées de taxes gouvernementales soient versées au fonds général du fonds consolidé du revenu (ou son équivalent ailleurs qu'au Québec)¹⁵. Elle a été notamment utilisée par le Danemark, la Finlande, la Suède et les Pays-Bas, dès le début des années 1990 dans le cadre de l'implantation de leur taxe sur le carbone. Tandis que la Suède n'a réduit corrélativement que l'impôt personnel au départ, des réductions de cotisations sociales ont aussi été consenties par les autres juridictions. Au Royaume-Uni, la taxe sur l'enfouissement des déchets introduite en 1996 a été accompagnée par une réduction des cotisations sociales des employeurs tandis que la réforme écologique allemande comportait de surcroît une réduction des cotisations sociales des employés¹⁶.

La Commission de l'écofiscalité du Canada a aussi proposé que le Québec modifie son dosage fiscal en vue de générer le double dividende¹⁷.

Une deuxième option est le « recyclage » des prélèvements écofiscaux au moyen de versement de prestations (*per-capita dividends*).

¹² Antoine DECHEZLEPRÊTRE, Adrien FABRE, Tobia KRUSE, Blueberry PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA (2022), « Fighting climate change: International attitudes toward climate policies », *OECD Environment Working Papers*, n° 1714, Éditions OCDE, Paris.

¹³ Jaume FREIRE-GONZALEZ, « Environmental taxation and the double dividend hypothesis in CGS modelling literature: A critical review », (2018), vol. 40, n° 1 *Journal of Policy Modeling* 194-223, p. 195.

¹⁴ Donald B. MARRON et Adele C. MORRIS, *How to use carbon tax revenues*, Tax policy center, février 2016.

¹⁵ La Colombie-Britannique a eu recours à cette stratégie. Voir Brian MURRAY et Nicholas RIVERS, « British Columbia's revenue-neutral carbon tax: A review of the latest "grand experiment" in environmental policy », (2015), vol. 86 *Energy Policy* 674-683.

¹⁶ Salvatore ERCOLANO, Giuseppe LUCIO et Oriana ROMANO, « Environmental tax reform and individual preferences: An empirical analysis on European micro data », (2014), vol. 51 *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 1-11, p. 4.

¹⁷ COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA, *Des choix judicieux – Options de recyclage de la tarification du carbone*, avril 2016.

Il est incontestable que les prélèvements écofiscaux viennent rehausser le prix de biens et services. Retourner aux ménages et aux entreprises les fonds collectés, sous forme de prestations et de subventions, permet par conséquent de mitiger l'impact négatif sur le revenu disponible des taxes environnementales¹⁸. Un exemple d'application de cette stratégie est le **paiement de l'Incitatif à agir pour le climat**, un crédit d'impôt remboursable universel en lien avec la **redevance fédérale sur le carbone** (qui n'est pas appliquée au Québec). Les prélèvements tirés de cette redevance sont ainsi retournés à 90 % aux familles. Les ménages qui réduisent leur empreinte carbone en modifiant leurs choix de consommation diminuent leur exposition à cette taxe et peuvent par conséquent tirer un gain net.

En limitant l'analyse à l'incidence fiscale (taxe carbone et TPS connexe assumée par les ménages, diminuée du crédit d'impôt reçu), une estimation du Directeur parlementaire du budget¹⁹ fait état de gains nets de revenu disponible pour la majorité des ménages de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario, qui sont des provinces couvertes par la tarification fédérale du carbone. Cette estimation demeure valide jusqu'en 2030, alors que la redevance fédérale sur le carbone atteindra 170 \$ par tonne (elle s'élève à 65 \$ par tonne en 2023).

Une troisième option est de verser les recettes au fonds général du fonds consolidé du revenu (ou de son équivalent pour les autres juridictions) afin de financer une partie des activités courantes du gouvernement ou encore de réduire sa dette²⁰. Lorsqu'on cherche à effectuer un assainissement des finances publiques, cette option peut être la plus adéquate.

Enfin, **quatrième option**, on peut s'assurer que les recettes perçues au moyen de certaines mesures écofiscales soient utilisées à des fins précises. Le Québec utilise cette stratégie en mettant en place divers fonds spéciaux, financés par des prélèvements écofiscaux et dédiés aux investissements dans des mesures vertes (projets, soutien à des organismes à vocation environnementale, etc.).

1.3 Utilisation des recettes écofiscales en pratique

En pratique, il n'est pas rare qu'une combinaison des formes d'utilisation des recettes écofiscales soit utilisée. Le tableau 2 montre que l'utilisation des revenus tirés des taxes carbone et des marchés du carbone est diversifiée et que plusieurs formes d'utilisation des recettes tirées des mesures écofiscales ont notamment été utilisées simultanément ou successivement par les pays scandinaves, précurseurs dans l'implantation de taxes carbone.

¹⁸ Au Québec, les transferts aux ménages sont indexés et devraient palier (du moins en partie) la hausse du coût de la vie associée aux prélèvements pour les ménages à faible revenu (sans parler des cobénéfices en coût de santé, etc., qui minimisent l'impact négatif de ces prélèvements). Voir Nicholas RIVERS, «The distribution of costs of a carbon tax among Canadian households », (2012), vol. 60, n° 4 *Revue fiscale canadienne* 899-915, p. 908.

¹⁹ CANADA, BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Une analyse distributive de la tarification fédérale du carbone dans le cadre du plan « Un environnement sain et une économie saine »*, Rapport du 24 mars 2022, p. 12.

²⁰ Alex BOWEN, *Carbon pricing: how best to use the revenue?*, Policy Brief, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment et Global Green Growth Institute, London School of Economics and Political Science, Londres, novembre 2015.

Tableau 2. **Utilisation des recettes tirées de la tarification du carbone, exemples basés sur des données de 2015**

Pays	Date d'implantation	Utilisation des revenus
Finlande	1990	Budget général du gouvernement, réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations sociales des employeurs, sans utilisation d'un fonds dédié.
Pays-Bas	1990	Réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations sociales des employeurs, actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sans utilisation d'un fonds dédié.
Norvège	1991	Budget général du gouvernement, réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers, sans utilisation d'un fonds dédié.
Suède	1991	Budget général du gouvernement, réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations sociales des employeurs par la suite, sans utilisation d'un fonds dédié.
Danemark	1992	Subventions environnementales aux entreprises, réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations sociales des employeurs, sans utilisation d'un fonds dédié.
Royaume-Uni	2001	Réduction des cotisations sociales des employeurs, sans utilisation d'un fonds dédié.
Québec	Redevances distributeurs d'hydrocarbures : 2007 Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) : 2013	Les recettes du SPEDE ont été affectées successivement au Fonds vert puis au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) qui soutient des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre*.
Colombie-Britannique	2008	Réductions de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers et financement de mesures vertes, sans utilisation d'un fonds dédié.
Californie	2013	Les recettes sont versées au <i>Greenhouse Gas Reduction Fund</i> en vue du financement d'actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre dont une partie cible spécifiquement les communautés désavantagées.

Note* : Mise à jour des informations visant le Québec par les auteurs.

Source : Alex BOWEN (2015).

Une revue effectuée en 2019 auprès de 40 pays composant la quasi-totalité des membres de l'OCDE et 17 des pays du G20 indique que la majorité des recettes tirées des taxes spécifiques sur les carburants (55 %) et des systèmes d'échange de droits d'émission de carbone (64 %) fait l'objet d'un encadrement législatif et est dédiée à des fins spécifiques. Dans le cas des taxes sur le carbone, cette proportion s'élève à 47 %²¹.

En ce qui a trait aux montants amassés, d'une part, près de 70 % des taxes spécifiques sur les carburants sont utilisées en vue d'entretenir et de développer les réseaux routiers, dans une perspective d'utilisateur-payeur. D'autre part, 51,7 % des revenus tirés des systèmes d'échange de droits d'émission de carbone servent à financer des mesures vertes (tableau 3).

