



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

TAXATION DES CARBURANTS AU QUÉBEC : CONSTATS ET COMPARAISONS

Cahier de recherche n° 2023/10

CAMILLE LAJOIE

MICHAËL ROBERT-ANGERS

LUC GODBOUT

JUIN 2023



Université de
Sherbrooke

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

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission 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>.

Camille Lajoie est chercheure à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

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

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques 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, boulevard de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cftp.eg@USherbrooke.ca

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 les documents de la Chaire et dans la Revue de planification fiscale et financière. La référence complète dans la Revue de l'APFF est : Camille LAJOIE, Michaël ROBERT-ANGERS et Luc GODBOUT (2023), « Taxation des carburants au Québec : constats et comparaisons », *Revue de planification fiscale et financière*, volume 43, numéro 2, 203-252.

Pour citer ce texte :

Camille Lajoie, Michaël Robert-Angers et Luc GODBOUT (2023), *Taxation des carburants au Québec : constats et comparaisons* Cahier de recherche n° 2023-10, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 28 p.

PRÉCIS

Au Québec, plusieurs prélèvements fiscaux (taxe sur les carburants provinciale, taxe d'accise fédérale, TVQ et TPS) s'appliquent sur le carburant utilisé par les véhicules routiers, constituant une part importante du prix à la pompe. Si la proportion de taxes payées pour ce produit est relativement élevée, il importe toutefois de relever qu'une partie des taxes appliquées est consacrée à l'entretien et au développement du réseau routier. Dans un contexte de lutte contre les changements climatiques, on peut aussi voir les taxes sur le carburant comme un « désincitatif » à la consommation de ce produit générateur de gaz à effet de serre. Après avoir détaillé les prélèvements fiscaux appliqués sur le carburant, les auteurs constatent qu'au Québec ceux-ci ont eu un effet limité sur les récents soubresauts du prix à la pompe, que leur niveau en dollars constants est demeuré stable depuis 10 ans tandis que leur poids dans l'économie est en baisse et qu'ils demeurent relativement peu élevés en comparaison avec ce qui est appliqué ailleurs dans le monde. Ces éléments permettent d'avancer qu'un rehaussement de la taxe sur les carburants du Québec pourrait être envisagé alors que le gouvernement du Québec est confronté à un défi de financement de son réseau routier.

TABLE DES MATIÈRES

Précis	iii
Mise en contexte.....	1
1. Taxation des carburants au Québec.....	2
1.1 La taxe sur les carburants du Québec	2
1.2 La taxe d'accise fédérale	7
1.3 Évolution des recettes tirées de la taxe sur les carburants et de la taxe d'accise	9
1.4 Les taxes à la consommation (TPS et TVQ).....	10
1.5 Le système québécois de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE)	10
2. Analyse des composantes du prix de l'essence et interrelations.....	12
2.1. Les composantes du prix de l'essence.....	12
2.2. Évolution récente des composantes du prix à la pompe	19
3. Analyse comparative des la taxation des carburants	20
3.1. Autres provinces du Canada.....	20
3.2. Ailleurs dans le monde	22
4. Enjeux de financement public	24
4.1 Inélasticité de la demande pour l'essence	24
4.2 Entretien des infrastructures routières	26
Conclusion.....	28

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Revenus tirés de la taxe sur les carburants et de la taxe d'accise, Québec, 1981-2023 (en pourcentage du PIB du Québec) 10

Figure 2. Les composantes du prix de l'essence, région de Montréal, 2022 13

Figure 3. Prix d'un baril de WTI au dernier jour ouvrable de l'année pour 1976 à 2022 et en mars 2023 (en dollars US) .. 15

Figure 4. Part du prix à la rampe attribuable au prix d'acquisition de pétrole brut et au coût de raffinage de janvier 2018 à février 2023 16

Figure 5. Analyse des composantes du prix de l'essence, juin 2019, 2020 et 2022 ainsi que décembre 2022 17

Figure 6. Prix de l'essence ordinaire au Québec pour les mois d'avril 2013 à 2023, en cents constantes de 2023 19

Figure 7. Taux de la taxe spécifique sur l'essence, pays choisis de l'OCDE et Québec (cents canadiens) 22

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Évolution historique du taux de la taxe sur les carburants, Québec, essence ordinaire 4

Tableau 2. Réduction de la taxe spécifique du Québec sur les carburants (en cents par litre) 7

Tableau 3. Évolution historique du taux de la taxe d'accise sur l'essence ordinaire sans plomb, Canada 8

Tableau 4. Évolution de l'effet estimé du SPEDE sur le prix du litre d'essence et de diésel au Québec 2015-2023 (cents par litre) 11

Tableau 5. Évolution des prix minimaux à la rampe de 2019 à 2022 à Montréal, essence ordinaire 14

Tableau 6. Estimation des revenus supplémentaires de TVQ sur les ventes d'essence et de diésel destinées aux véhicules automobiles en 2019 et en 2022 18

Tableau 7. Récapitulatif des taxes et autres mesures appliquées sur un litre d'essence dans les provinces du Canada, avril 2023, en cents^{N1} 21

Tableau 8. Définition de l'élasticité-prix 24

Tableau 9. Estimation de l'élasticité de la demande pour l'essence par la doctrine et par le ministère des Finances du Québec 25

Tableau 10. Revenus, dépenses et solde du FORT de 2017-2018 à 2023-2024 (en millions de dollars) 27

MISE EN CONTEXTE

Le prix à la pompe des carburants a connu une hausse rapide et soutenue de décembre 2021 à juin 2022. Sur cette période, le litre d'essence ordinaire est passé de 1,48 \$ à 2,17 \$ à Montréal¹. Cette modification brusque fut d'autant plus marquante que quelques mois auparavant, ce même litre d'essence se vendait 86 cents avant que les mesures sanitaires en réaction à la pandémie de COVID-19, incluant les directives d'isolement, soient au plus fort de leur déploiement.

Une partie du prix à la pompe est attribuable aux nombreux prélèvements fiscaux appliqués sur les carburants. D'abord, à la taxe spécifique du Québec sur les carburants, qui fait l'objet de réduction dans certaines régions, s'ajoute la taxe d'accise fédérale. De plus, une surtaxe s'applique dans les régions du Grand Montréal et de la Gaspésie. Enfin, les taxes à la consommation trouvent aussi application sur les produits pétroliers tandis que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (« SPEDE »), qui vise à fixer un prix carbone dans l'économie, modifie indirectement à la hausse le prix assumé par les consommateurs finaux.

Puisque les produits pétroliers constituent, de loin, la principale source énergétique des flottes de camions utilisées en transport lourd, des véhicules de services et des véhicules personnels, une hausse importante et soudaine comme il a été observé au début de l'année 2022 perturbe l'ensemble des agents économiques. Il est par conséquent approprié de s'intéresser à la part du prix à la pompe accaparée par les prélèvements fiscaux au Québec.

Le présent texte dresse quelques constats à cet égard. On y effectue aussi des comparaisons visant à relativiser le niveau de prélèvements appliqué.

La section 1 contient les descriptions et quelques rappels historiques associés aux différentes taxes appliquées sur le carburant et au système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission tandis que la section 2 détaille l'ensemble des composantes du prix des carburants et analyse celles qui ont exercé une influence dans la récente flambée du prix à la pompe. Ensuite, la section 3 propose une courte revue des niveaux de taxation des carburants appliqués ailleurs au Canada et ailleurs dans le monde, rendant ainsi possible une comparaison avec le niveau appliqué au Québec. Finalement, on évalue à la section 4 comment les consommateurs sont en mesure de renoncer au carburant afin d'éviter les nombreux prélèvements sur le carburant. Dans le cas particulier de la taxe sur les carburants du Québec, il faut toutefois comprendre que le produit de cette taxe permet d'assurer le financement des infrastructures routières.

¹ STATISTIQUE CANADA, *Tableau 18-10-0001-01, région métropolitaine de recensement de Montréal*.

1. TAXATION DES CARBURANTS AU QUÉBEC

La taxe spécifique sur les carburants du gouvernement du Québec (taxe sur les carburants) et la taxe d'accise fédérale spécifique sur l'essence et le diesel (taxe d'accise) n'ont pas été mises en place afin de répondre à une préoccupation environnementale. Elles permettent plutôt de financer le développement et l'entretien du réseau routier et les infrastructures de transport en commun.

Ainsi, bien que dans une perspective environnementale ces taxes puissent être considérées aujourd'hui comme des désincitatifs à la consommation², la taxation des carburants vise essentiellement au Québec et au Canada à internaliser le coût d'entretien et de développement du réseau routier dans le prix à la pompe. En conséquence, les différentes taxes spécifiques ont été historiquement fixées à un taux qui permet de maximiser les recettes fiscales, soit en deçà d'un taux permettant aujourd'hui d'internaliser les externalités négatives, incluant les impacts environnementaux, liées à l'utilisation de l'essence et du carburant diesel pour les déplacements³. Ces taxes constituent en quelque sorte une contrepartie exigée pour l'utilisation du réseau routier.

Il y a pourtant lieu de croire qu'en rehaussant les prix relatifs des déplacements, on favoriserait une modification des choix à long terme en matière de mobilité, incitant à l'utilisation de modes de transport collectifs, actifs et moins énergivores. De plus, en bout de piste, les taxes spécifiques sur les carburants réduisent la pression pour la mise en place de nouvelles infrastructures routières⁴ et leur rehaussement pourrait y contribuer encore davantage.

La présente section décrit les taxes spécifiques sur les carburants en intégrant une perspective historique. On y aborde également les taxes générales de vente en passant par le système québécois de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE), qui changent aussi le prix du carburant à la pompe.

1.1 La taxe sur les carburants du Québec⁵

La taxe sur les carburants prélevée par le gouvernement du Québec est calculée selon un taux unitaire par volume (cent le litre) et s'applique à toute personne qui fait l'acquisition d'essence et de mazout au Québec à des fins autres que des fins de revente. La *Loi concernant la taxe sur les carburants*⁶ prévoit un taux réduit dans différentes situations, par exemple dans le cas de livraison dans une région désignée, dans le cas d'un mélange composé d'éthanol ou encore pour l'alimentation d'un moteur d'aéronef ou de locomotive. Certaines exemptions sont prévues pour des types spécifiques de carburants, dont le mazout coloré et l'essence d'aviation utilisée lors d'un vol international⁷. Finalement, cette loi prévoit la possibilité d'obtenir un remboursement de la taxe si le carburant a été utilisé à certaines fins particulières⁸.

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application*, décembre 2017 et Samuel CARBONNEAU, Michaël ROBERT-ANGERS et Lyne LATULIPPE, *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2022*, Cahier de recherche 2022-11, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2022, 60 p.

³ Julien PHARO, « L'apport de Pigou pour réinventer la fiscalité incitative », dans *Cahiers d'économie politique*, (2023), vol. 82, n° 1, p. 125-167.

⁴ Jean-Philippe MELOCHE, *La tarification routière au Québec – Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs?*, 2019, 45 p.

⁵ À moins d'indication contraire, l'analyse contenue dans le présent texte se concentre sur l'essence ordinaire.

⁶ RLRQ, c. T-1, art. 2.

⁷ Art. 9 de la *Loi concernant la taxe sur les carburants*.

⁸ *Id.*, art. 10.

Les personnes qui vendent ou qui livrent du carburant au Québec, à l'exception des vendeurs au détail, doivent posséder un permis d'agent-percepteur et percevoir, à titre de mandataire de Revenu Québec, un montant égal à la taxe sur les carburants et en faire la remise⁹. Quant aux vendeurs au détail, ceux-ci paient la taxe au titulaire de permis, doivent être titulaires d'un certificat d'inscription et perçoivent la taxe imposée lors de toute vente au détail de carburant qu'ils effectuent¹⁰.

Il existe une taxe sur les carburants au Québec depuis 1924. Elle était appelée alors taxe sur la gazoline. Déjà à l'époque, alors que l'usage de l'automobile était moins répandu, la mise en place de ce prélèvement fut justifiée par le coût des travaux de voiries à la charge du gouvernement du Québec découlant de l'usure des routes résultant de leur emploi. On y voyait une façon de taxer les non-résidents du Québec pour leur usage des routes de la province¹¹. La loi encadrant la taxe a été remplacée en 1972¹²; la nouvelle législation prévoyait, entre autres, la coloration du diesel (mazout), ce qui a facilité l'identification de carburant exempté de la taxe pour utilisation prescrite.

Depuis sa mise en place, au taux de 2 cents le gallon impérial, le taux de la taxe sur les carburants a été modifié à de nombreuses reprises. Les modifications au taux de la taxe sur les carburants prélevée sur l'essence ordinaire sont présentées au tableau 1¹³. Le taux, d'abord appliqué par gallon d'essence vendu, a été modifié pour une application au litre à compter de 1979¹⁴.

