équiterre

Baisse des prix du pétrole :

Mieux en répartir les bénéfices pour renforcer l'économie du Québec et de ses régions

Mémoire présenté au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2015

Février 2015

I) La baisse des prix du pétrole : une fenêtre d'opportunité temporaire pour diminuer le poids des hydrocarbures dans l'économie

La chute récente des cours du pétrole génère des gains financiers importants à court terme au sein des économies importatrices d'énergies fossiles comme le Québec. Par contre, à moyen et long terme, **cette situation temporaire contribuera à accroitre davantage la dépendance de notre économie** à l'égard de l'importation d'hydrocarbures.

L'exemple le plus simple de cet enjeu est le consommateur qui, devant un faible prix de l'essence, remplacera sa voiture compacte par un véhicule utilitaire. Ce faisant, il consommera plus d'essence pour les 5 ou 10 prochaines années et son budget familial sera frappé de plein fouet lorsque le prix de l'essence remontera.

Il est à craindre que la baisse des prix du pétrole entraine ainsi une hausse de la consommation d'énergies fossiles et donc, des émissions de GES.

Au retour de prix élevés, l'économie québécoise se retrouvera à nouveau grevée par une ponction importante et possiblement plus élevée de son PIB destinée à acquérir des produits pétroliers. À titre d'exemple, avant la chute des prix, le **déficit commercial** annuel associé à l'achat de produits pétroliers et de véhicules représentait **respectivement 18 milliards et 9 milliards de dollars**. De 1995 jusqu'à tout récemment, le déficit commercial pétrolier (pétrole et véhicules) est ainsi passé de **1,5 % à 5 % du PIB québécois**[1].

Dernièrement, plusieurs organisations et personnalités économiques importantes ont invité les États à saisir l'occasion créée par la baisse des prix du pétrole afin de diminuer la dépendance des économies aux hydrocarbures fossiles. Ces voix souhaitent en particulier une réinjection d'une partie des « gains à la pompe » dans des secteurs propres et créateurs d'emplois tels que les transports collectifs et la rénovation écoénergétique.

1.1 Le Fonds monétaire international (FMI), janvier 2015

> « Advanced economies should use the opportunity offered by lower oil prices to raise their fuel taxes to pay for infrastructure projects »
>
> - *Christine Lagarde, directrice du **Fonds monétaire international**, janvier 2015*[2].

Mme Lagarde a tenu ces propos à Washington, D.C., lors du lancement du *World Economic Outlook 2015* du FMI. Ce document invite notamment les pays importateurs de pétrole à profiter du faible prix du baril afin de revoir à la hausse leur taxation des énergies fossiles[3].

---

[1] RNCREQ (2014). « Vingt milliards de dollars de plus en six ans. Les retombées économiques d'une réduction de la consommation de pétrole au Québec : Faits saillants », Étude du *RNCREQ*, en ligne, 27 octobre 2014,

[2] ARGUS (2015). « Oil price drop a chance to raise fuel taxes: IMF », en ligne, 15 janvier 2015, http://www.argusmedia.com/News/Article?id=977760, page consultée le 9 février 2015.

[3] IMF (2015). « World Economic Outlook 2015 Update », *International Monatary Fund*, en ligne, 20 janvier 2015, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf, page consultée le 10 février.

1.2 Forum économique mondial, janvier 2015

« The price of oil is half of what it was four months ago. A price on carbon will be less noticed and resisted when consumers of gasoline, diesel and other oil products are enjoying dramatically lower fuel costs »

- Déclaration de principes adoptée en marge du **Forum économique mondial**, janvier 2015[4].

Lors d'un souper réunissant des personnalités du monde de la finance, incluant l'ancien secrétaire au Trésor américain Larry Summers, une feuille de route en vue d'une tarification du carbone à l'intention des différents ministres des Finances a été adoptée. Les conversations ont généré plusieurs consensus notamment sur le fait que la baisse des prix du pétrole créait une fenêtre d'opportunité pour passer à l'action.