²¹ Melanie MARTEN et Kurt VAN DENDER (2019), « The use of revenues from carbon pricing », p. 16, *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 43, Éditions OCDE, Paris.

Tableau 3. **Utilisation des revenus tirés de la tarification du carbone (%), pays membres de l'OCDE, Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Afrique du Sud**

	Modification du dosage fiscal (<i>tax mix</i>)	Transferts intergouvernementaux	Financement de dépenses en transport	Financement de mesures vertes	Compensation aux utilisateurs d'énergie	Autre
Taxes spécifiques sur les carburants	2,8	16,7	69,4	5,5	0	5,5
Taxes carbone	85,2	0	0	4,9	3,3	6,6
Systèmes de droits d'échange	0	0	21,8	51,7	25,3	1,1

Source : Melanie MARTEN et Kurt VAN DENDER (2019), p. 16.

Il convient de noter que sous un angle strictement économique, les différentes options de recyclage des recettes écofiscales n'offrent pas le même « rendement ». Ce rendement sera notamment influencé par les caractéristiques fiscales ou économiques de départ des différentes juridictions²². Ainsi, il n'existe pas de façon universelle optimale d'utiliser les recettes tirées des mesures écofiscales.

1.4 Une confiance à bâtir

Dans une perspective où les taxes, droits et autres prélèvements environnementaux pourraient être rehaussés, accroître le niveau d'appui de la population quant aux politiques environnementales nécessite de s'intéresser à la perception que celle-ci a de l'action gouvernementale.

Dans le cas précis de la lutte aux changements climatiques, un sondage réalisé entre mars 2021 et mars 2022 auprès de 40 000 répondants disséminés dans 20 pays a identifié que les principaux éléments favorisant l'acceptabilité des prélèvements écofiscaux reposent sur les perceptions à l'égard de trois éléments²³ :

- efficacité de la mesure écofiscale en matière de réduction ou d'élimination des problématiques environnementales;
- efficacité redistributrice de la mesure écofiscale au bénéfice des ménages à faible revenu;
- efficacité redistributrice au bénéfice des individus qui considèrent que les impacts négatifs de la mesure écofiscale surpassent ses effets positifs sur leur situation personnelle.

Le tableau 4 montre les résultats détaillés du sondage qui permettent de constater l'appui obtenu par certaines mesures auprès des répondants canadiens et de l'ensemble des répondants des pays à haut revenu.

²² Yunfa ZHU, Madanmohan GHOSH, Deming LUO, Nick MACALUSO et Jacob RATTRAY, « Revenue recycling and cost effective GHG abatement: An exploratory analysis using a global multisector multi-region CGE model », (2018), vol. 9, n°1 *Climate Change Economics* 1-25.

²³ Voir Antoine DECHEZLEPRÊTRE, Adrien FABRE, Tobia KRUSE, Blueberry PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, « Fighting climate change: International attitudes toward climate policies », *NBER Working Papers* 30265, National Bureau of Economic Research, Inc., 2023.

Tableau 4. **Pourcentage des répondants qui appuient certaines mesures écofiscales associées à la tarification du carbone, données collectées de mars 2021 à mars 2022**

	Canada	Pays à haut revenu
Tarification du carbone dont les revenus sont utilisés pour réduire l'impôt des sociétés	32	37
Tarification du carbone avec transferts égaux aux ménages	38	38
Tarification du carbone dont les revenus sont utilisés pour réduire la dette publique	39	48
Taxe sur les combustibles fossiles (tous types), sans affectation particulière	40	36
Tarification du carbone avec transferts vers les entreprises défavorisées par la taxe	41	48
Tarification du carbone avec transferts vers les ménages défavorisés par la taxe	42	50
Tarification du carbone avec transferts vers les ménages aux revenus les plus faibles	48	53
Tarification du carbone dont les revenus sont utilisés pour financer des baisses de l'impôt sur le revenu des particuliers	48	57
Tarification du carbone dont les revenus sont utilisés pour le financement d'infrastructures environnementales	48	63
Tarification du carbone dont les revenus sont utilisés pour subventionner les technologies vertes	49	63
Tarification du carbone avec transferts progressifs aux ménages	54	47

Source : Antoine DECHEZLEPRÊTRE, Adrien FABRE, Tobia KRUSE, Blueberry PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, « Fighting climate change: International attitudes toward climate policies », *NBER Working Papers* 30265, National Bureau of Economic Research, Inc., 2023, p. 22.

La tarification du carbone ne reçoit pas un appui de la majorité de la population, sauf dans le cas où elle s'accompagne de transferts progressifs aux ménages. Par ailleurs, le soutien à la tarification du carbone augmente lorsque les recettes servent à financer des actions environnementales ou servent à compenser les ménages les plus pauvres.

De façon générale, les résultats de ce sondage concordent avec ceux d'un autre sondage sur l'appui du public à différentes options de recyclage des revenus liés à la tarification du carbone qui a été réalisé à l'échelle pancanadienne en 2015²⁴. Dans ce cas, les options de recyclage des recettes tirées de taxes sur le carbone les plus enclines à susciter l'appui des Canadiens à la tarification du carbone étaient les investissements en technologie propre et en infrastructures de tous types (l'option de recyclage des revenus de la tarification du carbone par des transferts progressifs aux ménages n'était pas spécifiquement offerte aux répondants). Les résultats du sondage de 2015 pour le Québec pris isolément sont similaires à ceux du Canada en entier, la seule différence notable est que la réduction de la dette était un facteur d'appui plus important au Québec.

Un troisième sondage, celui-ci mené en cinq vagues de février 2019 à mai 2020 auprès des mêmes répondants et qui visait à mesurer l'effet des paiements de l'Incitatif à agir pour le climat sur le soutien à la redevance fédérale sur les combustibles²⁵, a aussi procuré des résultats similaires. Pour rappel, les résidents

²⁴ COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA, *Des choix judicieux*, précité, note 17.

²⁵ Matto MILDENBERGER, Erick LACHAPPELLE, Kathryn HARRISON et Isabelle STADELMANN-STEFFEN, « Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing », (2022), vol. 12 *Nature Climate Change* 141-147, p. 142.

des provinces assujetties à cette redevance obtiennent des crédits d'impôt remboursables déterminés selon le montant de redevance perçu dans la province, le nombre d'adultes et d'enfants composant les ménages et une prime de 10 % pour les ménages vivant en zone rurale²⁶. Là encore, malgré le fait que la grande majorité des ménages visés touche des prestations plus élevées que le montant de redevance qu'ils assument²⁷, l'analyse ne montre pas que leur octroyer des transferts relativement égaux favorise l'acceptation de la redevance.

On peut déduire deux choses de ces différentes prises de pouls. D'abord, les transferts **progressifs** aux ménages rendent la tarification du carbone acceptable pour une majorité de la population canadienne. Ensuite, les investissements dans des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettent eux aussi de rehausser l'acceptabilité des prélèvements, quoiqu'à un degré moindre.

Dans cette perspective, l'utilisation du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) au Québec engendrerait potentiellement un cercle vertueux, le financement de mesures environnementales efficaces entraînant l'acceptation de prélèvements écofiscaux qui à leur tour permettent d'augmenter le financement des mesures :

« L'affectation transparente des recettes pourrait aussi améliorer la crédibilité des politiques de tarification du carbone, en particulier lorsque les revenus sont utilisés pour financer des efforts additionnels de réduction des émissions de GES. Tout indique en effet que c'est l'utilisation transparente et ciblée des revenus qui sera susceptible d'améliorer l'appui du public et de garantir la viabilité à long terme de ces politiques²⁸. »

En extrapolant cela à l'ensemble des fonds spéciaux environnementaux, la stratégie du Québec qui utilise les recettes des mesures écofiscales en soutien à des actions environnementales en s'appuyant sur l'utilisation de fonds dédiés permettrait d'accroître l'appui populaire aux prélèvements.