Son mode de calcul a été changé de nouveau dès l'année suivante pour devenir un taux *ad valorem* de 20 % sur le prix de l'essence acquise¹⁵. À l'époque, le gouvernement du Québec désirait bénéficier de la hausse anticipée du prix des produits pétroliers, prix qui était fixé par le gouvernement fédéral. Jacques Parizeau, alors ministre des Finances du Québec, a justifié cette modification du mode de calcul de la manière suivante :

« On s'entend tous sur le fait que, de payer moins cher que le prix international pour le pétrole est, pour le moment, un excellent argument pour tous les tenants du fédéralisme. Il est clair aussi que bientôt on remontera sérieusement le prix des produits pétroliers au Canada. À qui cette remontée profitera-t-elle? Aux provinces productrices évidemment, dans la mesure où le gouvernement fédéral augmente le prix du pétrole brut. Au gouvernement fédéral lui-même s'il ajoute aux taxes d'accise existantes, les 18 cents du budget Crosbie, ou toute mesure du même ordre. Quant au gouvernement du Québec, s'il ne changeait rien à la situation actuelle, de quoi aurait-il l'air? Il continuerait de percevoir 4,2 cents le litre, quel que soit le prix final du litre. Tous les autres gouvernements profiteraient de la hausse du prix du pétrole, le consommateur verrait le prix au détail augmenter, et le gouvernement du Québec regarderait passer le train. Il n'est pas question d'accepter un pareil scénario¹⁶. »

Le taux de la taxe *ad valorem* fut ensuite augmenté temporairement à 40 % en 1981 avant d'être réduit à 30 % en 1983. Puis, en 1987, la taxe sur les carburants est redevenue une taxe volumétrique à un taux de 14,4 cents le litre pour l'essence¹⁷. En rétrospective, la taxe sur les carburants aura connu une hausse de 10 cents le litre de 1979 à 1987. Il faudra attendre le Budget 2010-2011¹⁸ pour voir la taxe connaître une

⁹ *Id.*, art. 51.1 et 51.2.

¹⁰ *Id.*, art. 12-13.

¹¹ *Loi concernant la gazoline*, S.Q. 1924, c. 25.

¹² *Loi de la taxe sur les carburants*, L.Q. 1972, c. 30.

¹³ Lorsque disponible, le taux de la taxe sur l'essence sans plomb est présenté.

¹⁴ *Loi modifiant de nouveau la Loi de la taxe sur les carburants*, L.Q. 1978, c. 28.

¹⁵ *Loi modifiant la Loi de la taxe sur les carburants et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1980, c. 14.

¹⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 1980-1981*, 1980, p. 38.

¹⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives d'ordre fiscal*, L.Q. 1987, c. 21.

¹⁸ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011, Discours sur le budget*, 2010.

nouvelle hausse significative.

Il convient aussi de souligner qu'initialement, la taxe sur les ventes au détail du Québec exemptait l'essence et le kérosène. Cependant, lors de la mise en place de la taxe de vente du Québec (« TVQ ») en 1991, une réduction du taux de la taxe sur les carburants a été effectuée, en parallèle¹⁹.

Tableau 1. Évolution historique du taux de la taxe sur les carburants, Québec, essence ordinaire

Date du changement	Niveau de la taxe (par gallon ou par litre)	Date du changement	Niveau de la taxe (par gallon ou par litre)
1 ^{er} avril 1924	2 ¢/gallon	18 novembre 1981	40 % <i>ad valorem</i>
1 ^{er} avril 1925	3 ¢/gallon	16 novembre 1983	30 % <i>ad valorem</i>
1 ^{er} avril 1928	5 ¢/gallon	1 ^{er} mai 1987	14,4 ¢/litre (Retour à la taxe volumétrique)
17 décembre 1931	6 ¢/gallon	1 ^{er} janvier 1991	10 ¢/litre
18 avril 1939	8 ¢/gallon	3 mai 1991	12 ¢/litre
1 ^{er} avril 1947	11 ¢/gallon	1 ^{er} septembre 1991	14 ¢/litre
8 novembre 1950	13 ¢/gallon	1 ^{er} janvier 1992	14,5 ¢/litre
22 mai 1963	15 ¢/gallon	13 mai 1994	15,2 ¢/litre (Changement lié à la réduction du taux de la TVQ de 8 % à 6,5 %)
15 juillet 1965	16 ¢/gallon	1 ^{er} avril 2010	16,2 ¢/litre
5 juillet 1968	19 ¢/gallon	1 ^{er} avril 2011	17,2 ¢/litre
1 ^{er} janvier 1979	4,2 ¢/litre (Passage au système métrique, sans augmentation)	1 ^{er} avril 2012	18,2 ¢/litre
18 juin 1980	20 % <i>ad valorem</i> ²⁰	1 ^{er} avril 2013	19,2 ¢/litre

Sources : Statuts et Lois du Québec.

1.1.1 Affectation des recettes

Les recettes tirées de la taxe sur les carburants alimentent depuis 2010 le Fonds des réseaux de transport terrestre (« FORT »), dont les revenus proviennent également des sources suivantes en 2021-2022 :

- transferts du ministère des Transports et d'autres entités du périmètre comptable du gouvernement du Québec;

¹⁹ L'article 12 de la *Loi établissant un impôt sur les ventes en détail dans la province*, L.Q. 1940, c. 14, sanctionnée le 22 juin 1940, prévoit une exemption pour l'essence et le kérosène. Cependant, de façon générale, les biens mobiliers assujettis à la taxe sur les produits et services (« TPS »), dont les carburants, forment la base d'imposition de la taxe de vente du Québec. En prévision de l'introduction de la TVQ, une réduction du taux de la taxe sur les carburants, applicable à compter du 1^{er} janvier 1991, a été annoncée lors de la Déclaration ministérielle du 30 août 1990 portant sur la réforme des taxes à la consommation. Toutefois, la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, L.Q. 1991, c. 67, n'a été sanctionnée que le 18 décembre 1991. QUÉBEC, ministère des Finances, *Déclaration ministérielle de Monsieur Gérard D. Lévesque, ministre des Finances, concernant l'administration de la TPS et la réforme des taxes à la consommation au Québec*, 30 août 1990.

²⁰ Le budget du gouvernement du Québec de 1980 fait mention que la taxe *ad valorem* de 20 % sur le prix de détail transformera la valeur de la taxe de 4,2 cents le litre à 4,4 cents le litre pour l'essence sans plomb. Le niveau de la taxe était augmenté sans toutefois dépasser le niveau de taxation ontarien, qui était de 4,6 cents le litre.

- droits sur les permis de conduire et certains droits d'immatriculation;
- transferts du gouvernement fédéral relativement à la construction et l'exploitation des routes;
- une partie des revenus du Fonds d'électrification et de changements climatiques (« FECC ») tirés de la vente d'unités d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du SPEDE²¹.

Les revenus du FORT sont à leur tour affectés au financement d'infrastructures et d'activités sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec, ce qui comprend le réseau routier supérieur²² et le financement de programmes en transport collectif²³.

En affectant au FORT l'essentiel des revenus de la taxe sur les carburants à compter de l'année financière 2010-2011²⁴, le gouvernement du Québec s'orientait vers le principe utilisateur-payeur. On pouvait même y lire une volonté d'internaliser certaines externalités liées à l'usage de véhicules à moteur. Cette modification était présentée ainsi par le ministre des Finances du Québec Raymond Bachand :

« [...] la taxe sur les carburants doit refléter à la fois les coûts d'utilisation du réseau routier, les impacts environnementaux liés à l'utilisation des carburants et la congestion automobile. La taxe servira donc à financer à la fois l'amélioration du réseau routier et le développement des infrastructures de transport en commun²⁵. »

Toutefois, les projections financières du FORT montraient, dès sa création, que les revenus qui lui étaient affectés seraient insuffisants pour couvrir les dépenses qu'il devait assumer²⁶. En conséquence, de façon à assurer un financement adéquat de ce nouveau Fonds, on a également annoncé, dans le cadre du Budget 2010-2011, que le taux de la taxe sur les carburants allait être rehaussé de 1 cent le litre, à quatre reprises sur une période de quatre ans débutant en 2010.

1.1.2 Taux majoré de la taxe sur les carburants

Un taux majoré de la taxe sur les carburants s'applique dans le cas de transactions effectuées sur le territoire de l'Autorité régionale de transport métropolitain (« ARTM ») et de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

Dans le cas de la région métropolitaine de Montréal, cette surtaxe, qui s'élevait à 1,5 cent le litre depuis sa création en 1996²⁷, a été rehaussée à 3 cents le litre en 2010. Ce montant, d'abord perçu par Revenu Québec,

²¹ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses des portefeuilles, Budget de dépenses 2022-2023*, vol. 3, 2022, p. 21-16.

²² Le réseau routier supérieur comprend notamment les autoroutes, les routes nationales, les routes régionales, les routes collectrices et les chemins d'accès aux ressources, incluant les ouvrages d'art situés sur ce réseau. Les ponts du réseau municipal sont également sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec. QUÉBEC, ministère des Transports, *Bilan de l'état des chaussées du réseau routier supérieur québécois*, 2020, 28 p. et QUÉBEC, ministère des Transports, *Bilan de l'état des structures sous la responsabilité du ministère des Transports*, 2020, 30 p.

²³ QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité, Appel de mémoire général, Document d'information*, 2019, p. 10.

²⁴ Les revenus de la taxe sur les carburants prélevés sur le carburant kérosène (domestique), l'essence d'aviation et le mazout pour les locomotives sont toutefois versés au fonds général.

²⁵ *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20, étude détaillée en commission, séance du 7 juin 2010, témoignage de Raymond Bachand.

²⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, précité, note 18, *Discours sur le budget*, p. 9.

²⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Majorations de la taxe sur les carburants*, en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/environnement_economie_verte/mesures-ecofiscales/.

est ensuite versé à l'ARTM en vue de financer les services de transport collectif de la région métropolitaine²⁸.

En Gaspésie, la surtaxe a été instaurée en 2012 au taux de 1 cent le litre. Dans ce cas, les montants d'abord perçus par Revenu Québec transitent ensuite par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) pour être finalement versés à la Régie intermunicipale de transport Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (RÉGÎM) qui est chargée du financement de projets de transport de passagers. Ce type de prélèvement n'existe pas ailleurs au Québec²⁹.

1.1.3 Taux réduit de la taxe sur les carburants

Des taux réduits de la taxe dans les **régions frontalières** existent depuis le 15 janvier 1982 et visent à assurer la position concurrentielle des détaillants québécois établis près des frontières avec leurs compétiteurs situés à l'extérieur du Québec. Les taux réduits dans les zones frontalières de l'Ontario (2 ¢ à 8 ¢ de réduction le litre), du Nouveau-Brunswick (2 ¢ à 8 ¢) et des États-Unis (3 ¢ à 12 ¢) sont en vigueur depuis le 1^{er} avril 2015³⁰.

Depuis le 19 décembre 1985, les **régions éloignées des centres urbains** bénéficient également d'un taux réduit de la taxe sur les carburants. Cette mesure a pour objectif de réduire le prix des carburants plus élevé dans ces régions en raison des coûts attribuables au transport³¹. Les régions éloignées sont composées de régions périphériques et spécifiques. Les régions périphériques représentent les véritables territoires éloignés tandis que les régions spécifiques sont les zones tampons entre les régions périphériques et celles ne bénéficiant pas d'une réduction de la taxe sur les carburants. Le tableau 2 résume les réductions offertes aux différentes régions frontalières et éloignées.

²⁸ AGENCE RÉGIONALE DE TRANSPORT MÉTROPOLITAIN, *Rapport annuel 2021*, 2021, 122 p.

²⁹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Majorations de la taxe sur les carburants*, en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/environnement_economie_verte/mesures-ecofiscales/.

³⁰ QUÉBEC, ministère des Finances, *Dépenses fiscales 2021*, en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/depenses-fiscales/fiches/fiche-330101.asp>.

³¹ *Id.*

Tableau 2. Réduction de la taxe spécifique du Québec sur les carburants (en cents par litre)

	Essence		Diésel	
	Rabais	Taxe applicable	Rabais	Taxe applicable
Régions frontalières				
Avec l'Ontario ou le Nouveau-Brunswick				
À moins de 5 km	8,00	11,20	-	20,20
De 5 à moins de 10 km	6,00	13,20	-	20,20
De 10 à moins de 15 km	4,00	15,20	-	20,20
De 15 à moins de 20 km et région désignée	2,00	17,20	-	20,20
Avec les États américains				
À moins de 5 km	12,00	11,20	-	20,20
De 5 à moins de 10 km	9,00	13,20	-	20,20
De 10 à moins de 15 km	6,00	15,20	-	20,20
De 15 à moins de 20 km	3,00	17,20	-	20,20
Régions périphériques	4,65	14,55	3,82	16,38
Régions en bordure des régions périphériques				
À moins de 5 km	4,65	14,55	3,82	16,38
De 5 à moins de 10 km	3,10	16,10	2,60	17,60
De 10 à moins de 15 km	1,70	17,50	1,40	18,80
De 15 à moins de 20 km	0,20	19,00	0,10	20,10
Régions spécifiques	2,30	16,90	1,90	18,30
Régions en bordure des régions spécifiques				
À moins de 10 km	1,20	18,00	1,00	19,20

Note : Si une région se qualifie pour plus d'une réduction, cette dernière ne bénéficie que de la réduction considérée comme étant la plus avantageuse. Pour une région périphérique comme la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine qui est aussi assujettie à une majoration, cette majoration est additionnée au taux réduit.

Source : Revenu Québec, *Tableau des taux de taxe applicables dans les différentes régions du Québec*, en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/documents/fr/formulaires/ca/ca-1%282017-06%29.pdf>, 2017.

1.2 La taxe d'accise fédérale

La partie III de la *Loi sur la taxe d'accise*³² prévoit l'imposition d'un prélèvement sur l'essence sans plomb et l'essence d'aviation sans plomb ainsi que sur le combustible diésel et le carburant d'aviation autre que l'essence d'aviation³³. Cette taxe d'accise doit être prélevée auprès de l'acquéreur par le vendeur au moment de la vente ou de la livraison et ce dernier est responsable de sa remise³⁴. Un report du paiement de la taxe est toutefois prévu lorsqu'un **marchand en gros titulaire de licence** acquiert du carburant à des fins de revente³⁵.

³² L.R.C. (1985), ch. E-15 (« L.T.A. »).