1.3 The Economist, *Seize the Day: The fall in the price of oil and gas provides a once-in-a-generation opportunity*, janvier 2015

« Politicians, for the most part, have refused to raise taxes on fossil fuels in recent years, on the grounds that making driving or heating homes more expensive would not only annoy voters but also hurt the economy. With petrol and natural gas getting cheaper by the day, that excuse has gone »

- ***The Economist**, janvier 2015*[5].

Dans son édition du 17 janvier 2015, *The Economist* invite les décideurs à profiter de la baisse du prix du pétrole " by shifting taxes towards carbon use". « A cheaper, greener and more reliable energy future could be within reach », écrit encore The Economist.

1.4 The German Institute for International and Security Affairs, janvier 2015

« Low prices offer economic room to manoeuvre. There is a window of opportunity to invest in efficiency, especially in transport and buildings"

- *Severin Fischer, **German Institute for international and Security Affairs**, janvier 2015.*[6]

Selon le *German Institute for International and security Affairs*, les leaders européens devraient utiliser les bénéfices de la baisse du prix de pétrole afin de les réinvestir dans des mesures d'efficacité énergétique, notamment dans les secteurs du transport et du bâtiment.

---

[4] HEAPS, TOBY A.A. (2015). « Dinner in Davos serves up 7 kernels of carbon-pricing wisdom", The Corporate Knight: the magazine for clean capitalism », en ligne, 3 février 2015, http://www.corporateknights.com/channels/climate-and-carbon/dinner-davos-serves-7-kernels-carbon-pricing-wisdom/, page consultée le 9 février 2015.

[5] THE ECONOMIST (2015) « Size the day », The Economist, en ligne, 17 janvier 2015, http://www.economist.com/news/leaders/21639501-fall-price-oil-and-gas-provides-once-generation-opportunity-fix-bad, page consultée le 9 février 2015.

[6] RTCC (2015). « World Bank urges leaders to use oil crash to slash subsidies », RTCC, en ligne, 7 janvier 2015, http://www.rtcc.org/2015/01/07/world-bank-urges-leaders-to-use-oil-crash-to-slash-subsidies/ , page consultée le 9 février 2015.

II) Baisse des prix du pétrole : mieux en répartir les bénéfices pour renforcer l'économie du Québec et de ses régions

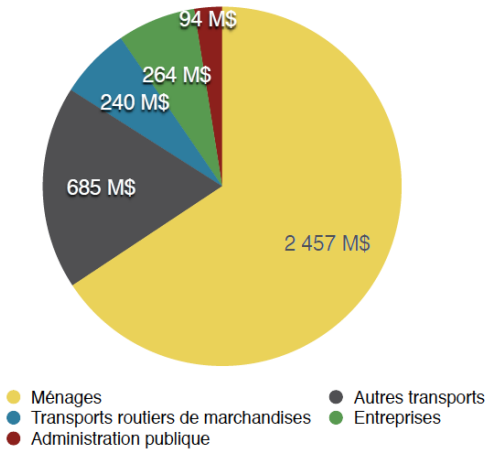
Recommandation principale : Équiterre propose la mise en place d'une forme de redevance de développement, appliquée à la consommation d'essence des ménages, non sujette à la TVQ et à la TPS, et dont les revenus générés seraient alloués aux secteurs du transport en commun, du transport terrestre de voyageurs, ainsi que de la rénovation énergétique. Cette redevance resterait en place jusqu'à ce que le prix du pétrole retrouve son niveau de juin 2014. Un prix plancher pourrait également servir aux mêmes fins.

Pour l'économie québécoise qui importe la totalité du pétrole qu'elle consomme, la baisse du prix du baril a un impact favorable sur le revenu disponible des consommateurs, des entreprises et du gouvernement. Pour le consommateur, cet impact s'est traduit par une baisse de quelque 30 cents le litre de pétrole à la pompe.

Selon une étude commandée par Équiterre à la firme DAMÉCO (voir annexe A), **les gains sectoriels annuels nets provenant de la chute des prix du pétrole pour l'économie québécoise sont estimés à quelque 3,7G$ pour l'ensemble des consommateurs**, toutes catégories confondues (*figure 1*). Ce calcul est basé sur un prix moyen à la pompe de 103,3 cents le litre pour l'essence et de 88,2 cents le litre pour le mazout (moyenne janvier 2015), par rapport à la moyenne de 137,2 cents le litre d'essence et 105,2 cents le litre de mazout en 2014[7].