Cette stratégie d'utilisation des prélèvements serait d'ailleurs appropriée en contexte de faible acceptabilité des prélèvements écofiscaux lorsque ces prélèvements ne se concentrent pas dans une industrie ou auprès de ménages en particulier et que la population a une faible compréhension du mode de fonctionnement de l'écofiscalité²⁹.

²⁶ Les résidents du Québec ne sont pas assujettis à la redevance fédérale et ne bénéficient pas de ces prestations.

²⁷ CANADA, BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, Rapport, précité, note 19, p. 12.

²⁸ Éric LACHAPPELLE, « Évaluer le soutien public aux systèmes de plafonnement et d'échange », *Options politiques*, Institut de recherche en politiques publiques, 2015, en ligne : <http://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2015/lappui-du-public-aumarche-du-carbone>.

²⁹ David KLENERT, Linus MATTAUCH, Emmanuel COMBET, Ottmar EDENHOFER, Cameron HEPBURN, Ryan RAFATY et Nicholas STERN, « Making carbon pricing work for citizens », (2018), vol. 8 *Nature climate change* 669-677, p. 673.

2. CADRE CONCEPTUEL DES FONDS DÉDIÉS

À la base, les fonds dédiés constituent des véhicules comptables qui facilitent le financement d'initiatives particulières à l'aide **de fonds perçus spécifiquement** à ces fins.

Dans la mesure où le public émet des doutes quant à la pertinence des taxes environnementales pour modifier les comportements, le recours aux fonds dédiés vise à assurer qu'à tout le moins, les recettes collectées sont utilisées dans le respect de certaines balises préétablies. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment en ce qui concerne les différentes options d'utilisation des recettes tirées des prélèvements écotiscaux, les montants amassés pourraient ne pas être obligatoirement voués au financement de mesures vertes.

Des bonnes pratiques ont été répertoriées en 1991 par l'auteur William McCleary dans le cadre d'une revue de projets où la Banque mondiale est intervenue et qui ont été financés à l'aide de taxes dédiées. Ces bonnes pratiques supposent la présence d'un fonds dédié ou d'un véhicule comptable similaire pour isoler les recettes perçues et rendre compte de leur utilisation. Voici la teneur de ces bonnes pratiques :

- il doit exister un lien fort entre bénéficiaires, payeurs de la taxe et montant prélevé;
- l'utilisation de taxes ciblées doit être nécessaire, en plus des tarifs existants, pour réaliser certains objectifs ou encore pour hausser les revenus nécessaires à la mise en place des programmes visés;
- les dispositions prises en matière de tarif, de taxation et autres moyens de financement ciblés doivent permettre d'obtenir les ressources suffisantes pour répondre au niveau de demande de service public actuel et prévu;
- il doit exister un programme d'investissement approprié pour les revenus tirés des taxes ciblées, ainsi qu'un ensemble de règles claires pour régir les décisions d'investissement, la répartition des dépenses d'investissement, d'entretien et de réhabilitation ainsi que les frais généraux d'administration;
- des garanties en matière de comptabilité et d'audit contre l'utilisation abusive ou le détournement de fond doivent être présentes;
- le programme de dépenses et son financement doivent être conformes aux politiques du gouvernement en matière de macroéconomie et d'allocation des ressources;
- un organisme gouvernemental doit superviser les fonds extrabudgétaires et veiller à ce que leurs activités soient conformes à la politique établie;
- un organisme ayant la capacité de planifier, d'évaluer et de mener à bien le programme doit être en place;

- une date doit être fixée à l'avance afin de déterminer l'évaluation et l'éventuelle reconduction des taxes spécifiques³⁰.

Le respect de ces bonnes pratiques implique un niveau de complexité supplémentaire dans la gestion des fonds publics provenant des mesures écofiscales.

2.1 Collecte et traitement de données

Un travail additionnel de collecte et de traitement de données est requis pour permettre le suivi des montants collectés et les dépenses du fonds. En retour, il est donc attendu que l'utilisation des fonds dédiés permette l'atteinte de résultats concrets et autrement inaccessibles, en termes de retombées environnementales par exemple en offrant aux décideurs la possibilité de hausser un prélèvement environnemental à un niveau supérieur à ce qui aurait été autrement possible³¹.

2.2 Communication des résultats financiers et des retombées

En vue de faciliter l'adhésion (ou l'appui) aux mesures écofiscales par la population, des efforts de communication doivent être déployés afin de permettre à la population de comprendre les effets des prélèvements et des programmes ou des actions financées par ceux-ci³².

Si les activités pour lesquelles les recettes sont collectées sont clairement identifiées et justifiées et que ces recettes permettent de financer entièrement ces activités, on maximise la probabilité d'accroître l'acceptabilité des prélèvements qui servent à financer les fonds dédiés. Les contribuables seront informés des coûts réels des activités et pourront lier cet effort fiscal à des résultats tangibles³³. Toutefois, cela sous-entend une démonstration de la contribution pertinente des dépenses effectuées à l'aide des prélèvements écofiscaux à l'effort de réhabilitation et de protection environnementales³⁴.

De plus, la perception d'équité liée à l'utilisation des recettes écofiscales favorise leur acceptabilité. Là encore, cela implique que le mécanisme redistributif soit apparent pour le public³⁵.

2.3 Gouvernance et réactivité

D'une part, des règles claires doivent entourer la gestion des fonds dédiés. D'autre part, le respect de ces règles doit permettre l'atteinte des objectifs à la base de leur mise en place.

³⁰ William McCLEARY, « The Earmarking of Government Revenue – A Review of Some World Bank Experience », (1991), vol. 6, n° 1 *The World Bank Research Observer* 81-104, p. 102.

³¹ Craig BRETT et Michael KEEN, « Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes », (2000), vol. 75 *Journal of Public Economics* 315-340, p.336.

³² Jens EWALD, Thomas STERNER et Erik STERNER, « Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters », (2022), vol. 70 *Resource and Energy Economics* 101331.

³³ Robert CARLING, « Tax Earmarking: Is It Good Practice? », *Perspectives on Tax Reform (12)*, The Centre for Independent Studies, 2007.

³⁴ Andrea BARANZINI et Stefano CARATTINI, « Effectiveness, earmarking and labelling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data », (2017), vol. 19 *Environmental Economics and Policy Studies* 197-227, p. 211.

³⁵ Tatiana FALCAO, « Yellow Vests and Young Greens: Searching for Equity and Public Acceptance in Carbon Taxation », (2019), vol. 95, n° 3 *Tax Notes International* 227-233, p. 231.

À titre d'exemple, il n'est pas nécessairement pertinent d'allouer législativement l'ensemble des fonds collectés dans une année à la réalisation de dépenses environnementales spécifiques dans cette année, au risque de créer des distorsions. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un fonds dédié est suralimenté qu'on doit immédiatement augmenter le financement de dépenses vertes. De plus, des avancées technologiques ou autres en matière environnementale pourraient donner lieu à une utilisation plus efficace des fonds collectés dans les années précédentes. Les résultats que procure la recherche pourraient notamment permettre d'identifier de nouvelles pistes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'intensité des dépenses dans un domaine ne devrait pas suivre automatiquement l'évolution annuelle des revenus tirés d'un prélèvement³⁶. Il est donc utile de prévoir à l'avance l'utilisation des surplus.

À l'inverse, lorsque les prélèvements sont insuffisants pour réaliser les activités nécessaires à l'actualisation de la mission du fonds, une analyse objective des solutions doit être effectuée afin de combler le déficit, incluant la révision des niveaux de prélèvements écotiscaux.

³⁶ A. BOWEN, précité, note 20, p. 20.

3. UTILISATION DES FONDS DÉDIÉS À PORTÉE ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC

Au Québec, l'utilisation des fonds dédiés (« fonds spéciaux ») par le gouvernement est encadrée par leurs lois de mise en place ainsi que par la *Loi sur l'administration financière*³⁷. Certaines recettes tirées des mesures écofiscales sont versées dans des fonds spéciaux et assurent le financement d'activités spécifiques.