³³ Art. 23.01 L.T.A.

³⁴ Par. 23(2) L.T.A.

³⁵ Par. 23(4) L.T.A.

La taxe d'accise trouve application sur l'ensemble du territoire canadien, sans variation de taux selon la région. Des remboursements complets et partiels sont prévus dans le cas d'utilisation à des fins de production d'électricité³⁶ et pour certains utilisateurs³⁷.

La taxe d'accise a été introduite à l'origine en 1941, à titre de prélèvement spécial pour financer l'effort militaire pendant la Seconde Guerre mondiale, puis retirée en 1947³⁸. Le tableau 3 montre l'évolution historique du taux de la taxe d'accise sur l'essence depuis sa réintroduction au taux de 10 cents le gallon en 1975³⁹.

Tableau 3. Évolution historique du taux de la taxe d'accise sur l'essence ordinaire sans plomb, Canada

Date du changement	Niveau de la taxe (par gallon ou par litre)	Date du changement	Niveau de la taxe (par gallon ou par litre)
24 juin 1975	10 ¢/gallon	9 février 1987	5,5 ¢/litre
17 novembre 1978	7 ¢/gallon ⁴⁰	1 ^{er} avril 1988	6,5 ¢/litre
1 ^{er} janvier 1979	1,5 ¢/litre (Passage au système métrique, sans augmentation)	28 avril 1989	7,5 ¢/litre
3 septembre 1985	3,5 ¢/litre	1 ^{er} janvier 1990	8,5 ¢/litre
1 ^{er} janvier 1987	4,5 ¢/litre	28 février 1995	10 ¢/litre

Sources : Statuts et Lois du Canada.

La taxe d'accise sur l'essence a été réintroduite alors que le pétrole canadien était frappé d'une taxe à l'exportation et que le prix national était plafonné artificiellement. La consommation de pétrole dans les provinces non productrices se trouvait par conséquent à être subventionnée. Cette taxe visait à compenser une partie des coûts budgétaires associés à la politique énergétique canadienne.

Le ministre des Finances du Canada, John Turner, entrevoyait en 1975 que la taxe d'accise aurait aussi pour effet de réduire la consommation des ménages et d'encourager l'utilisation des transports en commun :

« La hausse du prix de l'essence provoquée par ces mesures devrait inciter les automobilistes à conduire d'une façon plus économique. Il ne faut toutefois pas compter uniquement sur le mécanisme des prix. Les ministères fédéraux compétents et l'Office de conservation de l'énergie ont déjà rencontré les fabricants d'automobiles canadiens et leur association. Les entretiens se poursuivent sur les moyens d'améliorer la conception des véhicules vendus au Canada et sur les normes de rendement à établir en vue d'économiser l'essence. L'amélioration de la conduite et des caractéristiques techniques des véhicules peut réduire considérablement la consommation. La hausse du prix de l'essence incitera les gens à utiliser les transports en commun, ce qui contribuera à décongestionner nos villes⁴¹. »

³⁶ Al. 23(8)c) L.T.A.

³⁷ Art. 68.16 L.T.A.

³⁸ STATISTIQUE CANADA, *Section H: Government Finance*, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-516-x/sectionh/4057752-eng.htm>.

³⁹ *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise*, S.C. 1974-75-76, ch. 62, par. 8(1).

⁴⁰ Une réduction de la taxe d'accise sur l'essence de 3 cents le gallon à compter du 25 août 1978 a été consentie par le gouvernement fédéral afin de mitiger l'impact de la hausse du prix du baril de pétrole de 1 \$ intervenue le 1^{er} juillet 1978 (le prix de l'essence était alors contrôlé par le gouvernement fédéral). L'objectif de cette réduction était de « redonner confiance aux Canadiens dans leur économie ». PRESSE CANADIENNE, « Diminution du prix de l'essence », *La Tribune*, 25 août 1978.

⁴¹ CANADA, ministère des Finances, *Discours du budget*, 1975, p. 34.

La taxe d'accise fut ramenée sur une base de litre en 1979 et étendue notamment au combustible pour moteur diesel (mazout)⁴².

Le Budget fédéral de 1979 annonçait une hausse de taux de la taxe d'accise, faisant passer celui-ci à 5,5 cents le litre⁴³. Cependant, le gouvernement minoritaire conservateur de Joe Clark, en rupture avec ses promesses de réduction du fardeau fiscal⁴⁴, perdit le vote sur l'adoption du budget⁴⁵. Après avoir remporté les élections générales qui s'ensuivirent, les libéraux laissèrent plutôt les taux de taxe à 1,5 cent le litre pour l'essence sans plomb et 1 cent le litre pour le combustible diesel⁴⁶.

Ce n'est qu'à la suite des élections générales de 1984, portant au pouvoir le parti conservateur de Brian Mulroney, que les taux de la taxe d'accise ont été augmentés. Ceux-ci furent d'abord haussés de 2 cents le litre en 1985⁴⁷ puis de 1 cent le litre en 1987⁴⁸, amenant la taxe d'accise sur l'essence et le mazout à 4,5 et 4 cents le litre respectivement. Le taux de la taxe sur le mazout est d'ailleurs toujours à ce niveau en 2023 tandis que la taxe d'accise sur l'essence a continué à être relevée progressivement⁴⁹ jusqu'en 1995, pour atteindre 10 cents le litre⁵⁰, niveau qui est demeuré inchangé depuis⁵¹.

Il est à noter que les recettes tirées de la taxe d'accise fédérale ont été partiellement affectées au Fonds de la taxe sur l'essence fédéral, créé en 2005⁵² (renommé Fonds pour le développement des collectivités du Canada (« FDCC ») en 2021⁵³) et géré par Infrastructure Canada. En 2021-2022, le gouvernement canadien a alimenté ce fonds à hauteur de 2,35 G\$⁵⁴. Les revenus alloués au Fonds pour le développement des collectivités du Canada (FDCC) sont redistribués aux différents territoires et provinces du Canada en fonction d'ententes prises avec Infrastructure Canada afin de permettre la réalisation de projets d'infrastructures. Ces projets visent trois principaux secteurs : les autoroutes, routes et ponts locaux, l'eau potable et les eaux usées ainsi que le transport en commun⁵⁵.

1.3 Évolution des recettes tirées de la taxe sur les carburants et de la taxe d'accise

La taxe sur les carburants n'a pas connu d'augmentation entre 1995 et 2009. Son taux est aussi demeuré inchangé depuis près de 10 ans. Dans le cas de la taxe d'accise, son taux est inchangé depuis plus de 28 ans. Avec la croissance de l'activité économique et de l'inflation, la figure 1 montre que les revenus tirés de ces

⁴² *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant un impôt sur les revenus pétroliers*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 68, par. 26(3).

⁴³ CANADA, ministère des Finances, *Avis de motions des voies et moyens et renseignements supplémentaires sur le budget*, 1979, p. 23.

⁴⁴ Dusko DODER, « Canada's Clark Is Ousted on No-Confidence Motion », *Washington Post*, 14 décembre 1979.

⁴⁵ THE CANADIAN ENCYCLOPEDIA, *Elections of 1979 and 1980*, 2013.

⁴⁶ CANADA, ministère des Finances, *Documents budgétaires, Avis de motions des voies et moyens et renseignements supplémentaires sur le budget*, 1980, p. 11.

⁴⁷ *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et modifiant d'autres lois en conséquence*, S.C. 1986, ch. 9, par. 48(1).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise*, S.C. 1995, ch. 36, par. 8(1).

⁵⁰ CANADA, ministère des Finances, *Plan budgétaire*, 1995, p. 73.

⁵¹ CANADA, ministère des Finances, *Impôts sur la consommation de carburant au Canada*, en ligne : <https://www.rncan.gc.ca/nos-ressources-naturelles/marches-national-et-internationaux/prix-carburants-transport/taxes-sur-les-carburants-au-canada/18886>.

⁵² CANADA, ministère des Finances, *Plan budgétaire*, 2005, p. 232.

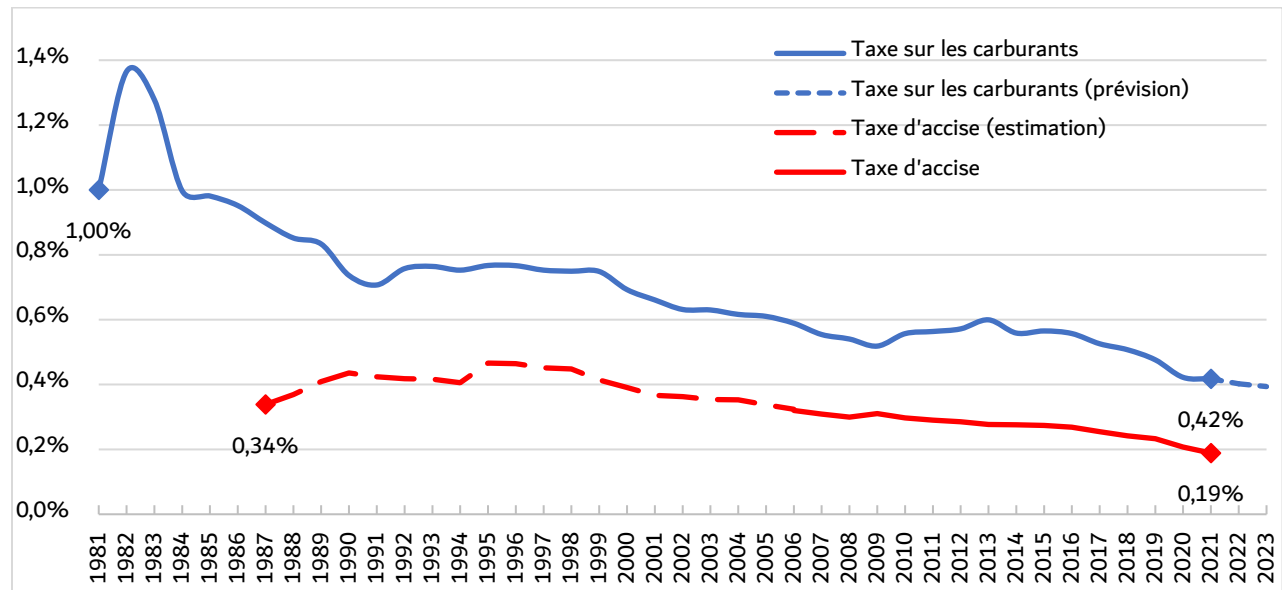
⁵³ INFRASTRUCTURE CANADA, *Le Fonds pour le développement des collectivités du Canada*, en ligne : <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/gtf-fte-fra.html>.

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ INFRASTRUCTURE CANADA, *Résumé de l'évaluation du fonds pour le développement des collectivités du Canada*, 2022.

taxes, mesurés en proportion de l'économie, sont en recul lorsque leurs taux ne sont pas haussés. Tandis que la taxe sur les carburants représentait 1 % du produit intérieur brut (« PIB ») du Québec en 1981, cette proportion est passée à 0,4 % du PIB en 2022. On observe aussi une diminution des recettes provenant de la taxe d'accise mise en proportion du PIB depuis 1995.

Figure 1. Revenus tirés de la taxe sur les carburants et de la taxe d'accise, Québec, 1981-2023 (en pourcentage du PIB du Québec)



Note : De 1987 à 2021, le revenu tiré de la taxe d'accise fédérale sur le territoire du Québec a été estimé à l'aide des volumes d'essence et de diesel distribués sur le territoire québécois et du taux historique de la taxe d'accise.

Sources : Québec, ministère des Finances, Budget du Québec (diverses années); Statistique Canada, Tableaux 23-10-0066-01, 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et nos calculs.

À titre d'exemple, contrairement aux composantes du régime fiscal des particuliers ou encore aux droits sur les permis de conduire, la législation supportant les taxes spécifiques ne contient pas de mécanismes d'indexation. Dans la mesure où la demande pour les carburants demeure stable, le passage du temps (et de l'inflation) fait donc en sorte que les revenus tirés de ces prélèvements s'effritent.

1.4 Les taxes à la consommation (TPS et TVQ)

Les carburants acquis sur le territoire du Québec sont également assujettis à la taxe de vente du Québec (TVQ) et à la taxe sur les produits et services (TPS) prélevée par le gouvernement du Canada. Ces taxes s'appliquent sur le prix du carburant, auquel on a additionné la taxe sur les carburants et la taxe d'accise, sans règles particulières. Ainsi, contrairement aux taxes spécifiques, le montant perçu des taxes à la consommation (TVQ et TPS) est affecté par la variation du prix hors taxes à la consommation de l'essence. Plus le prix du litre augmente, plus le montant des taxes à la consommation prélevé augmente et vice-versa.

En 2022, les taux de la TVQ et de la TPS sont respectivement de 9,975 % et 5 %.

1.5 Le système québécois de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE)

En vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre sur son territoire, le gouvernement du Québec applique un prix sur les tonnes de carbone émises. La stratégie choisie par le Québec et initialement mise en place en 2013 puis étendue aux distributeurs de carburants et de combustibles fossiles en 2015 est un marché du

carbone qui touche les grands émetteurs de la province⁵⁶. Par ailleurs, il est bon de garder en tête qu'au Québec, le transport routier constitue la principale source d'émissions de gaz à effet de serre à la hausse depuis 1990⁵⁷.

Au lieu d'imposer un prix fixe pour chaque tonne de carbone émise, le gouvernement du Québec impose une limite totale d'émissions et laisse les émetteurs se répartir entre eux les parts de ce plafond. Dans ce système, le gouvernement accorde un nombre de droits d'émission de gaz à effet de serre égal au niveau d'émissions totales qu'il souhaite sur son territoire pour une période donnée et les met aux enchères. Les entreprises émettrices doivent donc se faire concurrence pour obtenir de tels droits si leurs activités produisent du carbone. Toutes choses demeurant égales, plus le nombre de droits d'émission diminue, en fonction de la cible de réduction d'émissions dont s'est dotée la juridiction, plus leur prix augmente⁵⁸.

Parmi les émetteurs, toute entreprise distribuant plus de 200 litres de carburant et de combustibles fossiles par année ou émettant plus de 25 000 tonnes de CO₂ doit se prévaloir de droits d'émission⁵⁹. De même, les raffineries situées au Québec sont assujetties au SPEDE, non seulement pour leurs activités de raffinage, mais également pour leurs activités en tant que grossistes-distributeurs. En ce qui concerne leurs activités de raffinage, ces dernières bénéficient toutefois d'allocations gratuites distribuées par le gouvernement du Québec qui couvrent 95 % des émissions produites, ratio qui devrait diminuer graduellement⁶⁰.

L'achat des droits d'émission augmente le coût de distribuer du carburant et se reflète dans le prix à la pompe (l'effet se répercutant dans le prix hors taxes). Les prélèvements du SPEDE, bien qu'ils ne soient pas directement perceptibles dans le prix de l'essence payé par l'acquéreur ultime, sont par conséquent assumés par celui-ci⁶¹. Ainsi, le tableau 4 montre que, depuis 2015, l'effet de SPEDE à l'achat d'un litre d'essence est approximativement passé de 4 cents en 2015 à près de 9 cents en 2023.

Tableau 4. **Évolution de l'effet estimé du SPEDE sur le prix du litre d'essence et de diésel au Québec 2015-2023 (cents par litre)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effet du SPEDE, essence (¢/litre)	4,0	4,1	4,2	4,4	4,9	5,6	5,4	8,9	8,8
Effet du SPEDE, diésel (¢/litre)	ND	4,8	5,4	5,5	6,3	7,1	6,8	11,3	11,2

Source : Canadian tax payers federation (années multiples), *Annual gas honesty reports*.

⁵⁶ *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.

⁵⁷ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2020 et leur évolution depuis 1990*, 2022.

⁵⁸ Antoine GENEST-GRÉGOIRE et Luc GODBOUT, « Contours de la tarification du carbone au Canada en 2019 », (2019), vol. 39, n° 3 *Revue de planification fiscale et financière* 253-288, p. 262.

⁵⁹ De plus, tout distributeur énergétique, dont les distributeurs de carburants, sont assujettis à une quote-part annuelle payable au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

⁶⁰ A. VIÉ, « Estimation des allocations gratuites des droits d'émissions de GES des entreprises québécoises dans le SPEDE », *Rapports d'étude de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie*, HEC Montréal, numéro 3-2022, août 2022.

⁶¹ P. GONZALEZ, *Le prix à la rampe de chargement : Une étude de marché des produits pétroliers raffinés au Québec*, Centre de Recherche en économie de l'Environnement, de l'Agroalimentaire, des Transports et de l'Énergie, Université Laval, 2020.

Il est à noter que le SPEDE permet au Québec de se voir exempté des normes minimales du modèle fédéral de tarification du carbone. Par conséquent, la tarification de la pollution par le carbone du gouvernement fédéral⁶² ne trouve pas application sur les fournitures d'essence effectuées au Québec⁶³.

Les droits du SPEDE permettent d'internaliser une partie des externalités négatives (coûts sociaux et environnementaux) associées aux émissions de gaz à effet de serre liées aux carburants. Le SPEDE, comme dans le cas des autres taxes, modifie à la hausse le signal prix de l'essence et contribue par conséquent à modifier les choix des consommateurs, rendant financièrement plus attrayants l'utilisation du transport en commun et le remplacement d'une voiture à essence énergivore par un modèle présentant une plus faible consommation, ou encore par une voiture électrique.

Les droits du SPEDE sont intégralement versés au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) et soutiennent notamment les projets de transport collectif et l'électrification du parc de véhicules automobiles.

2. ANALYSE DES COMPOSANTES DU PRIX DE L'ESSENCE ET INTERRELATIONS

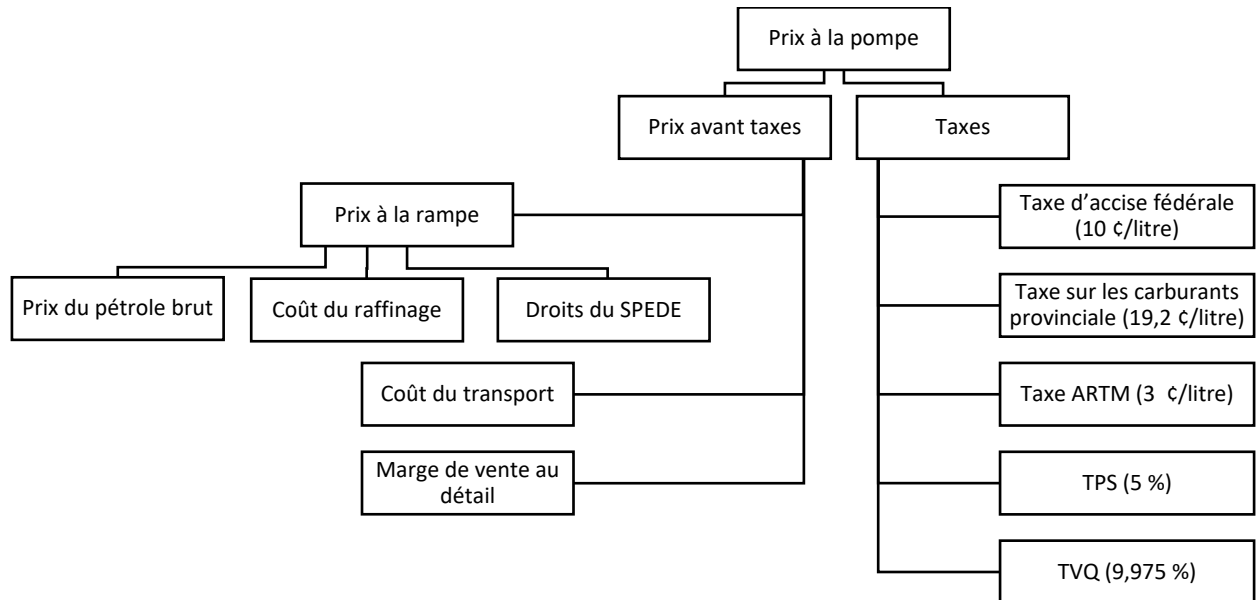
L'évolution récente du prix de l'essence résulte de la conjonction de multiples facteurs. La présente section expose l'interaction entre les diverses composantes du prix de l'essence et la dynamique du marché dans lequel se vend ce produit.

2.1. Les composantes du prix de l'essence

Le prix à la pompe, soit celui affiché aux stations-service, est composé de deux types de composantes : les composantes du prix avant taxes et les diverses taxes applicables qui ont été présentées à la section 1 du présent texte (figure 2). Il est à noter que les droits du SPEDE, même s'ils constituent des prélèvements gouvernementaux, se voient inclus au prix à la rampe.

⁶² Il est à noter que les redevances sur les combustibles ne sont pas des taxes, mais des prélèvements de nature réglementaire, comme l'a jugé la Cour suprême du Canada dans les *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 219.

⁶³ CANADA, environnement et ressources naturelles, *Les systèmes de tarification de la pollution par le carbone au Canada*, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution.html>.

Figure 2. Les composantes du prix de l'essence⁶⁴, région de Montréal, 2022

Sources : Québec, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Composantes du prix de l'essence*, 2022; CANADA, ressources naturelles, *Impôts sur la consommation de carburant au Canada*, en ligne : <https://ressources-naturelles.canada.ca/nos-ressources-naturelles/marches-national-et-internationaux/prix-carburants-transport/taxes-sur-les-carburants-au-canada/18886>.

2.1.1. Prix avant taxes

Le pétrole brut, vendu par baril, est à la base du prix de l'essence. Celui-ci doit être raffiné pour être utilisable à différentes fins, par exemple pour carburer une voiture. Ainsi, au prix du pétrole brut se rajoute la marge de raffinage. Ces deux éléments, additionnés des droits du SPEDE applicables⁶⁵, permettent d'obtenir le prix à la rampe, qui est un indicateur du coût d'acquisition des carburants pouvant être mis en marché.

Ensuite vient le coût de transport entre la raffinerie et les stations-service ainsi que la marge sur la vente des carburants des stations-service.

2.1.2. Évolution du prix de l'essence par composante

Les autres composantes de prix étant fixées, les facteurs qui peuvent contribuer à une hausse du prix de l'essence se trouvent donc du côté du prix à la rampe, du coût de transport et de la marge de vente au détail, une hausse de ces composantes de prix entraînant une hausse des montants de TPS et de TVQ prélevés.

Or, le coût de transport est demeuré à 0,4 cent le litre en 2019, 2020, 2021 et 2022 tandis que la marge de détail a fluctué autour de 6 cents le litre⁶⁶ sur cette période. Ces composantes ne constituent pas des facteurs matériels dans la récente hausse du prix à la pompe⁶⁷. En revanche, le prix à la rampe a connu des variations

⁶⁴ Les composantes du prix du diésel sont les mêmes. Par contre, le prix rattaché aux différentes composantes peut différer. Ainsi, les taux de taxe spécifiques sur le diésel sont de 4 cents le litre dans le cas de la taxe d'accise et de 20,2 cents le litre dans le cas de la taxe sur les carburants. De même, l'équivalent carbone du diésel n'est pas le même que celui de l'essence, par conséquent, l'effet du SPEDE par litre diffère.

⁶⁵ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Implication de l'assujettissement du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE)*, 2021.

⁶⁶ Il est toutefois à noter que la marge de détail est assez volatile et peut connaître de fortes variations d'une semaine à l'autre.

⁶⁷ En ce qui concerne la marge de vente au détail, cette dernière a été évaluée à des moments précis (première semaine du mois

notables qui sont présentées au tableau 5.

Tableau 5. Évolution des prix minimaux à la rampe de 2019 à 2022 à Montréal, essence ordinaire

	2019		2020		2021		2022		
	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	27 juin 2022	Fin
[¢/litre]	60,90	70,10	68,30	60,00	62,40	94,00	94,00	141,40	97,20
Taux de croissance sur la période (début à fin)	15,1 %		-12,2 %		50,6 %		50,2 % Entre le début de 2022 et le 27 juin 2022 3,4 % Entre le début et la fin 2022		
[¢/litre]	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	
	56,90	86,90	31,40	70,70	62,40	96,30	87,70	152,36	

Note : La période « Début » indique la première semaine du mois de janvier d'une année donnée. La période « Fin » indique la dernière semaine de décembre de la même année. Les mentions « Min » et « Max » expriment le minimum et le maximum du prix à la rampe durant une année.

Source : QUÉBEC, Régie de l'énergie, *Produits pétroliers — Informations utiles*, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/energie/petrole_tarifs.php.

Les prix minimaux à la rampe sont passés de 62 cents le litre en janvier 2021 à 1,41 \$ au 27 juin 2022, une hausse de 79 cents en seulement 18 mois. En comparaison, tandis que pour 2019, une année « normale », une croissance hebdomadaire moyenne de 0,3 % a été observée, pour une augmentation totale de 15,1 % sur l'année, le prix minimal à la rampe a augmenté de 2,0 % par semaine dans les 26 premières semaines de 2022, soit plus de six fois le taux de croissance hebdomadaire moyen de 2019. En rétrospective cependant, le prix minimal à la rampe aura peu progressé sur l'ensemble de l'année 2022. Il se situait à 97 cents à la fin de 2022, une hausse de 3 cents par rapport au niveau observé en début d'année.

2.1.3. Prix d'acquisition du pétrole brut

Plusieurs facteurs peuvent influencer le prix d'acquisition du pétrole brut au Québec, qui est fixé sur les marchés internationaux.

Un facteur déterminant est l'offre de pétrole qui est grandement contrôlée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (« OPEP+ »). Pendant la pandémie de COVID-19, les déplacements réduits ont engendré une chute libre du prix d'acquisition de pétrole brut, étant donné la baisse importante de la demande. En réponse à cette diminution, les producteurs de pétrole, dont l'OPEP+, ont décidé de réduire leur production⁶⁸. Après la levée des restrictions sanitaires, les déplacements ont repris leur cours, ce qui a fait augmenter la demande de carburants⁶⁹. Toutefois, les producteurs ont laissé leur niveau de production inchangé, ce qui a fait artificiellement gonfler les prix d'acquisition du pétrole brut⁷⁰. De plus, le conflit géopolitique entre l'Ukraine et la Russie a aussi contribué à cette hausse, la Russie étant l'un des principaux exportateurs de pétrole du monde⁷¹ et plusieurs pays, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne,

de janvier et dernière semaine de décembre) et peut constituer un facteur de fluctuation du prix entre d'autres moments.

⁶⁸ STATISTIQUE CANADA, *Extraction de pétrole et de gaz, 2020, 2021*.

⁶⁹ Éric HEYER et Paul HUBERT, « L'impact de la baisse du prix du pétrole lié à la crise de la COVID-19 sur les entreprises et ménages français », *Revue de l'OFCE*, 2020, Perspectives économiques 2020-2021, 4 (168), p. 137-162.

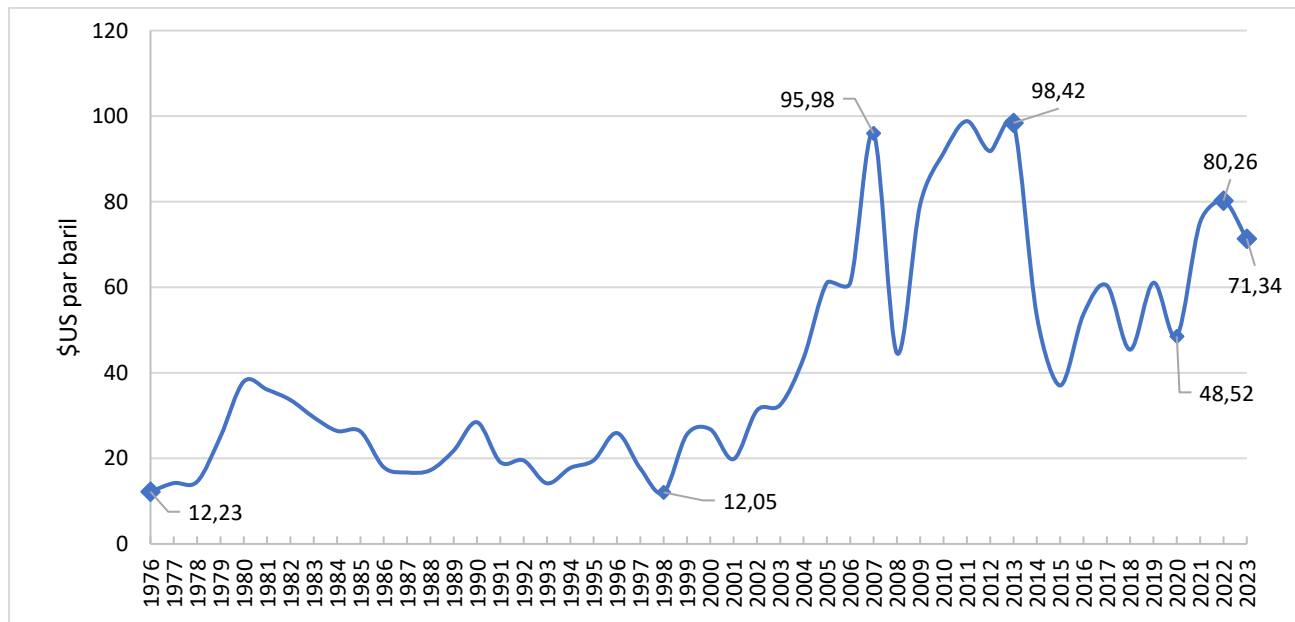
⁷⁰ STATISTIQUE CANADA, *Indice des prix à la consommation, juin 2022, 2022*.

⁷¹ BP, *Statistical Review of World Energy, 71^e éd.*, 2022.

ayant déployé un embargo sur le pétrole russe⁷².

Au Québec, 63 % du pétrole utilisé actuellement est de type *West Texas Intermediate* (« WTI ») et provient des États-Unis. Les 37 % restants sont de type *Western Canada Select* et proviennent de l'Ouest canadien⁷³. La figure 3 présente le coût d'un baril de WTI depuis 1976. L'insertion de la récente hausse de prix au sein de données historiques permet d'apprécier son importance. Ces données montrent aussi que le prix de ce produit de base est soumis à d'importantes fluctuations.

Figure 3. **Prix d'un baril de WTI au dernier jour ouvrable de l'année pour 1976 à 2022 et en mars 2023 (en dollars US)**



Source : Données tirées de Bloomberg.

La figure 3 montre d'abord une augmentation du prix du baril au début des années 1980 qui est liée au deuxième choc pétrolier, soit celui de 1979. Ensuite, on remarque une relative stabilité jusqu'au début des années 2000. Le prix d'un baril connaît une ascension soutenue de 1998 à 2007, passant respectivement de 12,05 \$US à 95,98 \$US. D'autres fluctuations sont observées de 2008 à 2020, le prix de baril atteignant son prix le plus bas en 2020, au moment où la pandémie a affecté la demande de produits pétroliers. Enfin, de décembre 2020 à décembre 2022, le prix du baril de WTI passe de 48,52 \$US à 80,26 \$US, soit une augmentation de 65 %. Ce prix est en recul en mars 2023.

2.1.4. Coût de raffinage

Le coût de raffinage n'est pas le principal inducteur de prix en cause dans la récente hausse du prix des carburants, et ce, même si le Québec ne compte que deux raffineries (la raffinerie Valero à Lévis et la raffinerie Suncor de Montréal⁷⁴) à la suite de la fermeture de la raffinerie Shell de Montréal-Est en 2011. Il

⁷² COMMISSION EUROPÉENNE, *Les sanctions contre la Russie ne fonctionnent pas, elles sont contreproductives! Vraiment?*, en ligne : https://france.representation.ec.europa.eu/informations/les-sanctions-contre-la-russie-ne-fonctionnent-pas-elles-sont-contreproductives-vraiment-2022-12-08_fr.

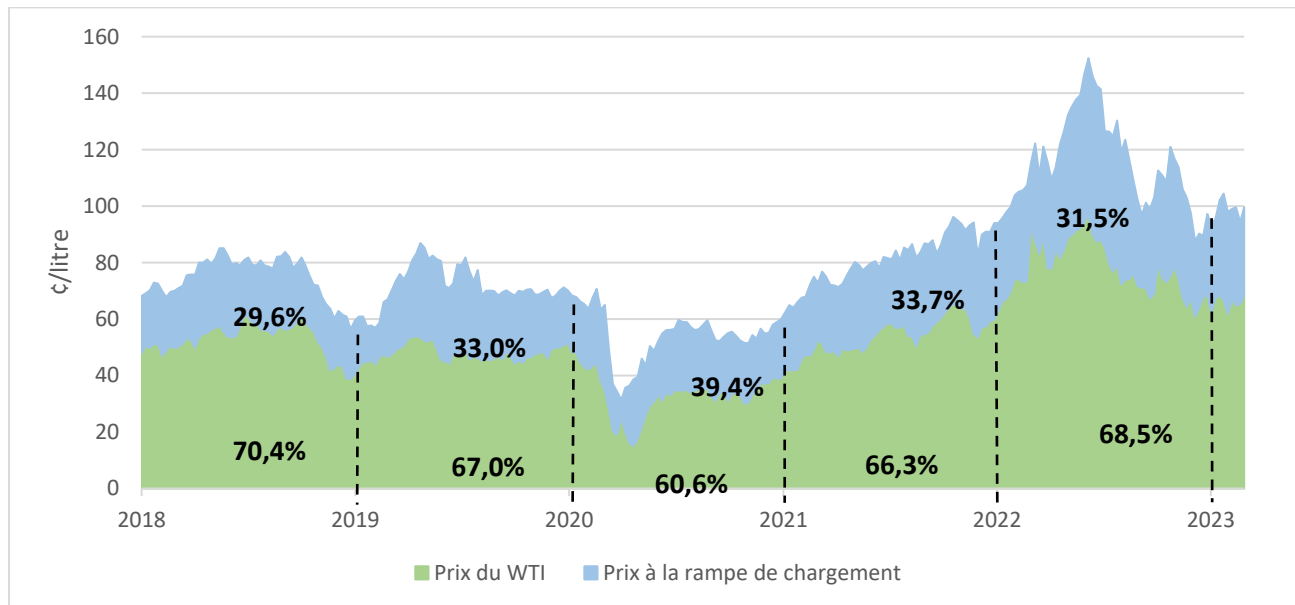
⁷³ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Importations et exportations de pétrole brut et de produits pétroliers*, en ligne : <https://mern.gouv.qc.ca/energie/statistiques-energetiques/importations-exportations-petrole-brut/>.

⁷⁴ QUÉBEC, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Consommation de produits pétroliers*, en ligne :

est à noter que du pétrole raffiné est également importé au Québec.

La figure 4 permet d'observer l'écart qui s'est creusé entre la part du prix à la rampe de chargement associée au prix du pétrole brut et celle attribuable au coût de raffinage sur la période 2018-2022.

Figure 4. **Part du prix à la rampe attribuable au prix d'acquisition de pétrole brut et au coût de raffinage de janvier 2018 à février 2023**



Sources : Données tirées de BLOOMBERG et de QUÉBEC, Régie de l'énergie, *Produits pétroliers – Informations utiles*, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/energie/petrole_tarifs.php, 2022 et nos calculs.

Certes, à environ 56 cents le litre, le coût du raffinage est à son plus élevé lorsque le prix à la rampe atteint 1,46 \$ en juin 2022. Cependant, la figure 4 montre que la part du prix à la rampe de chargement associée au coût de raffinage est en 2022 à son plus faible niveau depuis 2019, soit à 31,5 %. De façon générale, le coût de raffinage est demeuré stable sur la période de janvier 2018 à février 2023, à l'exception de la période associée au début de la pandémie en 2020.

Cela découle du fait que malgré le nombre restreint de raffineries au Québec, ce marché est concurrentiel. Les raffineries sont des preneuses de prix au niveau du pétrole qu'elles se procurent et doivent importer de l'essence raffinée (dans le cas de Valero, principale raffinerie québécoise, pour chaque deux litres que cette entreprise raffine celle-ci doit importer un litre d'essence raffinée). Par ailleurs, les raffineries doivent parfois concéder des réductions dans l'objectif de sécuriser leurs clientèles, un comportement qui détériore leurs marges bénéficiaires et qui serait très inhabituel sur un marché non concurrentiel⁷⁵.

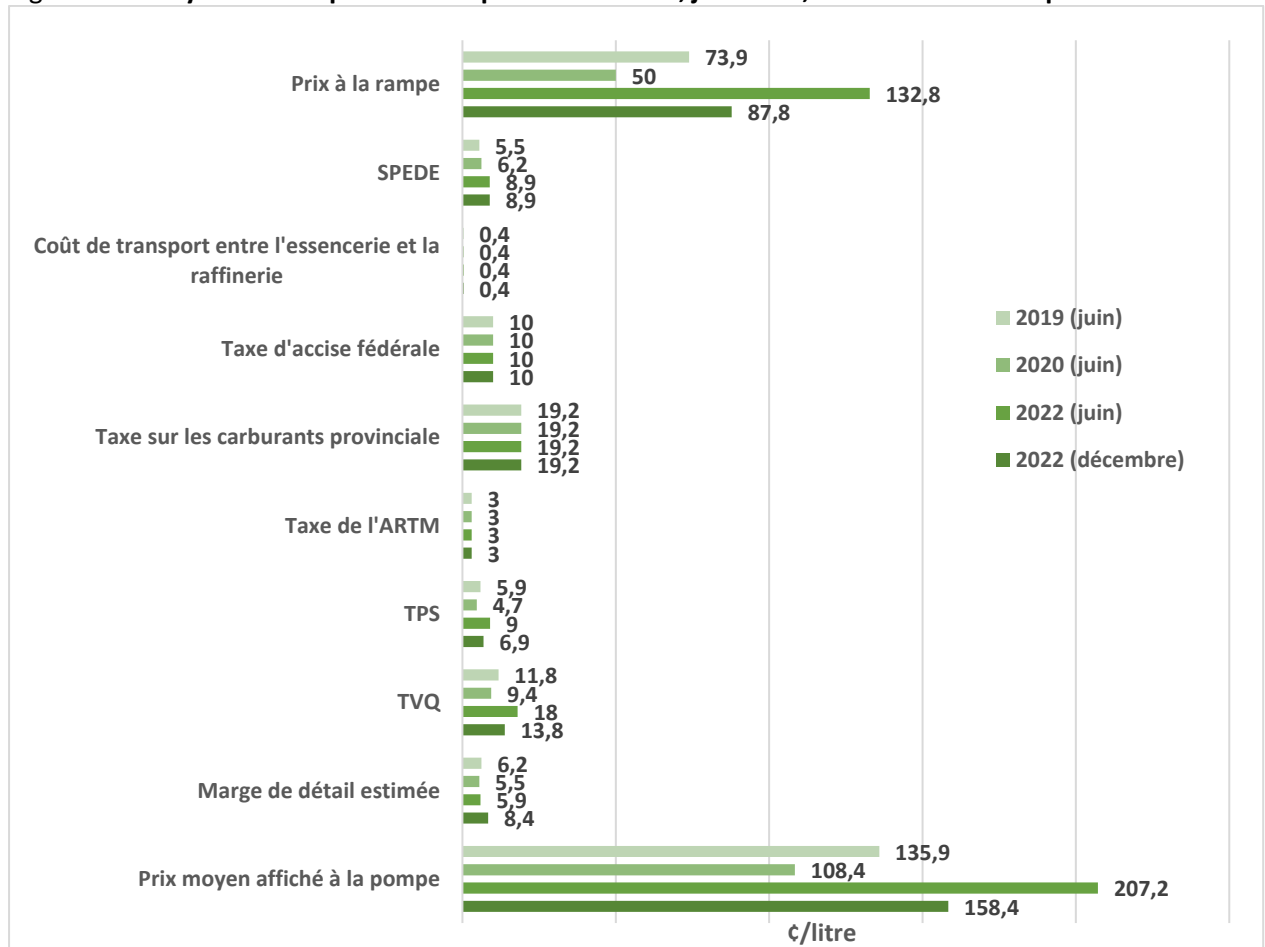
En bout de piste, la hausse du prix de carburant s'avère globalement liée aux décisions de l'OPEP+ et à la conjoncture internationale. Des montants plus élevés de taxes à la consommation ont été prélevés relativement à cette hausse, mais ces prélèvements ont joué un rôle limité.

<https://mern.gouv.qc.ca/energie/statistiques-energetiques/consommation-produits-petroliers/#:~:text=Le%20Québec%20compte%20deux%20raffineries,raffinent%20en%20différents%20produits%20pétroliers.>

⁷⁵ P. GONZALEZ, précité, note 61.