Figure 1: Diminution des dépenses d'énergie suite à la baisse du prix du pétrole

(Millions de dollars)



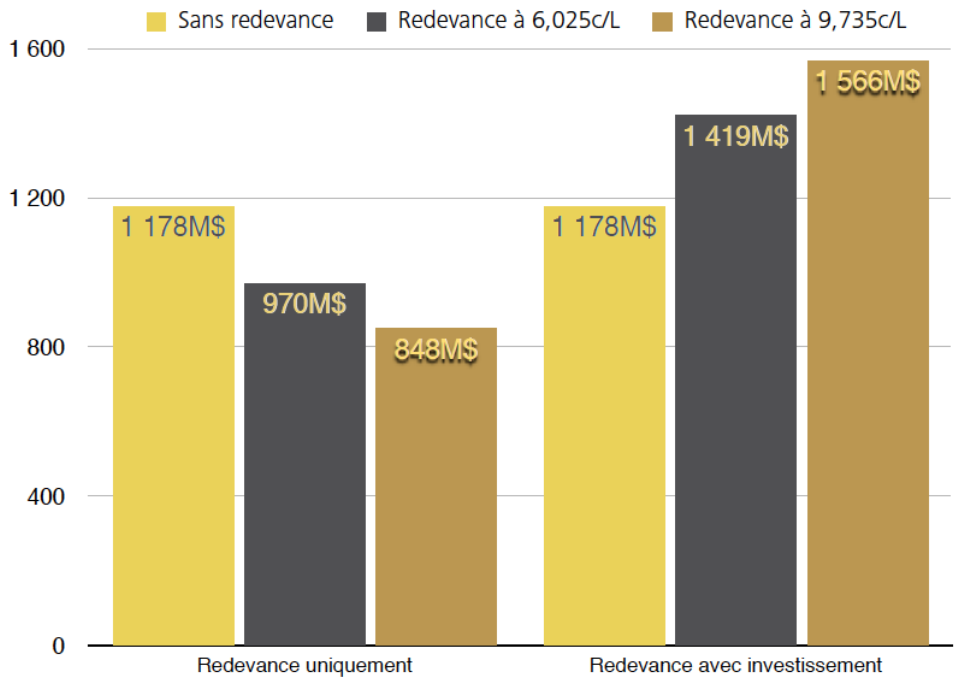
[7] Selon les données fournies par Daméco.

Équiterre estime que ce gain pourrait être réparti entre les consommateurs, et le financement de projets collectifs, dans toutes les régions du Québec. L'imposition d'une forme de redevance de développement sur l'essence permettrait ainsi de réallouer une partie du gain à des solutions permettant au Québec d'être plus résilient face aux fluctuations des prix du pétrole – en diminuant la part du PIB consacrée aux importations de produits pétroliers et de voitures - et d'améliorer son bilan carbone, tout en créant de la richesse et des emplois.

Équiterre propose ainsi la mise en place d'une forme de **redevance de développement appliquée à la consommation d'essence des ménages**, non sujette à la TVQ et à la TPS, dont les **revenus générés seraient réinvestis dans les secteurs du transport en commun, du transport terrestre de voyageurs,** ainsi que de la **rénovation énergétique**.

À ce titre, DAMÉCO a évalué **deux scénarios possibles** : (1) une taxe imposée de manière forfaitaire dans le prix de l'essence payée à la pompe, de sorte à recueillir **25 %** de la diminution des dépenses en essence et en mazout léger, soit 614 M$, et qui représenterait **6,025 cents le litre** et (2) la même taxe devant cette fois recueillir **40 %** de la diminution de ces dépenses, soit 982 M$, et qui représenterait **9,735 cents le litre**.