3.1 Encadrement législatif

Le chapitre V de la *Loi sur l'administration financière* du Québec précise que les fonds spéciaux doivent avoir un budget distinct et une comptabilité distincte des revenus et des dépenses. Un fonds spécial pourvoit à certains engagements financiers³⁸ à l'aide de montants qui ne font pas partie du fonds général du fonds consolidé du revenu. Les montants virés à un fonds spécial doivent faire l'objet de crédits spécifiques votés par le Parlement du Québec ou encore être prévus par la loi³⁹.

Le ministère auquel la responsabilité d'un fonds spécial a été déléguée doit effectuer le suivi comptable, incluant les prévisions de revenus et de dépenses⁴⁰. Les prévisions sont encadrées par les orientations budgétaires gouvernementales qui sont transmises par le ministère des Finances du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor. Ces prévisions sont ensuite étudiées par l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de l'étude des crédits, tandis que le gouvernement détermine la nature des activités financées⁴¹. Le ministère responsable d'un fonds spécial doit par la suite respecter son budget de dépenses.

Comme le soulignait en 2013 le ministère des Finances et de l'Économie du Québec, « la création de certains fonds spéciaux depuis 2009 permet de financer, avec des revenus dédiés, des missions prioritaires. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés »⁴².

La gestion d'un fonds spécial est donc soumise au contrôle parlementaire. En pratique cependant, cette reddition de comptes ne permet pas nécessairement de juger d'une utilisation efficace des ressources. En effet, il n'est pas prévu que les activités qui doivent être financées par les fonds spéciaux fassent l'objet d'analyses systématiques. Ainsi, si le financement d'un fonds spécial ne lui permet pas de réaliser un niveau d'activité adéquat (comme d'assurer le maintien d'un certain niveau de service en transport collectif ou le maintien d'un rythme soutenu de décontamination de sites miniers), aucun mécanisme n'intervient pour forcer un rehaussement du niveau de financement. Le seul impératif est qu'il y ait appariement entre la capacité de payer et la programmation des dépenses.

Le fait que le gouvernement crée un fonds spécial pour financer des missions prioritaires n'implique donc pas une flexibilité supplémentaire pour obtenir le financement requis pour permettre à un fonds de remplir sa mission. Lorsque le financement des fonds spéciaux requiert une nouvelle forme de prélèvements, ceux-

³⁷ RLRQ, c. A-6.001.

³⁸ *Loi sur l'administration financière*, art. 5.1.

³⁹ *Id.*, art. 5.3.

⁴⁰ *Id.*, art. 47 à 51.

⁴¹ *Id.*, art. 56.

⁴² VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014, hiver 2014*, Chapitre 4 : Budget des fonds spéciaux, par. 11, p. 8.

ci sont fixés en fonction de l’agenda gouvernemental et l’utilisation de ces montants est balisée selon des critères prédéterminés, souvent relativement larges.

3.2 Éventail et mission des Fonds spéciaux existants

On dénombre 43 fonds spéciaux utilisés par le gouvernement du Québec au 31 mars 2023⁴³, dont cinq sont alimentés en totalité ou en partie par des prélèvements écofiscaux (excluant le Fonds des générations⁴⁴).

Les fonds spéciaux du Québec dans lesquels sont versées certaines recettes de mesures écofiscales, leurs missions ainsi que leurs ministères responsables sont présentés au tableau 5. Il convient de noter que le Fonds des ressources naturelles (FRN) est géré par trois ministères, ceux-ci se partageant les responsabilités afférentes à ses six volets.

Tableau 5. **Ministères responsables et mission des fonds spéciaux financés par des mesures écofiscales en 2023**

Ministère responsable ⁴⁵	Mission
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts	<p>Fonds des ressources naturelles (FRN)⁴⁶ – Année de mise en place : 2011</p> <p>Volet forestier, dédié notamment au financement d’activités visant à maintenir ou à améliorer la protection, la mise en valeur ou la transformation des ressources du milieu forestier.</p> <p>Volet aménagement durable du territoire forestier, dédié notamment au financement des activités liées à l’aménagement durable des forêts et à sa gestion et à d’autres activités liées à la sensibilisation et à l’éducation forestière ainsi qu’à la protection des ressources du milieu forestier.</p> <p>Volet patrimoine minier, dédié notamment au financement d’activités favorisant la restauration de sites miniers.</p> <p>Volet gestion de l’activité minière, dédié notamment au financement de la <i>Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière⁴⁷</i> et des règlements pris pour leur application.</p>
Ministère de l’Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs	<p>Fonds des ressources naturelles (FRN) – Année de mise en place : 2011</p> <p>Volet conservation et mise en valeur de la faune pour le financement d’activités liées à la conservation, à la gestion et à l’aménagement d’habitats fauniques.</p> <p>Fonds de transition, d’innovation et d’efficacité énergétique (FTIÉÉ)⁴⁸ – Année de mise en place : 2016⁴⁹</p> <p>Fonds affecté au financement des activités liées à la transition, à l’innovation et à l’efficacité énergétiques⁵⁰.</p>

⁴³ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses des portefeuilles 2023-2024*, 2023.

⁴⁴ En 2022-2023, le Fonds des générations était financé notamment par une partie des revenus miniers. Il ne l’est plus à compter de 2023-2024. Par ailleurs, ce fonds poursuit un objectif unique de réduction de la dette, sans visée environnementale.

⁴⁵ Correspond au ministère responsable en date du 1^{er} avril 2023. Les modifications ponctuelles aux structures et aux responsabilités des ministères peuvent faire en sorte qu’un fonds spécial relève d’un ministère différent.

⁴⁶ *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, RLRQ, c. M-25.2, art. 17.12.12.

⁴⁷ RLRQ, c. M-11.5.

⁴⁸ Renommé en 2020. Auparavant Fonds de transition énergétique. Voir *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l’électrification*, L.Q. 2020, c. 19.

⁴⁹ *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2016, c. 35.

⁵⁰ *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, art. 17.12.21.

	<p>Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC)⁵¹ – Année de mise en place : 2006⁵²</p> <p>Fonds affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière. Le contrôle des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire québécois constitue une de ses priorités⁵³.</p>
	<p>Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHÉ) – Année de mise en place : 2017</p> <p>Fonds affecté au financement de toute mesure que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions⁵⁴. Toutefois, les sommes perçues en certaines matières doivent être affectées au financement de mesures apparentées.</p>
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie	<p>Fonds des ressources naturelles (FRN) – Année de mise en place : 2011</p> <p>Volet gestion des énergies fossiles pour le financement des activités nécessaires à l'application de la <i>Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure</i>⁵⁵.</p>
Ministère des Transports et de la Mobilité durable	<p>Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) – Année de mise en place : 2010⁵⁶</p> <p>Fonds affecté notamment au financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des services de transport en commun des organismes publics visés à l'article 88.1 de la <i>Loi sur les transports</i>⁵⁷; • de la construction et de l'exploitation d'infrastructures routières et d'infrastructures de transport en commun faisant l'objet d'une entente de partenariat conclue en vertu de la <i>Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport</i>⁵⁸; • des infrastructures routières et des infrastructures de transport en commun; • des autres activités reliées à l'offre de biens et services au sein du réseau de parcs routiers ainsi que l'ensemble des opérations relatives à la conception, à la mise en œuvre, à la gestion et aux activités de ce réseau. • des frais de fonctionnement des services de transport en commun d'une régie intermunicipale, etc.⁵⁹ <p>À la mise en place du FORT, on considérait que ces prélèvements devaient « refléter à la fois le coût d'utilisation du réseau routier, les impacts environnementaux liés à l'utilisation des carburants et la congestion automobile »⁶⁰.</p>

Note : Le 20 octobre 2022, le premier ministre, M. François Legault, a réorganisé le partage des responsabilités ministérielles relatives aux forêts, à la faune et aux parcs en les confiant à la ministre des Ressources naturelles et des Forêts et au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Source : QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes 2023-2024*, 2023.

⁵¹ Renommé en 2020. Auparavant Fonds vert. Voir *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, L.Q. 2020, c. 19.

⁵² *Loi sur le développement durable*, RLRQ, D-8.1.1.

⁵³ *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ, c. M-30.001, art. 15.1.

⁵⁴ *Id.*, art. 15.4.38.

⁵⁵ RLRQ, c. R-1.01.

⁵⁶ Le FORT a remplacé et modifié le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier. Voir QUÉBEC, ministère des Transports, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, 2010.

⁵⁷ RLRQ, c. T-12.

⁵⁸ RLRQ, c. P-9.001.

⁵⁹ *Loi sur le ministère des transports*, RLRQ, c. M-28, art. 12.30.

⁶⁰ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011 – Plan d'action économique et budgétaire*, 30 mars 2010, p. 34.

4. GESTION DES FONDS SPÉCIAUX ET RESPECT DES BONNES PRATIQUES

Les cinq fonds spéciaux à portée environnementale devaient obtenir des revenus et des dépenses en équilibre à 9,3 G\$ pour l'exercice 2022-2023. Ceux-ci montrent, d'un point de vue consolidé, un surplus cumulé de 3,6 G\$ au 31 mars 2023.

Tableau 6. Revenus, dépenses et surplus cumulés des fonds spéciaux, Québec 2022-2023 (M\$)

	Fonds spéciaux (financés en partie par l'écofiscalité)
Revenus 2022-2023	9 344,7
Dépenses 2022-2023	9 301
Surplus cumulé	3 643,4

Source : QUÉBEC, Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2023-2024 – Crédits et dépenses de portefeuilles 2023-2024*.

4.1 Information financière

La reddition de comptes financière des fonds spéciaux est diffusée par le Conseil du trésor sur une base annuelle. On y constate que les revenus tirés de l'écofiscalité ne constituent qu'une partie du financement des fonds auxquels ils sont liés. Ceux-ci peuvent aussi être approvisionnés par des sommes virées par leur ministre responsable sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement ou encore par des transferts du gouvernement fédéral. Comme l'indique le tableau 6, d'un point de vue consolidé, les revenus tirés de mesures écofiscales en 2022-2023 ont permis d'assurer près de 58 % du financement des cinq fonds spéciaux à portée environnementale examinés. Seul le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) est presque exclusivement alimenté par un prélèvement écofiscal (à savoir les prélèvements du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE)), à hauteur de 93,1 %. Dans certains cas, cette proportion est inférieure à 50 %.

Il n'est donc pas possible d'associer aux recettes provenant de mesures écofiscales les dépenses particulières financées à l'aide de celles-ci.

Tableau 7. Recettes tirées de prélèvements écofiscaux versés à des fonds spéciaux, 2022-2023, en M\$ et en proportion de l'ensemble des revenus

	Prélèvement écofiscal	Revenus, mesures écofiscales (M\$)	Revenus totaux (M\$)	Part de l'ensemble des revenus provenant de mesures écofiscales (%)
FRN – Volet gestion des énergies fossiles	<ul style="list-style-type: none"> Licences d'exploration, production ou stockage hydrocarbure. 	1,0	78,3 ⁶¹	1,3 %
FRN – Volet aménagement durable du territoire forestier, FRN – Volet patrimoine minier et FRN – Volet gestion de l'activité minière	<ul style="list-style-type: none"> Droits et permis sur les ressources forestières (droits de coupe de bois). Droits miniers⁶². 	319,9	690,9	46,3 %
FRN – Volet conservation et mise en valeur de la faune	S. O.	0	0,01	0 %
FTIÉÉ	<ul style="list-style-type: none"> Quotes-parts des distributeurs d'énergie. 	85,2	207,2	41,1 %
FECC	<ul style="list-style-type: none"> Droits du SPEDE. 	1 319,1	1 416,3	93,1 %
FPEDHÉ	<ul style="list-style-type: none"> Redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles. Redevance exigible pour l'utilisation de l'eau. Compensation financière pour perte de milieu humide et hydrique⁶³. Droits annuels exigibles des titulaires d'une attestation d'assainissement en milieu industriel. 	196,6	271,2	72,5 %
FORT	<ul style="list-style-type: none"> Taxe sur les carburants⁶⁴. Droits sur immatriculation et permis de conduire⁶⁵. 	3 469,5	6 680,8	51,9 %
Total		5 391,3	9 344,7	57,7 %

Note : Aucune information financière n'est divulguée par le Conseil du trésor concernant le volet forestier du Fonds des ressources naturelles (FRN) pour l'année financière 2022-2023. La redevance exigible pour l'utilisation de l'eau alimente le Fonds bleu depuis le 1^{er} janvier 2024.

Source : QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses de portefeuilles 2023-2024*, 2023.

⁶¹ Comptabilisation d'un revenu exceptionnel au cours de l'exercice financier 2022-2023 nécessaire au financement des dépenses en lien avec la sanction de la *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, RLRQ, c. R-1.01.

⁶² Le Décret 1101-2020 autorise un virement de 18 M\$ en provenance des sommes perçues à titre de droits miniers en 2022-2023. De plus, les revenus tirés de claims miniers, qui ne sont pas inclus à l'*Inventaire des mesures écofiscales* sont inclus à ce montant. Voir Frédéric DESCHÊNES, Samuel CARBONNEAU, Michaël ROBERT-ANGERS et Lyne LATULIPPE, *Inventaire des mesures écofiscales au Québec* – Édition 2023, Cahier de recherche 2023-16, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2023.

⁶³ *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, L.Q. 2017, c. 14.

⁶⁴ *Loi concernant la taxe sur les carburants*, RLRQ, c. T-1, art. 55.1.1.

⁶⁵ *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2, art. 648.4.

4.2 Diffusion de la justification et des retombées des dépenses

Bien que le cadre législatif ne contienne pas d'obligation systématique de rendre compte des retombées des dépenses effectuées à l'aide des fonds spéciaux, il s'agit là d'une bonne pratique de gestion applicable aux fonds dédiés (voir la section 2). Par ailleurs, en vue de soutenir la crédibilité des mesures écofiscales, de justifier leur utilisation ou de s'assurer du soutien populaire, la présence de mécanismes de diffusion des résultats doit être en place.

À ce sujet, on observe certaines différences entre le niveau d'information disponible selon les fonds. Ainsi, les ministères responsables du Fonds des ressources naturelles (FRN) ne présentent pas d'états financiers plus détaillés que ceux présentés par le Conseil du trésor (budget de dépenses et comptes publics), ceux-ci contenant une information minimale. De même, il n'est pas possible de lier les dépenses du Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique (FTIEÉ) et du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) au financement d'activités particulières. En revanche, des états financiers complets qui présentent à la fois les revenus écofiscaux et les dépenses précises sont diffusés dans le cas du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) et du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHÉ).

Tableau 8. Information relative à la justification et aux retombées des dépenses des fonds spéciaux, 2023

	Intégration au plan stratégique, au plan d'action et autres stratégies du ministère responsable	États financiers détaillés au sein du rapport annuel de gestion du ministère responsable ou présentés distinctement	Informations détaillées sur les activités financées	Reddition de comptes à l'égard des activités réalisées
FRN	<p>Les <i>Plans stratégiques 2023-2027</i> du ministère des Ressources naturelles et des Forêts⁶⁶ et du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs⁶⁷ ne tracent pas de lien entre les prélèvements, le FRN et les activités prévues.</p> <p>La stratégie de mise en valeur du patrimoine faunique et naturel⁶⁸, le <i>Plan de mise en valeur du territoire public 2022-2026</i>⁶⁹ et la <i>Stratégie d'aménagement durable des forêts</i>⁷⁰ ne font pas référence au FRN.</p>	Non disponibles.	<p>Non disponibles.</p> <p>La loi constitutive du FRN ne contient pas d'article concernant la reddition de comptes. Elle contient toutefois une description très sommaire de toutes les activités financées portées au crédit du fonds⁷¹.</p>	<p>Reddition de comptes périodique à l'égard des travaux sylvicoles réalisés⁷².</p> <p>Sur une base annuelle, planification révisée de la restauration des sites miniers abandonnés⁷³. Un bilan en lien avec cette planification est rendu disponible subséquent⁷⁴.</p>
FTIÉÉ	<p>Le <i>Plan stratégique 2023-2027</i> du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs⁷⁵ ne trace pas de lien entre les prélèvements, le FTIÉÉ et les activités prévues.</p>	<p>Non disponibles. Le <i>Rapport de gestion 2021-2022</i> du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles présente les dépenses et quelques retombées de quatre programmes en transition énergétique financés par la</p>	<p>Les mesures du <i>Plan directeur 2021-2026</i> en transition, innovation et efficacité énergétique, incluant les prévisions de résultats (et prévisions financières) sont</p>	<p>Les programmes financés par la quote-part ont fait l'objet d'évaluations en 2021 et 2022 :</p>

⁶⁶ QUÉBEC, ministère des Ressources naturelles et des Forêts, *Plan stratégique 2023-2027*, 2023.

⁶⁷ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Plan stratégique 2023-2027*, 2023.

⁶⁸ QUÉBEC, ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, *Stratégie de mise en valeur du patrimoine faunique et naturel 2021-2026*, 2022.

⁶⁹ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Plan de mise en valeur du territoire public 2022-2026*, 2022.

⁷⁰ QUÉBEC, ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, *Stratégie d'aménagement durable des forêts*, 2015.

⁷¹ *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, art. 17.12.12 à 17.12.22.

⁷² QUÉBEC, *Suivis forestiers des traitements sylvicoles réalisés au Québec et rentabilité des investissements*, en ligne : <https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/suivis-forestiers-traitements-sylvicoles-rentabilite-investissements/>.

⁷³ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Plan de travail 2021-2022 – Restauration des sites miniers abandonnés*, 2021.

⁷⁴ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Bilan du Plan de travail 2020-2021 – Restauration des sites miniers abandonnés*, 2022.

⁷⁵ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Plan stratégique 2023-2027*, 2023.

Le Québec tire-t-il pleinement avantage de ses fonds spéciaux à portée environnementale?

	changements climatiques, de la Faune et des Parcs, s'appuie sur les redevances en vue de diminuer les matières enfouies ⁸⁶ . Le <i>Plan d'action 2018-2023</i> de la <i>Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030</i> ne fait pas état du FPEDHÉ.	annuellement, distinctement du rapport de gestion du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs ⁸⁷ .	contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs les comptes détaillant l'utilisation des montants reçus ⁸⁸ . Les projets de restauration et de création de milieux humides et hydriques effectués sont rendus publics ⁸⁹ .	hydriques, incluant un bilan tous les 10 ans ⁹⁰ .
FORT	Le FORT ne figure pas à la <i>Politique de mobilité durable 2030</i> ⁹¹ ni à son <i>Plan d'action 2018-2023</i> ⁹² . Par ailleurs, il n'est pas présenté comme un outil contribuant à l'atteinte des objectifs dans le <i>Plan stratégique 2023-2027</i> ⁹³ .	Revenus et dépenses par type, investissements et activités de lutte aux changements climatiques diffusés dans le <i>Rapport annuel de gestion</i> du ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ⁹⁴ .	L'information diffusée ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble des différentes responsabilités du fonds (l'information diffusée dans les rapports de gestion annuels du ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ne comporte pas ce niveau de détail).	Le ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports produit des bilans de l'état des structures ⁹⁵ et des chaussées ⁹⁶ .

Note : À la suite de la création du Fonds bleu, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs prévoit que les mesures financées par le Fonds bleu seront regroupées en 2024 dans un plan de mise en œuvre associé à la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*.

⁸⁶ RECYC-QUÉBEC, *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles – Plan d'action 2019-2024 : Bilan de mi-parcours*, Action 22 « Favoriser l'émergence d'approches complémentaires pour détourner des matières de l'élimination », p. 37.

⁸⁷ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État – États financiers de l'exercice clos le 31 mars 2022*, en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/fonds-protec-enviro-dom-hydrique-etat/etats-financiers-fonds-protection-environnement-domaine-hydrique-etat-2022.pdf>.

⁸⁸ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles – Cadre normatif 2023-2025*, 2023.

⁸⁹ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques*, en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/prcmhh/index.htm>.

⁹⁰ *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, section VI.

⁹¹ QUÉBEC, ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Politique de mobilité durable – 2030*, 2018.

⁹² *Id.*

⁹³ QUÉBEC, ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Plan stratégique 2023-2027*, 2023.

⁹⁴ QUÉBEC, ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, 2022, p. 51.

⁹⁵ QUÉBEC, ministère des Transports et de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Bilan de l'état des structures sous la responsabilité du ministère des transports 2021*, 2022.

⁹⁶ *Id.*

4.3 Évaluation de la pertinence des dépenses

Au-delà de la transparence, la démonstration de la pertinence des dépenses vertes doit être effectuée afin de susciter l'adhésion aux mesures écofiscales.

Sur ce point, des critiques fortement médiatisées ont été soulevées sur la gestion du Fonds vert, fonds spécial remplacé en partie par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) depuis le 1^{er} novembre 2020, dont les revenus provenaient principalement du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE). Selon ces critiques :

- des délais étaient observés dans la transmission d'information au public malgré les exigences légales⁹⁷;
- la performance attendue des projets ne constituait pas un critère d'attribution de l'aide financière en provenance du fonds⁹⁸;
- le Conseil de gestion du Fonds vert n'arrivait pas à appliquer les contrôles nécessaires en vue de permettre une gestion rigoureuse⁹⁹;
- il était ardu de juger de la performance de ce fonds spécial¹⁰⁰.

Malgré les correctifs apportés, le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) de même que les autres fonds spéciaux à portée environnementale semblent toujours présenter des difficultés en matière de performance et de gouvernance.

Ainsi, en juin 2022, la commissaire au développement durable indiquait qu'une part importante des dépenses du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) pour la période 2021-2026 était attribuable à des actions dont la contribution à l'atteinte des objectifs et des cibles du *Plan pour une économie verte 2030* n'était pas évaluée¹⁰¹, impliquant que le bien-fondé de leur financement n'était pas démontré¹⁰². De plus, dans certains cas, lorsque l'information relative à cette performance était disponible, ces actions ont été poursuivies bien qu'elles n'aient pas atteint leurs objectifs¹⁰³. On relevait aussi un manque d'information pour permettre de maximiser l'utilisation du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) dans la poursuite des objectifs du *Plan pour une économie verte*¹⁰⁴.

Parmi les critiques formulées à l'égard des autres fonds, notons le rapport de la commissaire au développement durable soumis en juin 2022, dans lequel il a été évalué que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles n'exerçait pas une gouvernance permettant une mise en œuvre efficace et efficiente

⁹⁷ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 – Rapport du commissaire au développement durable*, novembre 2020, Chapitre 2 : Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion, par. 9, p. 28.

⁹⁸ *Id.*, par. 29, p. 34.

⁹⁹ *Id.*, par. 55, p. 42.

¹⁰⁰ *Id.*, par. 10, p. 28.

¹⁰¹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022 – Rapport de la commissaire au développement durable*, juin 2022, Chapitre 2 : Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux, par.19, p. 25.

¹⁰² *Id.*, par. 25, p. 27.

¹⁰³ *Id.*, par. 27, p.28.

¹⁰⁴ *Id.*, par. 48, p. 34.

de la *Politique énergétique 2030*¹⁰⁵ (qui est en partie financée par le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique (FTIEÉ)). Le rapport de la commissaire au développement durable indique notamment que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles n'évaluait pas les progrès réalisés en vue de l'atteinte de l'ensemble de ces cibles.

À cela s'ajoute le fait que malgré les compensations financières pour perte de milieu humide et hydrique perçues et versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHÉ) (plus de 120 M\$ du 16 juin 2017 au 30 juin 2022)¹⁰⁶, une grande partie des projets qui portent atteinte aux milieux humides et hydriques ne font pas l'objet de compensations¹⁰⁷. Le rapport annuel de gestion du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs indique que tandis que 101 M\$ ont été amassés en compensation au cours des années 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023, les dépenses à ce titre s'élèvent à moins de 2,5 M\$¹⁰⁸. La commissaire au développement durable indique, dans son rapport d'avril 2023, que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, responsable du fonds, n'est pas en mesure « de comparer adéquatement les fonctions écologiques des milieux humides détruits avec celles des milieux dont la restauration ou la création est prévue ». De plus, elle indique que certaines régions où des pertes ont été constatées depuis 2018 n'ont aucun projet de restauration ou de création de prévu¹⁰⁹.

Enfin, il est possible de constater, d'une part, un déséquilibre entre les revenus et les dépenses du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) depuis 2017 (attribuable en partie aux décisions de gestion¹¹⁰) et, d'autre part, un accroissement du déficit de maintien d'actifs du réseau routier supérieur qui atteint 20,2 G\$ en 2023¹¹¹. Devant le manque de financement chronique anticipé du FORT, le gouvernement a lancé des consultations en 2019 et produit un rapport de synthèse deux ans plus tard¹¹². Malgré cela, le *statu quo* subsiste en 2023 : le FORT fait l'objet d'un sous-financement malgré un apport de plus en plus important du fonds général et d'autres sources que les prélèvements écofiscaux. Le Budget 2023-2024 indique que le FORT se trouvera en situation de déficit cumulé à compter de 2026-2027¹¹³. Pourtant, l'enjeu de transparence est à la source de la mise en place du FORT¹¹⁴. De plus, ce fonds spécial devait permettre d'apporter une

¹⁰⁵ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022 – Rapport de la commissaire au développement durable*, juin 2022, Chapitre 3 : Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre, p. 79.

¹⁰⁶ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023 – Rapport de la commissaire au développement durable*, avril 2023, Chapitre 3 : Conservation des milieux humides et hydriques – Audit de performance, par. 57, p. 91.

¹⁰⁷ QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Analyse d'impact réglementaire – Règlement modifiant principalement le Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques et d'autres dispositions réglementaires*, 2021, en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/milieux-humides/air-rcamhh-202111.pdf>.

¹⁰⁸ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Rapport annuel de gestion* (années multiples).

¹⁰⁹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport de la commissaire au développement durable*, avril 2023, précité, note 106, par. 49, p. 88.

¹¹⁰ Michel BEAULÉ, *Fonds des réseaux de transport terrestre – Bilan de l'évolution de 2010 à 2022*, Note d'intervention de l'Institut de recherche en économie contemporaine, avril 2023.

¹¹¹ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2023-2033*, 2023, p. A.24.

¹¹² QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable – Document synthèse*, 2021.

¹¹³ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2023-2024*, précité, note 1, p. H.23.

¹¹⁴ M. BEAULÉ, précité, note 110.

prévisibilité et une confiance accrues quant aux sommes disponibles pour la réalisation et l'entretien des infrastructures, notamment en matière de transport en commun.

Ces éléments ne tendent pas à montrer que les prélèvements écofiscaux sont utilisés de façon optimale.

5. QUELQUES CONSTATS ET PERSPECTIVES LIÉS AUX FONDS SPÉCIAUX ENVIRONNEMENTAUX

Il est possible de dresser certains constats à l'égard de la gestion actuelle des fonds spéciaux. Au regard des bonnes pratiques mentionnées précédemment, des pistes d'amélioration peuvent être proposées dans la perspective d'accroître l'acceptabilité des prélèvements écofiscaux.

5.1 Des informations qui ne permettent pas de lier le payeur aux activités financées

Le gouvernement du Québec a consenti des efforts de transparence à l'égard des actions financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Il en va ainsi pour la structure de gouvernance du FECC qui a été revue dans le cadre de la transition du Fonds vert, venant en clarifier les principes de gestion et les mesures de contrôle. De plus, un bilan de suivi des actions financées est maintenant disponible, permettant de juger de leur niveau de performance¹¹⁵.

Néanmoins, il n'est pas possible de lier un prélèvement écofiscal à une activité ou à un programme particulier, les fonds spéciaux à portée environnementale bénéficiant tous d'un financement hybride. De même, dans certains cas, les actions spécifiques financées ne sont pas documentées.

Bien que cela ajouterait de la complexité, on devrait s'interroger sur la pertinence de lier un prélèvement écofiscal particulier au financement exclusif d'une ou de plusieurs activités spécifiques. De même, l'effort de communication à l'égard des activités financées à l'aide de ces prélèvements devrait permettre à la population de jauger l'étendue de l'effort financier à consentir pour la réalisation d'un niveau d'activité donné.

5.2 Une reddition de comptes perfectible

Les activités financées à l'aide des fonds spéciaux ne font pas systématiquement l'objet d'évaluations de performance quant à l'atteinte de cibles environnementales. De plus, les quelques audits menés par la commissaire au développement durable font état de lacunes importantes à l'égard de l'aspect coût-bénéfice de ces activités.

Généralement, il n'est pas toujours possible d'isoler l'effet des dépenses vertes sur le bilan environnemental. Il s'agit pourtant d'un élément clé pour accroître l'appui aux mesures écofiscales.

5.3 Un financement à arrimer aux besoins

Il est attendu que les niveaux de recettes et de dépenses des fonds spéciaux ne soient pas en parfait équilibre. Cela peut même être sain du point de vue de l'efficacité économique. Cependant, il est difficilement justifiable de laisser un fonds accumuler les déficits alors que des besoins criants qui relèvent de sa mission ne sont pas satisfaits, comme dans le cas du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT)¹¹⁶, ou encore

¹¹⁵ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Bilan 2021-2022*, précité, note 85.

¹¹⁶ QUÉBEC, ministère des Transports et de la Mobilité durable, *Avis du comité d'experts indépendants – Avis sur la programmation initiale 2022-2024*, Comité d'experts indépendants sur la programmation, 2022, en ligne : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/investissements/Documents/rapport-final-CEI-2022.pdf>.

que l'utilisation de produits environnementaux et de technologies propres dans l'ensemble de l'économie québécoise stagne¹¹⁷.

Cela est symptomatique du fait que contrairement à un des principes à la base de l'utilisation des fonds dédiés, le niveau des prélèvements écofiscaux servant à alimenter les fonds spéciaux n'est pas directement lié au coût des mesures à financer pour résoudre des problématiques environnementales particulières. Ainsi, à titre d'exemple, en matière de restauration de sites miniers contaminés, « la gestion du passif au titre des sites contaminés découle de la gestion centrale au Secrétariat du Conseil du trésor. Il n'y a pas de lien entre les sommes perçues en redevances minières et les montants dépensés pour le passif au titre des sites contaminés »¹¹⁸. Or, on note un écart considérable entre ce passif et le coût des travaux effectués en matière de restauration qui s'élevait à 28,2 M\$ en 2020-2021, ce qui suscite des questionnements quant au rythme de progression des travaux et quant à leur portée.

De même, un niveau de surplus acceptable devrait être prédéfini, quitte à utiliser un second mécanisme de recyclage des revenus, l'octroi de prestations ciblées par exemple, lorsque ce plafond est atteint.

5.4 Un soutien aux mesures progressives à affirmer

On estime qu'en 2030, l'effet conjugué du marché du carbone et du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) sur le PIB et le revenu disponible des ménages sera positif (les retombées des mesures prévues dans le cadre du *Plan pour une économie verte* surpasseront de plus de 6 milliards de dollars constants de 2021 le coût associé à la hausse du signal-prix du carbone)¹¹⁹. Cette évaluation est toutefois muette sur la distribution de cet effet selon le revenu des ménages.

En effet, ces prélèvements reposent sur le principe du pollueur-payeur et si des modifications de comportement peuvent permettre de les éviter totalement ou partiellement, cela peut toutefois impliquer des investissements (voiture électrique, rénovation domiciliaire) peu accessibles aux ménages à faible revenu. L'écofiscalité peut donc, dans certains cas, amplifier les écarts de revenu disponible¹²⁰. À titre d'exemple, bien que l'empreinte carbone d'un ménage québécois soit plus importante lorsque son revenu s'accroît¹²¹, il n'en demeure pas moins que la tarification du carbone accapare une part plus importante du revenu disponible des ménages du premier quintile¹²².

Or, certaines évaluations indiquent que l'aide gouvernementale accordée en vue d'inciter à réduire l'empreinte carbone peut bénéficier principalement aux ménages présentant les revenus les plus élevés. Cela serait notamment le cas pour les subventions à l'achat de véhicules électriques¹²³ et les investissements dans

¹¹⁷ STATISTIQUE CANADA, Tableaux 36-10-0630-01 et 36-10-0222-01.

¹¹⁸ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Étude des crédits 2020-2021 – Renseignements particuliers du deuxième groupe d'opposition*, Question particulière n° 4.

¹¹⁹ QUÉBEC, ministère des Finances et ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Plan pour une économie verte 2030 – Plan de mise en œuvre 2023-2028, Analyse d'impact sur les émissions de GES et l'économie*, mai 2023.

¹²⁰ B. MURRAY et N. RIVERS, précité, note 15.

¹²¹ Geoffroy BOUCHER, *Empreinte carbone des ménages québécois selon le revenu*, Observatoire québécois des inégalités, 2022.

¹²² Christopher BARRINGTON-LEIGH, Bronwen TUCKER et Joaquin KRITZ LARA, « The Short-Run Household, Industrial, and Labour Impacts of the Quebec Carbon Market », *Analyse de politiques*, décembre 2015.

¹²³ Miguel A. TOVAR REANOS et Katrin SOMMERFELD, « Fuel for inequality: Distributional effects of environmental reforms on private transport », (2018), vol. 51, issue C, *Resource and Energy Economics* 28-43, p. 36.

les stations de recharge¹²⁴, des mesures financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Cela fut aussi le cas avec le programme Rénovert, qui visait à encourager les particuliers « à réaliser des travaux de rénovation résidentielle écoresponsables qui étaient reconnus et qui avaient une incidence positive sur le plan énergétique ou environnemental »¹²⁵. Ce programme, qui a pris fin le 31 mars 2019, était financé par le Fonds vert. Pour la seule année financière 2019, les contribuables dont le revenu dépassait 100 000 \$ (qui représentent 8,3 % de l'ensemble des contribuables) ont touché 28,9 % du total de ce crédit d'impôt remboursable. Cela représente une part équivalente du crédit touché par les contribuables dont le revenu était inférieur à 50 000 \$ (29,5 %), qui représentent quant à eux 65,6 % des contribuables¹²⁶.

Dans la mesure où on désire hausser la confiance de la population envers les prélèvements écofiscaux, la prise en compte des impacts redistributifs des mesures vertes financées par les fonds spéciaux constitue une piste à privilégier¹²⁷.

Des mesures vertes de ce type existent. Par exemples, dans le cas de l'aide financière à l'achat d'un véhicule particulier électrique, la Colombie-Britannique déploie le programme *Clean BC Go Electric*¹²⁸ qui est semblable au programme *Roulez-vert* du Québec financé par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Le montant de l'aide offert dans le cadre du programme de la Colombie-Britannique est abaissé si le véhicule acquis est un véhicule hybride branchable dont l'autonomie est inférieure à 85 km. De plus, ce programme se distingue par le fait que le montant d'aide diminue lorsque le revenu de l'acheteur s'accroît.

Tableau 9. Paramètres du programme Clean BC Go Electric, 2023

Revenu brut individuel annuel	Rabais pour véhicule hybride branchable dont la portée est inférieure à 85 km	Rabais pour véhicule zéro-émission et véhicule hybride branchable longue portée
Moins que 80 000 \$	2 000 \$	4 000 \$
80 001 \$ – 90 000 \$	1 000 \$	2 000 \$
90 001 \$ – 100 000 \$	500 \$	1 000 \$
100 001 \$ et plus	Aucun rabais	Aucun rabais

Source : *Infra*, note 129.

De même, le crédit d'impôt américain à l'achat de véhicules électriques achetés à compter de 2023 est lui aussi limité aux acheteurs dont le revenu se situe sous un certain niveau¹²⁹.

¹²⁴ Christopher RAGAN, Matis ALLALI, Ruhee ISMAIL-TEJA, Riad KATkhoda et Charlotte REBOUL, *Repenser le soutien aux véhicules électriques*, École de politiques Max Bell, Université McGill, 2020.

¹²⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2016-2017 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, 2016, p. A.7.

¹²⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques fiscales des particuliers 2019 – Tableaux de données*, en ligne : <https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/statistiques-fiscales/index.asp>.

¹²⁷ Christoph BÖHRINGER, Xaquín GARCIA-MUROS et Mikel GONZALEZ-EGUINO, « Greener and Fairer: A Progressive Environmental Tax Reform for Spain », (2019), vol. 8, n° 2 *Economics of Energy & Environmental Policy*; voir aussi Francesco VONA, « Managing the distributional effects of climate policies: A narrow path to a just transition », (2023), vol. 205 *Ecological Economics* 107689.

¹²⁸ COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Passenger vehicle rebates for individuals*, en ligne : <https://goelectricbc.gov.bc.ca/rebates-and-programs/for-individuals/explore-personal-rebate-offers/>.

¹²⁹ USA, INTERNAL REVENUE SERVICE, *Credits for new clean vehicles purchased in 2023 or after*, en ligne : <https://www.irs.gov/credits-deductions/credits-for-new-clean-vehicles-purchased-in-2023-or-after>.

CONCLUSION

Une hausse du niveau des prélèvements associés aux mesures écofiscales est anticipée en vue de répondre aux impératifs environnementaux.

Aux prélèvements du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE), qui sont versés au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), devraient éventuellement s'ajouter des prélèvements supplémentaires en vue de combler le déficit du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) et de permettre à ce fonds de jouer pleinement son rôle. Dans le cas des autres fonds spéciaux examinés dans le présent texte, à la hausse, le 1^{er} janvier 2024, de la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau qui doit maintenant être versée au Fonds bleu (nouveau fonds spécial)¹³⁰, s'ajoute l'indexation de 2 \$, le 1^{er} janvier de chaque année, des redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles à verser au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHÉ)¹³¹.

Les taux des prélèvements écofiscaux appliqués par le Québec sont généralement bas¹³² et des hausses paraissent cohérentes avec l'étendue des besoins. De multiples rehaussements pourraient toutefois générer le mécontentement de la population, ce qui nécessite de s'attarder davantage à leur acceptabilité.

Les dépenses vertes des fonds spéciaux sont complémentaires aux prélèvements écofiscaux. Lorsqu'un prélèvement a une efficacité réduite pour changer un comportement dans un secteur, les dépenses peuvent cibler ce secteur en versant des compensations ou encore par l'octroi d'incitatifs, pour contribuer à l'obtention des changements désirés¹³³.

Toutefois, même si les fonds spéciaux à portée environnementale utilisés par le Québec constituent des outils environnementaux pertinents, il n'en demeure pas moins qu'il serait possible et souhaitable de les rendre plus performants.

¹³⁰ QUÉBEC, *Décret 1679-2023*, 22 novembre 2023, précité, note 1, art. 5.

¹³¹ *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles*, RLRQ, c. Q-2, r. 43, art. 4.

¹³² F. DESCHÊNES, S. CARBONNEAU, M. ROBERT-ANGERS et L. LATULIPPE, *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2023*, précité, note 62.

¹³³ D. B. MARRON et A. C. MORRIS, précité, note 14, p. 4.