La figure 5 segmente la hausse par composante du prix de l'essence en comparant la situation qui prévalait en juin 2019, soit avant la crise pandémique alors que le prix de l'essence à la pompe s'élevait à 135,9 cents le litre, à la situation en période pandémique en juin 2020 alors que le prix se situait à 108,4 cents le litre, à celle prévalant en juin 2022 alors que le prix était plutôt de 207,2 cents le litre et enfin, à celle prévalant en décembre 2022 alors que le prix à la pompe était de 158,4 cents le litre.

Figure 5. **Analyse des composantes du prix de l'essence, juin 2019, 2020 et 2022 ainsi que décembre 2022**⁷⁶



Note : La part attribuée au SPEDE est une moyenne pour chaque année. La région choisie pour cette figure est l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal à Montréal.

Sources : QUÉBEC, Régie de l'énergie, *Produits pétroliers — Composantes estimées du prix à la pompe*, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/energie/petrole_tarifs.php, 2022 et nos calculs.

La figure 5 montre que les variations du prix des carburants proviennent essentiellement du coût minimal d'acquisition et, dans une proportion beaucoup plus faible, de la hausse des taxes à la consommation (TPS et TVQ).

De 2019 à 2020, le prix à la pompe a connu une diminution de 20,2 % (27,5 ¢ le litre, passant de 135,9 ¢ à 108,4 ¢). Cette baisse est principalement attribuable au recul du coût d'acquisition, qui comprend le prix à la rampe et l'effet du SPEDE, celui-ci diminuant de 23,2 cents (84,4 % de la diminution du prix à la pompe). Les autres reculs se situent du côté des taxes à la consommation (3,6 ¢) et de la marge de détail (0,7 ¢).

⁷⁶ Données relatives au 28 juin 2019, 29 juin 2020, 29 juin 2022 et 29 décembre 2022.

À l'inverse, de juin 2020 à juin 2022, le prix à la pompe augmente de 91,1 % (hausse de 98,8 ¢ le litre). De cette augmentation, 85,5 cents est attribuable à la hausse du coût d'acquisition à la rampe, qui passe de 56,2 cents à 141,7 cents, tandis que la marge de détail augmentait de 0,4 cent. Le reste est attribuable à une augmentation corrélative des taxes à la consommation de 12,9 cents. Le prix à la pompe se contracte cependant de 48,8 cents de juin à décembre 2022, soit une diminution de 23,6 %. Cette diminution est largement attribuable à la diminution du prix à la rampe de 45,1 cents sur cette période.

La variation des montants de taxe de vente prélevés est proportionnelle à la variation du prix des carburants; elle ne peut donc expliquer qu'un peu moins de 15 % de la hausse subite du prix à la pompe constatée de juin 2019 à décembre 2022. Il est à noter que le ministère des Finances du Québec a estimé l'impact d'une hausse du prix des hydrocarbures sur les équilibres financiers du gouvernement du Québec en 2008⁷⁷. On évaluait alors que l'augmentation des recettes de TVQ liée à l'augmentation du prix des hydrocarbures (qui inclut dans ce cas la TVQ perçue sur les carburants ainsi que sur les autres hydrocarbures, comme le mazout et le gaz naturel) était plus que compensée par une augmentation des dépenses gouvernementales, entraînant un manque à gagner⁷⁸. Selon cette évaluation, le gouvernement du Québec aurait perdu 6,1 M\$ par année pour chaque hausse de 5 cents du prix des hydrocarbures.

Cette estimation n'a pas fait l'objet de mise à jour. Toutefois, en entrevue, le ministre des Finances a indiqué que la récente hausse du prix des hydrocarbures avait un effet marginal sur les finances publiques⁷⁹, et ce, malgré des revenus supplémentaires de TVQ en raison de la hausse du prix des carburants que l'on peut estimer à plus de 670 M\$ en 2022 par rapport à 2019 (tableau 6).

Tableau 6. Estimation des revenus supplémentaires de TVQ sur les ventes d'essence et de diésel destinées aux véhicules automobiles en 2019 et en 2022

	Essence		Diésel	
	2019	2022	2019	2022
Prix à la pompe approximatif (¢/litre) ⁸⁰	126,4	171,7 ⁸¹	122,0	195,3 ⁸²
TVQ (¢/litre)	10,4	14,9	8,5	17,0
Volume vendu (milliers de litres) ⁸³	8 621 760		3 359 760	
Revenu approximatif de TVQ (millions de \$)	896,7	1284,6	285,6	571,2
Revenu supplémentaire de TVQ en 2019 et en 2022 (millions de \$)	387,9		285,6	
Revenu supplémentaire total de TVQ en 2019 et en 2022 (millions de \$)	673,6			

Sources : STATISTIQUE CANADA, *Tableau 23-10-0066-01*; QUÉBEC, Régie de l'énergie, *Produits pétroliers – Composantes estimées du prix à la pompe*, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/energie/petrole_tarifs.php, 2022 et nos calculs.

⁷⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Hausse du prix des hydrocarbures : Impact sur les équilibres financiers du Québec*, 2008.

⁷⁸ Il est à noter qu'en 2007, la TPS était au taux de 6 % et la TVQ au taux de 7,5 %. REVENU QUÉBEC, *Historique des taux de la TPS et la de TVQ*, en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/taxes/tpstvh-et-tvq/regles-de-base-relatives-a-lapplication-de-la-tpstvh-et-de-la-tvq/historique-des-taux/>, 2022.

⁷⁹ Mathieu DION, *Les Québécois réduisent peu leur consommation d'essence, malgré le prix*, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1887851/prix-essence-elasticite-prix-demande-etude-ministere-finances-quebec> 2 juin 2022.

⁸⁰ Estimé en fonction du prix à la rampe moyen.

⁸¹ Il s'agit du prix moyen pour 2022 en date du 6 décembre 2022.

⁸² *Id.*

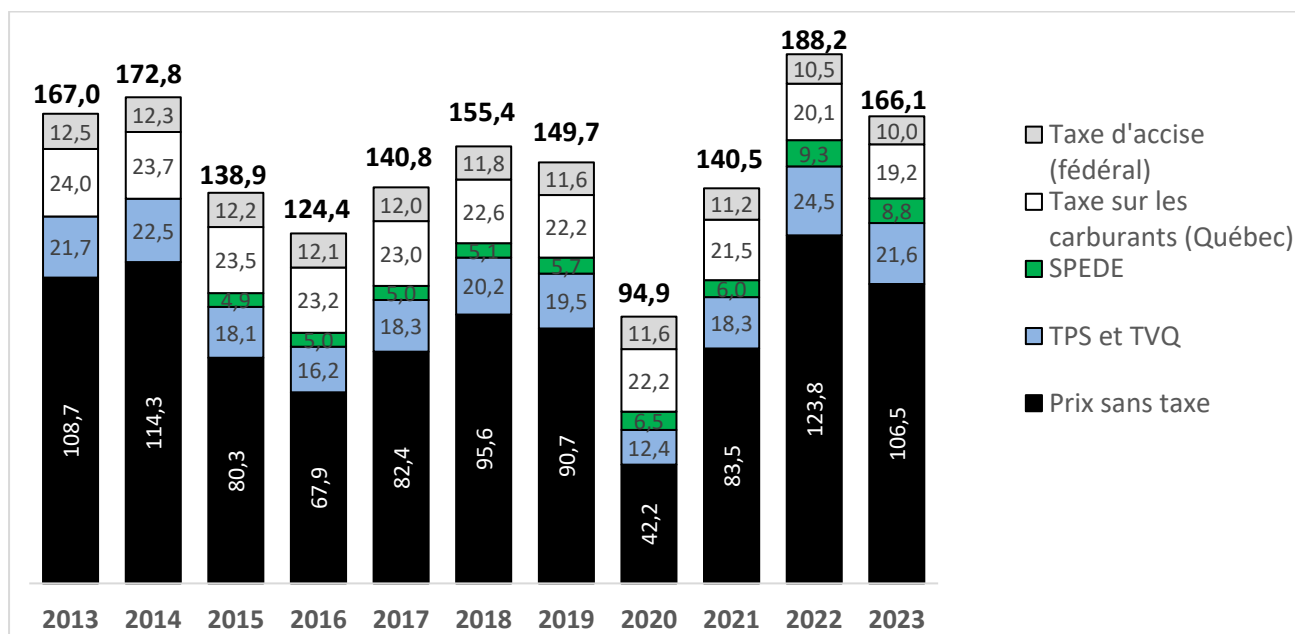
⁸³ Basé sur le volume de carburants vendus en 2019.

2.2. Évolution récente des composantes du prix à la pompe

Depuis 2013 (dernière année où une hausse du taux de taxe sur les carburants a eu lieu au Québec), la taxe sur les carburants et la taxe d'accise totalisent 29,2 cents le litre d'essence. La non-indexation de ces prélèvements, qui s'appliquent sur le volume vendu, implique par conséquent une diminution du coût réel de ces taxes lorsque l'on prend en compte l'effet de l'inflation (figure 6).

Malgré l'assujettissement de l'essence au SPEDE à partir de 2015, la part de la taxe sur les carburants, de la taxe d'accise et, lorsqu'applicable, du SPEDE dans le prix de l'essence à la pompe, qui s'élevait à 36,5 cents en 2013 (cents de 2023) se situe toujours à un niveau comparable, à 38 cents en 2023. Ramené en dollars (cents) de 2023, le prix de l'essence à la pompe était de 1,67 \$ en avril 2013. Celui-ci a fluctué par la suite, pour atteindre 1,88 \$ en 2022 avant de revenir à 1,66 \$ en avril 2023, soit moins qu'en 2013 lorsqu'on effectue la comparaison en dollars constants.

Figure 6. Prix de l'essence ordinaire au Québec pour les mois d'avril 2013 à 2023, en cents constantes de 2023



Note : Données hors Montréal et Gaspésie.

Sources : KALIBRATE, Base de données portant sur l'essence, en ligne : <https://charting.kalibrate.com/Charting/FullMonty> et Canadian Taxpayers Federation, *13th-24th Annual Gas Tax Honesty Report*; BANQUE DE DONNÉES DES STATISTIQUES OFFICIELLES SUR LE QUÉBEC, *Indice des prix à la consommation* et nos calculs.

3. ANALYSE COMPARATIVE DE LA TAXATION DES CARBURANTS⁸⁴

Le cumul des taxes prélevées sur les carburants compose une part significative du prix à la pompe. La présente section évalue ces prélèvements et les compare avec ceux que l'on retrouve dans les autres provinces du Canada et à l'international.

3.1. Autres provinces du Canada

Au Canada, outre la taxe d'accise et la TPS, qui sont de portée fédérale, les prélèvements fiscaux appliqués sur le carburant varient selon les provinces. Le tableau 7 récapitule les différents prélèvements appliqués sur l'essence en avril 2023.

À la suite de la flambée des prix de l'essence connue durant les sept premiers mois de 2022, certaines provinces du Canada ont réduit, voire suspendu complètement, leurs taxes provinciales spécifiques sur les carburants. Ces mesures avaient pour objectif de donner du répit aux ménages des provinces en question :

- Le gouvernement de l'Alberta a été le premier à annoncer une suspension de sa taxe spécifique provinciale le 1^{er} avril 2022. Cette suspension de la taxe, qui se situait précédemment à 13 cents le litre, était censée être une mesure temporaire. En octobre 2022, la taxe a partiellement été réinstaurée au taux de 4,5 cents le litre. Cependant, une nouvelle suspension complète de la taxe a été mise en œuvre le 1^{er} janvier 2023 et restera en place au minimum jusqu'au 30 juin 2023⁸⁵.
- Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a annoncé une réduction de sa taxe spécifique le 2 juin 2022. Sa taxe sur l'essence est passée de 14,5 cents à 7,5 cents le litre. Cette mesure, initialement introduite jusqu'à la fin de l'année 2022⁸⁶, a été étendue jusqu'au 31 mars 2024⁸⁷.
- Le gouvernement de l'Ontario a lui aussi annoncé une réduction de sa taxe spécifique sur l'essence le 1^{er} juillet 2022. Cette dernière est passée de 14,7 cents à 9 cents le litre⁸⁸. Cette réduction, initialement introduite pour une durée de six mois, a été étendue jusqu'à la fin de l'année 2023⁸⁹.

Le Québec a plutôt offert, en 2022, différentes mesures pour pallier la hausse du coût de la vie sans toutefois réduire le taux de la taxe sur les carburants.

⁸⁴ Dans la présente section, l'effet du SPEDE est retiré du prix hors taxe de l'essence et est considéré au même titre que les autres taxes afin de permettre les comparaisons.

⁸⁵ ALBERTA TREASURY BOARD AND FINANCE, *Alberta's Fuel Tax Relief Program: Helping Albertans cope with high fuel costs*, en ligne : <https://www.alberta.ca/assets/documents/fuel-tax-relief-program-fact-sheet.pdf>, 2023.

⁸⁶ CBC, *N.L. officially cuts gas tax, dropping prices across province*, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/nl-fuel-prices-june-2-1.6474432>.

⁸⁷ NEWFOUNDLAND AND LABRADOR EXECUTIVE COUNCIL, *Tax Reduction on Gasoline and Diesel*, en ligne : <https://www.gov.nl.ca/releases/2023/exec/0313n02/>.

⁸⁸ ONTARIO, ministère des Finances, *L'Ontario réduit les taxes sur l'essence et le carburant pendant six mois pour offrir un soulagement financier aux entreprises et aux familles*, en ligne : <https://news.ontario.ca/fr/release/1001937/ontario-reduit-les-taxes-sur-les-essence-et-le-carburant-pendant-six-mois-offrir-un-soulagement-financier-aux-entreprises-et-aux-familles>.

⁸⁹ ONTARIO, ministère des Finances, *Gas and fuel tax rate decrease*, en ligne : <https://www.ontario.ca/document/gas-and-fuel-tax-rate-decrease>.

Tableau 7. Récapitulatif des taxes et autres mesures appliquées sur un litre d'essence dans les provinces du Canada, avril 2023, en cents^{N1}

Province	Taxe sur les carburants (Qc)/Taxe spécifique provinciale dans les autres provinces	SPEDE (Qc)/Autres formes de tarification du carbone dans les autres provinces du Canada ^{N2}	Taxe d'accise fédérale	Sous-total	TVQ/Taxe de vente provinciale ^{N3}	TPS fédérale	Total ensemble des taxes et des mesures de tarification du carbone	1 litre d'essence hors taxes	Total
T.-N.-L.	7,5 (14,5)*	11,1	10	28,6	15,4	7,7	51,7	125	177
Î.-P.-É.	8,5	11,1	10	29,6	14,7	7,3	51,6	117	168
N.-É.	15,5	2,3	10	27,8	14,3	7,1	49,2	115	164
N.-B.	10,9	11,1	10	32,0	14,8	7,4	54,2	116	170
Qc	19,2	8,8	10	38,0	14,4	7,2	59,9	107	166
Ont.	9,0 (14,7)*	14,3	10	33,3	11,1	6,9	51,3	105	157
Man.	14,0	14,3	10	38,3	S.O.	7,8	46,1	117	163
Sask.	15,0	14,3	10	39,3	S.O.	7,6	46,9	113	160
Alb.	0 (13,0)*	14,3	10	24,3	0	6,8	31,1	111	142
C.-B.	14,5	14,3	10	38,8	S.O.	8,3	47,1	127	174

Notes :

N1 Il est possible que la somme du prix hors taxes et de l'ensemble des taxes ne corresponde pas exactement au total présenté, faute d'arrondissements. Les données utilisées sont les données d'avril 2023.

N2 Le Québec utilise le système de plafonnement et d'échange de droits des émissions carbone. Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick (jusqu'au 30 juin 2023) et la Colombie-Britannique utilisent aussi leurs propres mesures de tarification du carbone. Les autres provinces sont couvertes par la redevance sur les combustibles du filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone (Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Alberta) : voir *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, ch. 12, art. 186, annexe 1.

N3 Les taxes de vente provinciales du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ne sont pas des taxes sur la valeur ajoutée et leur effet se voit reflété dans d'autres composantes de prix (l'Alberta ne prélève pas de taxe de vente provinciale).

* Taxes spécifiques provinciales sur l'essence réduites temporairement, le taux entre parenthèses est le taux normal.

Sources : KALIBRATE, *Full Monty*, en ligne : <https://charting.kalibrate.com/Charting/FullMonty> et nos calculs.

Au Québec, la taxe sur les carburants atteint 19,2 cents, soit le niveau le plus élevé parmi les provinces.

Par ailleurs, les provinces n'utilisent pas nécessairement les mêmes mécanismes de tarification du carbone et l'effet de ceux-ci sur le prix de l'essence à la pompe diffère. Ainsi, tandis que la taxe sur les carburants du Québec est plus élevée, l'effet du SPEDE sur le prix à la pompe au Québec (8,8 ¢ le litre sur la base du prix de l'émission médiane de la vente aux enchères du 23 février 2023) est toutefois de 5,5 cents inférieur à celui de la redevance fédérale sur les combustibles qui trouve application dans cinq provinces (14,3 ¢ le litre).

Ainsi, lorsque l'on prend en compte la taxe d'accise fédérale et l'effet de la redevance fédérale sur les combustibles ou des mesures provinciales de tarification du carbone, les prélèvements varient entre 24,3 cents le litre en Alberta et 39,3 cents le litre en Saskatchewan. Le Québec affiche alors le 4^e cumul de ces prélèvements le plus élevé parmi les provinces avec 38 cents le litre (36 % du prix hors taxes de l'essence). Enfin, en prenant aussi en compte les taxes à la consommation, Terre-Neuve-et-Labrador (1,77 \$ le litre), la Colombie-Britannique (1,74 \$), le Nouveau-Brunswick (1,70 \$) et l'Île-du-Prince-Édouard (1,68 \$ le litre) montrent un prix à la pompe plus élevé que le Québec en avril 2023.

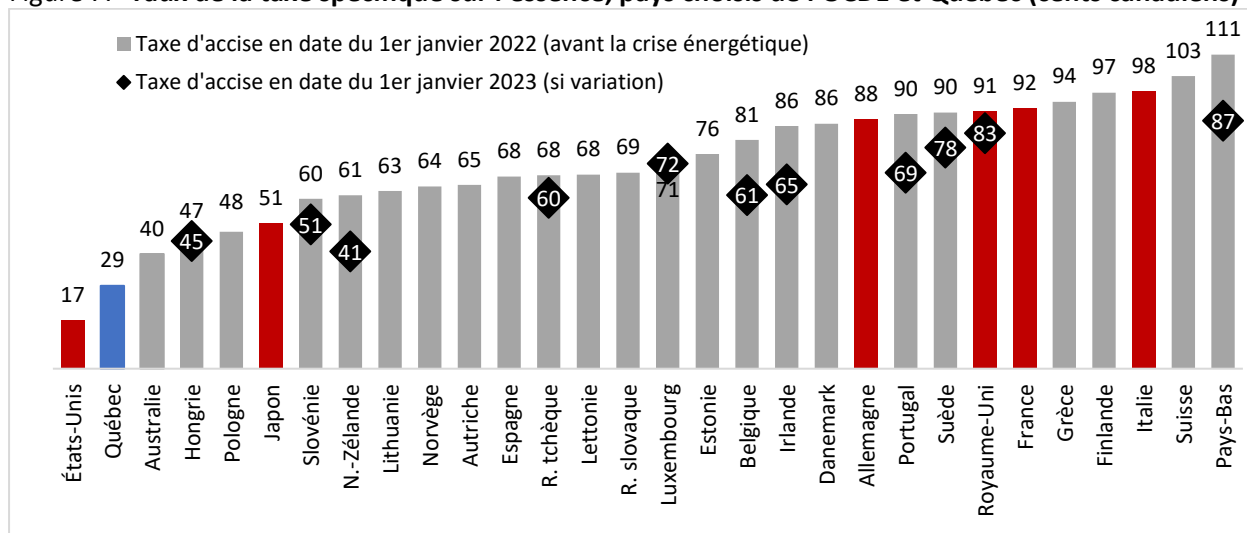
3.2. Ailleurs dans le monde

Des taxes spécifiques sont prélevées sur les carburants (essence et mazout) qui sont utilisés à des fins de transport routier dans l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE »), le taux de la taxe étant appliqué au volume de produit négocié⁹⁰, comme au Canada. Par ailleurs, la Commission européenne exige de ses États membres que ceux-ci appliquent une taxation minimale sur les carburants. En 2023, celle-ci se situe à 0,359 € le litre dans le cas de l'essence et à 0,33 € le litre dans le cas du mazout⁹¹. Il est à noter que les carburants sont aussi assujettis à des taxes sur la valeur ajoutée⁹².

Le taux minimal de taxe spécifique sur les carburants en vigueur au sein de l'Union européenne n'a pas été révisé depuis 2003. Toutefois, dans le cas de l'essence, tous les États membres prélevaient un taux de taxe plus élevé que le seuil minimal avant l'actuelle crise énergétique qui affecte le prix des carburants à la pompe. À l'extérieur de l'Europe, certains pays de l'OCDE montrent des taux de taxe spécifique sur les carburants plus faibles. C'est le cas aux États-Unis, où le taux combiné fédéral-États (moyen) équivaut à 17 cents canadiens le litre (figure 7).

Plusieurs pays ont annoncé des réductions ou des suspensions de taxes spécifiques sur les carburants à la suite de la flambée des prix des carburants au début de 2022⁹³. En date du 1^{er} janvier 2023, parmi les 29 pays pour lesquels l'information est recensée à la figure 7, 10 montraient toujours des taux réduits.

Figure 7. Taux de la taxe spécifique sur l'essence, pays choisis de l'OCDE et Québec (cents canadiens)



Note : Taux de change en date du 1^{er} juillet 2022 (date mitoyenne entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2023 qui permet d'illustrer les variations de prix sans distorsion en raison de l'effet de change).

Source : Base de données fiscales de la Commission européenne et autres agences gouvernementales et nos calculs.

⁹⁰ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Pricing greenhouse gas emissions*, 2022, p. 16.

⁹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Directive du Conseil de l'Union européenne, no 203/96 EC*.

⁹² COMMISSION EUROPÉENNE, *Transport taxes charges in Europe*, 2019, p. 66.

⁹³ BANQUE MONDIALE, *Amid energy price shocks, five lessons to remember on energy subsidies*, en ligne : <https://blogs.worldbank.org/energy/amid-energy-price-shocks-five-lessons-remember-energy-subsidies>.

Dans le cas des pays du G7, l'Italie⁹⁴ et l'Allemagne⁹⁵ ont réduit leurs taxes spécifiques en 2022 avant de les rétablir à leur niveau antérieur et le Royaume-Uni a abaissé le taux de taxe de 57,95 *pence* à 52,95 *pence* le litre⁹⁶. En France, le taux de taxe n'a pas été abaissé, mais une remise partielle a été consentie⁹⁷, tandis que le Japon a plutôt choisi de subventionner les distributeurs de carburant⁹⁸. Enfin, les États-Unis n'ont pas abaissé leur taux de taxe spécifique au niveau fédéral. En revanche, certains États et villes ont consenti des réductions⁹⁹. Malgré la prise en compte de ces réductions et remises, le Québec montre un taux de taxes spécifiques (taxe sur les carburants et taxe d'accise combinées) de loin inférieur à celui du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon. Qui plus est, les prélèvements spécifiques appliqués sur l'essence au Québec sont parmi les plus faibles lorsque mis en comparaison avec ceux en vigueur au sein des pays de l'OCDE recensés à la figure 7.

À l'origine, les pays européens ont implanté les taxes sur le carburant acquis à la pompe dans le cadre de leurs politiques énergétiques. S'appuyant sur la prémisse que la demande pour les produits pétroliers n'est pas inélastique, ces taxes d'accise visaient à limiter la consommation de ce produit, souvent importé¹⁰⁰. Aux États-Unis, un pays producteur de pétrole, cette forme de taxation a plutôt été implantée pour financer les infrastructures routières et a d'abord été utilisée par certains États avant d'être mise en place au niveau fédéral à compter de 1932¹⁰¹.

Ainsi, l'utilisation des revenus tirés des taxes spécifiques sur le carburant diffère selon les juridictions. Tandis qu'aux États-Unis les revenus de la taxe fédérale sont versés au *Highway Trust Fund* depuis 1956¹⁰², d'autres juridictions ont plutôt fait le choix de verser les recettes tirées de cette taxe à leurs fonds consolidés. Dans ce cas, les recettes servent au financement des dépenses publiques en général¹⁰³.

Les taxes spécifiques sur le carburant sont aussi considérées comme des instruments servant la poursuite d'objectifs sociaux et environnementaux. Ces prélèvements sont notamment vus comme une façon de taxer les émissions de gaz à effet de serre (GES). D'ailleurs, l'OCDE produit un indicateur mesurant l'assujettissement des tonnes de GES émises dans le secteur du transport à l'effet combiné des taxes spécifiques sur le carburant (accise) et de la tarification sur le carbone¹⁰⁴.

⁹⁴ Alessandra MIGLIACCIO, *Italy Extends Tax Reductions to Nov. 18*, en ligne : <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/italy-extends-fuel-tax-reductions-to-nov-18>.

⁹⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Tax in Europe Database V3*, 2022.

⁹⁶ UNITED KINGDOM REVENUE AND CUSTOMS, *Fuel Duty rates 2022-2023*, en ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-fuel-duty-rates/fuel-duty-rates-2022-23>, 2022 (consulté le 29 mars 2023).

⁹⁷ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Prix des carburants : remise de 30 centimes par litre*, en ligne : <https://www.ecologie.gouv.fr/prix-des-carburants-remise-30-centimes-litre#:~:text=Les%20%C3%A9volutions%20sont%20les%20suivantes,centimes%20d'euros%20par%20litre> (consulté le 29 mars 2023).

⁹⁸ NIPPON.COM, *Japan Consumers Unaware of Gasoline Subsidy Impact 1 Yr On*, en ligne : <https://www.nippon.com/en/news/yj2023012600856/>.

⁹⁹ AVALARA, *A state-by-state guide to gas tax holidays*, en ligne : <https://www.avalara.com/blog/en/north-america/2022/07/a-state-by-state-guide-to-gas-tax-holidays.html>.

¹⁰⁰ Catherine BENJAMIN et Alejandra GIRALDO HURTADO, « How do fuel taxes impact rebound effect? Empirical evidence from french households », *Économie & prévision*, vol. 216, n° 2, 2019, p. 115-132.

¹⁰¹ Alex SCHROEDER, *A primer on motor fuel excise taxes and the role of alternative fuels and energy efficient vehicles*, National renewable energy laboratory, NREL/TP-5400-60975, 2015.

¹⁰² *Id.*, p. 6.

¹⁰³ Garrett WATSON, *How High are Other Nation's Gas Taxes*, en ligne : <https://taxfoundation.org/how-high-are-other-nations-gas-taxes/>.

¹⁰⁴ OCDE, *Pricing Greenhouse Gas Emissions*, 2019.

4. ENJEUX DE FINANCEMENT PUBLIC

L'analyse des données indique que l'ensemble des taxes et autres mesures fiscales appliquées sur les carburants a joué un rôle mineur dans la récente hausse du prix des carburants. Il n'en demeure pas moins que ces prélèvements constituent un peu plus du tiers du prix à la pompe en février 2023.

4.1 Inélasticité de la demande pour l'essence

Comme indiqué précédemment, la présence des prélèvements sur les carburants repose aujourd'hui en partie sur la volonté du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral de « désinciter » à la consommation de carburants. Cependant, la consommation de carburants peut s'avérer particulièrement difficile à réduire pour une grande partie de la population. Dans plusieurs cas, celle-ci n'a pas de solution à court terme à l'utilisation de carburants pour assurer sa mobilité. Le concept économique de l'élasticité-prix, présenté succinctement au tableau 8, permet d'estimer la variation de la demande pour un bien lorsque son prix change.

Tableau 8. Définition de l'élasticité-prix

Demande	Taux de variation de la demande / Taux de variation du prix	Explication
Élastique	≤ -1	Une augmentation de 1 % du prix du bien engendre une diminution de la quantité consommée plus grande ou égale à 1 %.
Inélastique	$-1 < \leq 0$	Une augmentation de 1 % du prix du bien engendre une diminution de la quantité consommée plus petite que 1 %.

L'élasticité-prix des carburants est largement étudiée dans la documentation économique et plusieurs auteurs ont conçu des modèles permettant d'obtenir l'élasticité-prix de l'essence. Le tableau 9 résume les différentes estimations d'élasticité-prix de l'essence par la doctrine et par le ministère des Finances du Québec.

Tableau 9. Estimation de l'élasticité de la demande pour l'essence par la doctrine et par le ministère des Finances du Québec

Auteur(s)	Année de publication	Géographie	Temporalité ¹⁰⁵	Estimation de l'élasticité
Gallini ¹⁰⁶	1983	Canada	CT	[-0,4; -0,3]
			MT	[-0,8; -0,6]
			LT	[-0,9; -0,7]
		Québec	CT	-0,363
			MT	-0,644
			LT	-0,645
Berkowitz <i>et al.</i> ¹⁰⁷	1990	Canada	CT	-0,24
Eltony ¹⁰⁸	1993	Canada	CT	-0,21
Espey ¹⁰⁹	1998	Global	CT	-0,26
			LT	-0,58
Nicol (selon les types de ménages) ¹¹⁰	2003	Québec	CT	Min. : -0,894 Max. : -0,124
Brons <i>et al.</i> ¹¹¹	2008	Global	CT	-0,34
			LT	-0,84
Ministère des Finances du Québec ¹¹²	2008	Québec	CT	-0,24
Dahl ¹¹³	2012	Global	CT	-0,34
		Canada	CT	-0,48
Havranek <i>et al.</i> ¹¹⁴	2012	Global	CT	-0,09
			LT	-0,31
Labandeira <i>et al.</i> ¹¹⁵	2017	Global	CT	-0,236
			LT	-0,596
Pavlov <i>et al.</i> ¹¹⁶	2020	Québec	CT	Min. : -0,125 Max. : -0,113
			CT	-0,12
Ministère des Finances du Québec ¹¹⁷	2022	Québec	CT	-0,12

¹⁰⁵ CT : Court terme (moins de 5 ans).

MT : Moyen terme (de 5 à 9 ans).

LT : Long terme (10 ans et plus).

¹⁰⁶ Nancy T. GALLINI, « Demand for Gasoline in Canada », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 16(2), 1983, p. 299-324.¹⁰⁷ Michael K. BERKOWITZ, Nancy T. GALLINI, Éric J. MILLER et Robert A. WOLFE, « Disaggregate Analysis of the Demand for Gasoline », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 23(2), 1990, p. 253-275.¹⁰⁸ M. Nagy ELTONY, « Transport Gasoline Demand in Canada », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 27(2), 1993, p. 193-208.¹⁰⁹ Molly ESPEY, « Gasoline demand revisited: an international meta-analysis of elasticities », *Energy Economics*, vol. 20, 1998, p. 273-295.¹¹⁰ Christopher J. NICOL, « Elasticities of demand for gasoline in Canada and the United States », *Energy Economics*, vol. 25, 2003, p. 201-214.¹¹¹ Martijn BRONS, Peter NIJKAMP, Eric PELS et Piet RIETVELD, « A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand A SUR approach », *Energy Economics*, vol. 30(5), 2008, p. 2105-2122.¹¹² QUÉBEC, ministère des Finances, *Hausse du prix des hydrocarbures : Impact sur les équilibres financiers du Québec*, Études économiques, fiscales et budgétaires, vol. 2, n° 1, 2008.¹¹³ Carol A. DAHL, « Measuring global gasoline and diesel price and income elasticities », *Energy Policy*, vol. 41, 2012, p. 2-13.¹¹⁴ Thomas HAVRANEK, Zuzana IRSOVA et Karel JANDA, « Demand for gasoline is more price-inelastic than commonly thought », *Energy Economics*, vol. 34, 2012, p. 201-207.¹¹⁵ Xavier LABANDEIRA, José M. LABEAGA et Xiral LÓPEZ-OTERO, « A meta-analysis on the price elasticity of energy demand », *Energy Policy*, vol. 102, 2017, p. 549-568.¹¹⁶ Alexandre PAVLOV et Charles VAILLANCOURT, *Tarifcation optimale du gaz carbonique et élasticités dans les transports*, Rapport de projet 2020RP-20, CIRANO, 2020.¹¹⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Impact d'une hausse de prix sur la consommation de l'essence*, 2022.

Le ministère des Finances du Québec estime que l'élasticité-prix de l'essence au Québec se situe à -0,12 en 2022¹¹⁸. Ainsi, la demande est inélastique, car une augmentation du prix de l'essence de 10 % n'engendrerait qu'une diminution de la consommation de 1,2 %. De façon générale, la documentation pertinente établit que le carburant est un bien pour lequel la demande est très inélastique à court terme (lorsque les autres variables, comme le nombre de véhicules à essence, demeurent constantes) et inélastique à long terme.

On évalue toutefois que la présence de mesures fiscales et d'autres instruments économiques qui rendent les solutions de rechange à l'utilisation de véhicules à combustion plus intéressantes financièrement améliore l'élasticité-prix des carburants. C'est le cas en Norvège, où un ensemble de mesures abaisse le coût relatif des véhicules hybrides et électriques¹¹⁹. Ces éléments tendent à indiquer qu'une hausse du prix des carburants doit être accompagnée de réelles solutions de rechange à l'utilisation de véhicules à combustion pour entraîner des changements de comportement.

Or, au Québec, les revenus du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), qui proviennent du SPEDE, sont utilisés en vue de soutenir les mesures d'électrification du transport de personnes (subventions à l'achat de véhicules électriques, de bornes de recharge, financement du transport collectif, et autres). De plus, les revenus du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), qui proviennent de la taxe sur les carburants, servent en partie eux aussi à financer le transport collectif. En étant réinvestis en vue de soutenir l'offre d'autres possibilités de mobilité à la population, ces prélèvements contribuent à accroître l'élasticité de la demande d'essence¹²⁰.

4.2. Entretien des infrastructures routières

Le carburant étant un bien pour lequel la demande est très inélastique à court et à moyen terme, on peut estimer que le niveau de recettes tirées des prélèvements fiscaux sur le carburant n'est pas touché négativement par la hausse du prix des carburants. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement du Québec fait face à un défi quant au financement de son réseau routier, qui provient en partie des revenus tirés de la taxe sur les carburants, alors que ceux-ci demeurent stables en dollars courants tandis que les dépenses d'entretien du réseau connaissent une forte progression depuis les dernières années.

Le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), géré par le ministère des Transports du Québec (MTQ)¹²¹, est alimenté en partie par la taxe sur les carburants et a notamment pour mission de financer les investissements de nos infrastructures routières¹²². Comme le montre le tableau 10, les dépenses du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) devraient connaître une augmentation de 1 G\$ en 2023-2024 comparativement à 2017-2018¹²³. Toutefois, les revenus tirés de la taxe sur les carburants et des droits et permis ne devraient augmenter que de 146 M\$ sur la même période. Par conséquent, des sources de

¹¹⁸ M. DION, précité, note 79.

¹¹⁹ Lasse FRIDSTRØM et Vegard ØSTLI, « Direct cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: The case of Norway », *European Transport Research Review*, 13(1), 2021.

¹²⁰ 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.

¹²¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011*, précité, note 18, p. 267.

¹²² QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable : Politique de mobilité durable – 2030*, 2021.

¹²³ Les dépenses de l'année 2020-2021 ont été influencées à la hausse par les programmes d'aide d'urgence en contexte de COVID-19 liés au transport collectif et alternatif.

financement de remplacement ont dû être mises à contribution. Malgré cela, en faisant abstraction de l'exercice 2021-2022 et d'un léger surplus de 17 M\$ anticipé pour 2022-2023, le FORT montre des déficits annuels. D'ailleurs, le Budget du Québec 2023-2024¹²⁴ prévoit que le FORT présentera des déficits annuels au cours des cinq prochaines années, les dépenses du FORT atteignant 8,9 G\$ en 2027-2028, surpassant les revenus de plus de 1,7 G\$¹²⁵. Cela est préoccupant dans un contexte où le déficit de maintien d'actif du réseau routier supérieur atteint 20,2 G\$ en 2023¹²⁶.

Tableau 10. Revenus, dépenses et solde du FORT de 2017-2018 à 2023-2024 (en millions de dollars)

Revenus	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Taxes sur les carburants	2 200	2 230	2 189	1 903	2 075	2 150	2 067
Droits et permis	1 089	1 104	1 162	1 133	1 284	1 320	1 368
Autres revenus	600	727	947	2 600	8 414	3 210	2 042
Total	3 890	4 062	4 299	5 636	11 773	6 680	5 477
Dépenses							
Réseau routier	2 426	2 437	2 761	2 783			
Transport collectif et alternatif	2 003	1 820	1 809	2 656			
Autres dépenses	217	233	220	559			
Total	4 647	4 490	4 790	5 998	6 453	6 663	5 652
Solde¹²⁷	(756)	(428)	(491)	(362)	5 320	17	(175)

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

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

Une hausse des revenus tirés de la taxe sur les carburants dégagerait une marge de manœuvre supplémentaire pour permettre au FORT de jouer son rôle, comme défini lors de sa mise en place, au cours des prochaines années.

¹²⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2023-2024, Plan budgétaire*, 2023.

¹²⁵ *Id.*, p. H.23.

¹²⁶ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2023-2033*, 2023, p. A.24.

¹²⁷ Déficit annuel exprimé entre parenthèses.

CONCLUSION

Au Québec, la taxe sur les carburants et, à certains égards, la taxe d'accise fédérale servent d'abord à financer l'entretien du réseau routier. Ces taxes spécifiques peuvent aussi agir en complément au SPEDE afin d'inciter à l'utilisation de choix de mobilité plus sobres en carbone. Il est souhaitable que les taxes spécifiques soient prélevées en respect du principe d'utilisateur-payeur au risque de répartir la facture sur l'ensemble des contribuables, peu importe que ceux-ci fassent une utilisation intensive ou non du réseau routier. La contribution conséquente des utilisateurs du réseau routier aux coûts de son entretien et de son développement est d'ailleurs à la base de la création du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

Malgré cela, le taux des taxes spécifiques au Québec qui s'appliquent au volume (au litre) est demeuré inchangé depuis 10 ans dans le cas de la taxe sur les carburants et de 28 ans pour la taxe d'accise fédérale. Ce faisant, tandis que le prix à la pompe a augmenté, la valeur des recettes tirées de ces taxes a diminué, tant en proportion du prix de l'essence qu'en proportion du PIB.

La récente flambée des prix à la pompe est essentiellement tributaire du prix international du pétrole brut, celui-ci étant particulièrement volatil par ailleurs. Or, une hausse du prix à la pompe, si elle entraîne une hausse corrélative des recettes de taxes à la consommation, entraîne aussi des dépenses publiques supplémentaires. De même, un coût du carburant plus élevé ne modifie en rien le fait que des recettes doivent être prélevées afin d'assurer le financement des infrastructures publiques de transport.

Parmi les provinces canadiennes, c'est au Québec que l'on retrouve le niveau de taxes spécifiques le plus élevé. Malgré cela, le prix à la pompe de l'essence n'y est pas nécessairement le plus cher. D'ailleurs, ce niveau de taxe spécifique apparaît relativement faible par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Ceux-ci font, en effet, un usage répandu des taxes spécifiques sur les carburants. En complément au SPEDE, un niveau de taxe sur les carburants plus élevé permet de prendre davantage en compte les coûts sociaux et environnementaux de l'usage de véhicules à moteur dans le prix à la pompe.

En vue de financer adéquatement le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), à court et à long terme, le gouvernement du Québec doit chercher des sources de financement additionnelles. Dans une perspective de développement durable, le mode de financement qui sera privilégié devrait exercer une pression supplémentaire pour des choix de mobilité écoresponsables. Bien que de nombreux Québécois soient captifs des taxes spécifiques, peu de solutions de rechange à leurs habitudes de mobilité s'offrant à eux à court terme, on constate qu'une partie des prélèvements fiscaux compris dans le prix à la pompe contribue à abaisser les obstacles au passage vers des choix de mobilité plus écoresponsables. Tout cela pris en compte, la hausse du taux de la taxe sur les carburants ne peut être exclue d'emblée.