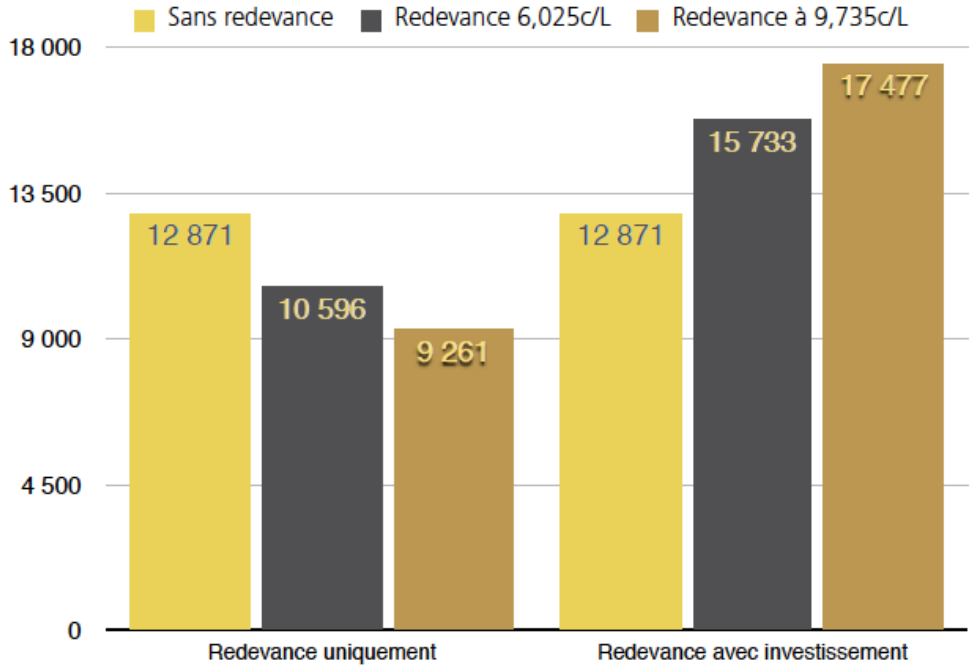
Figure 2: Impacts sur le Produit Intérieur Brut



Daméco estime que l'application d'une redevance de 6 à 10c/l sur le prix du pétrole, réinjectée dans l'économie québécoise sous la forme d'investissements dans les transports collectifs, le transport terrestre de voyageurs et la rénovation écoénergétique, augmenterait le PIB du Québec de façon significativement plus importante (**autour de 1,5G$**) qu'en l'absence d'une telle redevance répartissant le gain entre les ménages et le financement de projets collectifs (autour de 1,2G$) (*figure 2*).

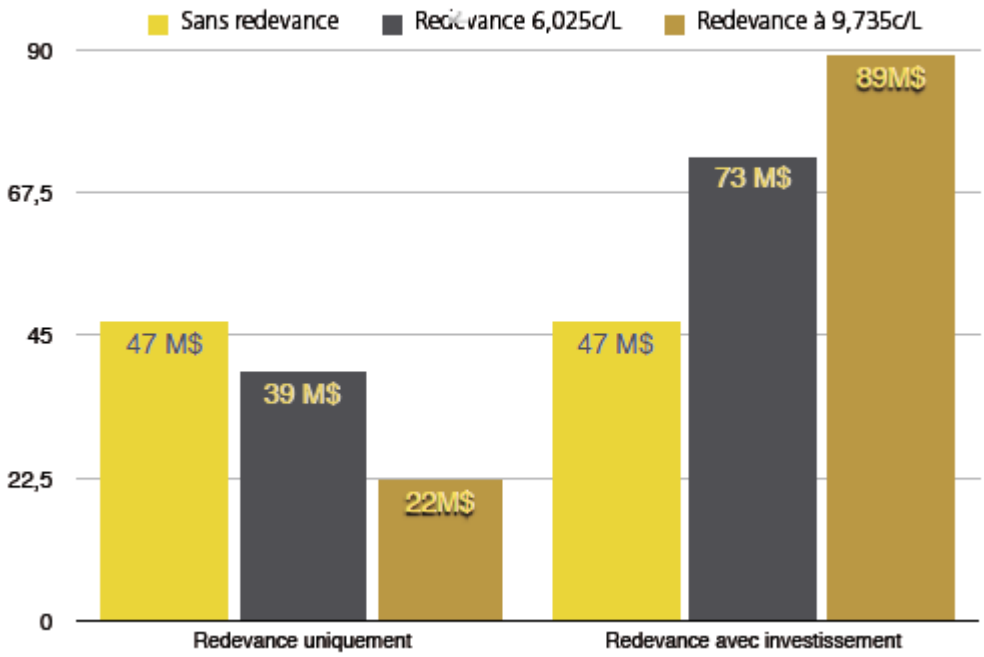
Il en va de même de la création d'emplois. Sans redevance, l'augmentation des dépenses de consommation des ménages entrainerait quelque 13 000 emplois directs et indirects. Avec redevance et réinvestissement, l'impact sur l'emploi passe à **15 700 et à 17 500** selon le scénario de redevance envisagé (*figure 3*).

Figure 3: Impacts sur l'emploi



Par ailleurs, l'application d'une redevance et le réinvestissement de ses produits dans l'économie s'avèrent également plus profitables pour la fiscalité québécoise. Sans redevance, les gains nets provenant de la hausse de la consommation des ménages s'élèveraient à **47M$**, alors que ces gains passeraient respectivement à **73M$** et à **89M$** selon les deux scénarios de redevance envisagés (*figure 4*).

Figure 4: Impacts sur les revenus du gouvernement provincial



Pour les deux niveaux de redevance modélisés, les résultats de DAMÉCO sont sans équivoque : **les gains en termes de PIB net, de création d'emplois et de revenus de ces taxes pour le Québec surpassent largement leurs coûts**, en plus de contribuer à diminuer notre dépendance au pétrole et nos émissions de GES.

III) Autres propositions

En plus de la mise en place d'une forme de redevance de développement sur la consommation de pétrole, Équiterre recommande une série de mesures touchant au financement du MDDELCC et des organismes œuvrant en environnement, à l'aménagement du territoire, à l'écofiscalité, ainsi qu'à l'agriculture. Plusieurs de ces recommandations sont partagées par des organisations partenaires d'Équiterre et permettraient au Québec de diminuer la dépendance de son économie aux énergies fossiles, en plus de poursuivre son virage vers une économie et une agriculture plus vertes, prospères et résilientes.

Financement du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et des organismes oeuvrant en environnement

1) Équiterre propose au gouvernement du Québec de **ramener le financement du MDDELCC à 200 millions de dollars par année et d'ajuster ensuite ce montant à l'inflation** afin que le ministère puisse mener à bien ses nombreux mandats.

Alors que les dépenses de programmes ont augmenté en moyenne de 40% au cours des dix dernières années (61% pour la santé, 43% pour l'éducation), celui de l'environnement a plutôt **diminué de 5%** (*tableau 1*).[8] Cette situation rend irréaliste la réalisation d'importants et ambitieux mandats confiés au MDDELCC en matière, notamment, de changements climatiques et de développement durable.

	Budget 2004-2005 (en millions $)	Budget 2014-2015 (en millions $)	Variation
Santé	20 071	32 346	↑ 61 %
Éducation	11 877	16 963	↑ 43 %
Culture	531	666	↑ 25 %
Environnement	166	157	↓ 5 %
Total programme	**47 151**	**65 704**	**↑ 40 %**
Dette	6 939	8 583	↑ 24 %
Grand total	**54 090**	**74 287**	**↑ 37 %**

Tableau 1 : Évolution des budgets de différents ministères sur dix ans (Source : RNCREQ, 2015)

2) Équiterre propose également au gouvernement du Québec de **financer adéquatement les groupes environnementaux** comme le prévoit la Politique gouvernementale sur l'action communautaire.

[8] ÉQUITERRE (2015). « Stratégie de développement durable du Québec », *Mémoire présenté à la Commission sur le Transport et l'Environnement*, 17 février 2015.

À ce titre, Équiterre croit qu'il faut spécifiquement financer le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) qui a un mandat important et difficile à financer autrement.

Aménagement du territoire et municipalités

3) Dans le cadre des discussions entourant l'adoption d'un Pacte fiscal avec les municipalités, **Équiterre propose au gouvernement d'adopter, dans une déclaration au Budget, une orientation favorable à la mise en œuvre des principes d'écofiscalité**.

   Équiterre propose de faire de l'écofiscalité un élément clé de la prochaine réforme fiscale au plan municipal. Les mesures écofiscales visent à intégrer le principe de pollueur-payeur afin de concilier économie et environnement, réduire de notre consommation de pétrole et nos émissions de GES et faire des technologies propres, une pierre angulaire de notre développement économique**.**

   Cette orientation devrait s'accompagner de discussions avec les municipalités sur les principes et objectifs de cette réforme fiscale, notamment quant aux mesures permettant d'internaliser les coûts reliés à l'étalement urbain et au transport, et de rééquilibrer le partage entre leurs différents bénéficiaires (municipalités, navetteurs, commerces et promoteurs). À cette fin, mais non exclusivement, les opportunités que représentent les péages (divers modes) et les stationnements devront être considérées.

   Ces discussions pourraient également s'accompagner de **mesures phares** telles que :

   - La mise en place d'un **régime foncier** qui favorise le déploiement de quartiers de type TOD (*Transit oriented development*), complété par une redevance foncière applicable à tous nouveaux projets de développement sur les terrains vierges identifiés à l'échelle du Québec[9];

   - La mise en place d'un programme visant la réhabilitation de terrains contaminés proposé par Réseau environnement, le Fonds d'aide à la réhabilitation (FAR), qui a l'avantage de s'autofinancer par l'entremise des revenus fonciers tirés de la nouvelle vocation de ces sites.

Mesures visant le transport et les technologies propres

4) **Équiterre propose l'adoption d'outils d'écofiscalité et de mesures diverses afin de diversifier l'offre de transport dans les villes du Québec dans une perspective durable et de favoriser le développement de la filière québécoise des technologies propres.**

   À cette fin, plusieurs mesures doivent être envisagées, notamment :

[9] Cette mesure est proposée par Vivre en Ville et appuyée par SWITCH, l'Alliance pour une économie verte.

- La mise en place d'un **programme de bonus-malus** pour les véhicules de particuliers et l'exploration d'autres applications, notamment dans le domaine des transports[10];

- **Réitérer clairement au budget que les 2/3 des sommes annuelles versées au Fonds vert** seront consacrées au développement de l'offre de service en transports collectifs[11];

- **Le prolongement à long terme du Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services de transport en commun**; le lancement d'une nouvelle phase du programme (PAGASTC II), dotée d'une enveloppe annuelle de 200 millions de dollars mise à la disposition des municipalités pour une durée de 4 ans[12];

- La mise sur pied d'un **programme visant à accroître la proportion consacrée à la commercialisation** dans l'aide financière actuellement dédiée à la RD et à l'innovation au Québec afin d'y inclure les dépenses de salaire associées à la commercialisation des technologies propres[13].

Agriculture

5) Équiterre propose de favoriser des mesures d'efficacité énergétique au champ et dans les bâtiments, de même qu'un soutien à la transition vers de nouvelles méthodes de culture, afin de favoriser l'adoption de pratiques réduisant la consommation d'énergies fossiles.

À cette fin, plusieurs mesures doivent être envisagées, notamment :

- L'instauration d'une **aide financière à l'installation de systèmes de chauffage électrique, géothermique ou à la biomasse** sur les fermes et d'un **programme d'accompagnement technique et financier** pour la réalisation de diagnostics du niveau d'efficacité énergétique des bâtiments et des travaux nécessaires pour l'améliorer;

- L'adoption d'une **taxe sur les pesticides** utilisés en agriculture dont le revenu pourrait servir notamment à rembourser les coûts de la certification biologique pour les producteurs ou bonifier le soutien actuellement apporté par le MAPAQ à la conversion à l'agriculture biologique pour les producteurs de céréales.

---

[10] Cette mesure est appuyée également par SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec.
[11] Cette mesure est appuyée également par TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec.
[12] Cette mesure est appuyée également par TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec
[13] Cette mesure est proposée par Écotech Québec et appuyée également par SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec.