



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

REEMPLACER (ÉVENTUELLEMENT) LA TAXE SUR LES CARBURANTS PAR UNE TAXE KILOMÉTRIQUE?

Cahier de recherche 2024/06

MICHAËL ROBERT-ANGERS

JEAN-PHILIPPE MELOCHE

LUC GODBOUT

JUIN 2024



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

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

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

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

Jean-Philippe Meloche est professeur titulaire en économie urbaine et en finances publiques locales à l'Université de Montréal.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

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

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

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 : Michaël ROBERT-ANGERS, Jean-Philippe MELOCHE et Luc GODBOUT, « Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique? », (2024), vol. 44, no 2 *Revue de planification fiscale et financière* 167-252.

Pour citer ce texte :

Michaël ROBERT-ANGERS, Jean-Philippe MELOCHE et Luc GODBOUT (2024), *Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?*. Cahier de recherche 2024/06, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 52 p.

PRÉCIS

Depuis 2011, le gouvernement du Québec dispose du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) affecté au financement de l'entretien et du développement du réseau routier ainsi qu'aux services de transport en commun. La taxe sur les carburants et les droits sur les permis de conduire et l'immatriculation sont versés au FORT et permettent, jusqu'à un certain point, d'appliquer les principes de l'utilisateur-payeur, du pollueur-payeur et du bénéficiaire-payeur aux propriétaires de véhicules routiers.

Toutefois, les revenus tirés de la taxe sur les carburants stagnent depuis le milieu des années 2010 tandis que les dépenses assumées par le FORT sont en forte hausse. De surcroît, le virage vers l'électrification des transports devrait réduire le recours à l'essence et les recettes tirées de cette base d'imposition au cours de la prochaine décennie.

Dans la perspective du maintien des principes derrière la création du FORT et du maintien de sa capacité financière, la taxe kilométrique ressort du lot des mécanismes de prélèvements disponibles pour remplacer la taxe sur les carburants. Ce texte recense les avantages et les inconvénients de ce prélèvement, les expériences internationales à son égard et les perspectives quant à sa mise en place au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Tarification actuelle de l'utilisation du réseau routier	3
1.1. Taxe sur les carburants du Québec	4
1.2. Droits sur l'immatriculation et les permis de conduire	6
1.3. Prélèvements liés au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission	7
2. Financement du réseau routier : état de la situation	10
2.1. Besoins de financement du réseau routier	10
2.2. Application du concept d'utilisateur-payeur aux usagers de la route	12
2.3. Application du concept de pollueur-payeur aux usagers de la route	13
3. Enjeux de financement associés au fonds des réseaux de transport terrestre (fort) et pistes de solution	16
3.1. Aperçu des revenus et dépenses à moyen et long terme	16
3.2. Autres sources possibles de financement	19
4. Taxe kilométrique	24
4.1. À quoi ressemblerait le taux de la taxe kilométrique au Québec?	24
4.2. Utilisation actuelle de la taxe kilométrique	26
4.3. Coûts et avantages de la taxe kilométrique	31
4.4. Applicabilité de la taxe kilométrique au transport lourd au Québec	36
4.5. La taxe kilométrique, une solution mature?	37
5. Hausser la taxe sur les carburants avant d'implanter la taxe kilométrique	40
6. Mesures complémentaires	43
6.1. Une taxe sur le kilométrage qui fait l'objet d'une déduction	43
6.2. Une taxe sur les recharges publiques	46
Conclusion	48
Annexe 1 – évolution du parc de véhicules et de la consommation de carburant	51

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Émissions de GES au Québec par secteur d'activité en 1990 et en 2021, Mt éq. CO ₂	2
Graphique 2. Consommation de carburant des véhicules légers neufs (l/100 km), Québec 2013-2021	17
Graphique 3. Prévision de la composition du parc de véhicules légers (promenade), Québec 2015-2040	17
Graphique 4. Revenus du FORT provenant de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation et permis de conduire (estimation non prévisionnelle), millions de dollars courants	18
Graphique 5. Externalités, principaux déterminants des externalités et instruments fiscaux	19
Graphique 6. Chronologie des projets pilotes réalisés en matière de taxe kilométrique, États américains	28

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Taux de taxe spécifique sur les carburants selon le type – 2024, par litre	5
Tableau 2. Évolution de l'effet du SPEDE sur le prix du litre d'essence et de diesel 2016-2023, par litre	8
Tableau 3. Dépenses du FORT, déficit de maintien d'actif du réseau routier et surplus cumulé du FORT, années choisies (M\$)	10
Tableau 4. Revenus, dépenses et solde du FORT, M\$	11
Tableau 5. Recettes provenant des usagers et dépenses pour les routes au Québec en 2019 et 2022. Dépenses totales du réseau routier et revenus totaux, M\$	12
Tableau 6. Consommation moyenne et prix à la pompe de l'essence, pays avancés	14
Tableau 7. Revenus, dépenses et solde du FORT, estimations non prévisionnelles, millions	19
Tableau 8. Estimation du niveau de taxe kilométrique appliqué sur les véhicules légers permettant de combler le manque à gagner du FORT à la suite du retrait de la taxe sur les carburants (volet essence), millions de dollars	24
Tableau 9. Estimation de la hausse moyenne de prélèvement par véhicule léger entraînée par l'introduction d'une taxe kilométrique, par régions administratives	25
Tableau 10. Coût total de propriété Chevrolet Bolt EV versus Toyota Corolla L CVT, 2023, 8 ans de détention, 20 000 km/an (en \$)	41
Tableau 11. Aperçu des recettes qui pourraient être tirées d'une taxe sur le kilométrage déductible	45
Tableau 12. Taxes sur les recharges publiques en vigueur dans certains États américains	47
Tableau 13. Recettes éventuelles tirées d'une taxe de 2 cents le kilowatt/heure sur les recharges de véhicules électriques à l'aide de bornes publiques, 2025-2030 (M\$)	47
Tableau 14. Calendrier de mise en œuvre	49

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Externalités négatives associées aux activités de transport routier	15
Encadré 2 : Le versement mobilité français	23
Encadré 3 : La taxe kilométrique – expérience de l'oregon	28
Encadré 4 : La taxe kilométrique – mise en place de smartmove à bruxelles	30
Encadré 5 : Implantation d'une taxe kilométrique à l'échelle fédérale aux états-unis	32
Encadré 6 : Le péage de congestion de Singapour	35
Encadré 7 : Dépenses automobiles – déductions disponibles aux entreprises	46

MISE EN CONTEXTE

L'importance d'assurer un financement adéquat et prévisible des infrastructures routières et de transport en commun constitue une thématique sur laquelle la Chaire en fiscalité et en finances publiques s'est déjà penchée. En 2008, avant la mise en place du Fonds des réseaux de transport terrestre (« FORT »), qui est notamment chargé du financement de l'entretien et du développement du réseau routier, l'utilisation de taxes dédiées et de frais d'utilisation apparaissait déjà comme une stratégie de financement à privilégier¹.

La mise en place du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) en 2011², brièvement désigné « Fonds des infrastructures routières et de transport en commun », et qui est alimenté par la taxe sur les carburants, les droits d'immatriculation de véhicules et les droits sur les permis de conduire, n'a toutefois pas permis de répondre à l'ensemble des enjeux de financement du réseau routier. Des difficultés continuent à se présenter lorsque l'on cherche à identifier une contribution juste et équitable pour chacun des utilisateurs. En effet, tarifier adéquatement afin d'offrir un niveau de service public optimal est complexe et, de surcroît, la notion même de tarification de l'utilisation d'infrastructures publiques ne fait pas consensus, certains n'y voyant qu'une forme de taxation supplémentaire, injuste et régressive³.

De plus, depuis la fin des années 1990⁴, la question de la tarification de l'utilisation du réseau routier s'est complexifiée. D'abord, en filigrane, le lien entre l'utilisation de véhicules avec moteurs à combustion, qui entraîne dans la majorité des cas le recours au réseau routier public, et la génération de gaz à effet de serre (« GES ») constitue dorénavant un élément incontournable à prendre en compte.

À ce titre, le gouvernement du Québec s'est donné une cible ambitieuse de réduction des émissions de GES : tandis que celles-ci se situent à 77,6 Mt éq. CO₂ en 2021, une réduction de 37,5 % par rapport au niveau de 1990 nécessiterait d'abaisser ces émissions à 53 Mt éq. CO₂ en 2030⁵.

Or, depuis 1990, les réductions d'émissions des secteurs industriel, résidentiel, commercial et institutionnel, ainsi que du secteur des déchets et de celui de l'électricité, qui s'élèvent au total à 14,4 Mt éq. CO₂, ont été en partie annulées par la hausse des émissions du secteur des transports (5,6 Mt éq. CO₂), fortement soutenue par les émissions du transport routier, tandis que le secteur agricole enregistre une hausse de 1,3 Mt éq. CO₂ (figure 1).

¹ Gilles LARIN et Daniel BOUDREAU, *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*, Fascicule 4 : *Les infrastructures routières aux États-Unis*, Cahier de recherche n° 2008-04, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2008, 77 p., à la page 52.

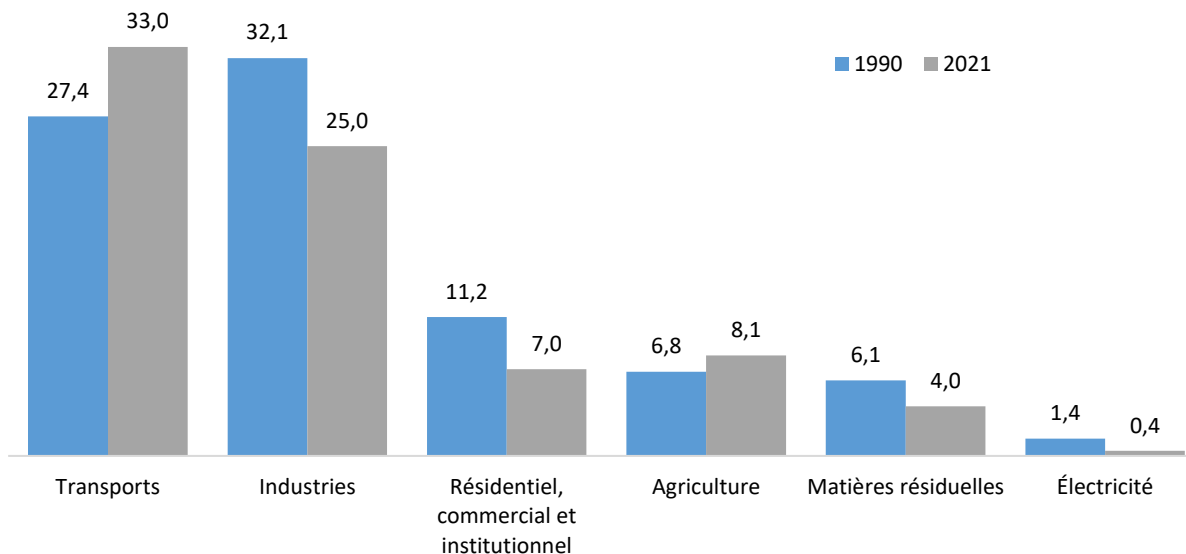
² *Loi sur le ministère des Transports*, RLRQ, c. M-28, art. 12.30.

³ Richard M. BIRD et Thomas TSIPOULOS, « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », (1997), vol. 45, n° 1 *Revue fiscale canadienne* 25-86.

⁴ La première conférence des parties (« COP ») réunissant sur une base annuelle les pays engagés à réduire les GES a eu lieu à Berlin en 1995. En 1997, le protocole de Kyoto fixant des cibles contraignantes de réduction de GES a été signé. Voir : *Les COP : une brève histoire de la COP1 à la COP27*, en ligne : <https://www.compteco2.com/article/historique-cop-conference-des-parties>.

⁵ 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 2021 et leur évolution depuis 1990*, 2023.

Graphique 1. Émissions de GES au Québec par secteur d'activité en 1990 et en 2021, Mt éq. CO₂



Source : QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, précité, note 5.

Dans ce contexte, des efforts sont consentis à l'électrification du parc de véhicules routiers. Ceux-ci viendront réduire la consommation de carburant pour véhicules et on entrevoit une chute des recettes tirées de la taxe sur les carburants⁶. Cela, alors qu'une hausse des dépenses d'entretien et de développement des infrastructures routières et de transport en commun est anticipée⁷. Une modification des sources de financement du FORT apparaît donc inévitable.

Le présent texte s'intéresse aux perspectives de financement du réseau routier québécois.

D'abord, en première partie, nous revenons sur la mise en place du FORT et sur les prélèvements servant à son financement. La deuxième partie fait ensuite état des enjeux actuels de financement du réseau routier tandis que la troisième partie projette l'effet de ces enjeux à moyen et long terme et examine les sources de financement permettant éventuellement de remplacer la taxe sur les carburants, incluant la taxe kilométrique. En effet, une fois que l'électrification du parc automobile aura atteint sa vitesse de croisière, le FORT devra se dissocier progressivement d'un financement basé sur le nombre de litres de carburant consommés. Une tarification qui reposerait davantage sur le coût intégral associé à l'utilisation de la route, ce coût étant notamment modifié par le poids du véhicule, sur le nombre de kilomètres parcourus et sur la contribution à la congestion apparaît appropriée.

Dans la perspective de la mise en place de la tarification kilométrique, désignée ici sous le vocable taxe kilométrique, car elle viendrait se substituer à la taxe sur les carburants, les parties 4, 5 et 6 discutent respectivement des enjeux, des étapes préalables à la mise en place de ce prélèvement et d'initiatives intérimaires qui pourraient être explorées avant l'implantation d'une solution complète.

⁶ QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable. Politique de mobilité durable – 2030, Document synthèse*, en ligne : https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/PMD-bilan-chantiers.pdf, 2021, 30 p.

⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2023-2024, Plan budgétaire*, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/finances/publications-adm/Budget/Budget2324_PlanBudgetaire.pdf, mars 2023, p. H.23.

1. TARIFICATION ACTUELLE DE L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER

Au Québec, la tarification de l'utilisation du réseau routier supérieur⁸ s'appuie jusqu'à un certain point sur les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur. De plus, certains bénéficiaires associés à ce bien public profitent à la collectivité dans son ensemble.

Utilisateur-payeur : selon ce principe, « l'utilisateur doit assumer les coûts internes et externes reliés aux ressources, aux infrastructures et aux services qu'il utilise »⁹.

Pollueur-payeur : selon ce principe, « les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci »¹⁰.

Bénéficiaire-payeur : selon ce principe, une entreprise ou un individu qui bénéficie directement ou indirectement d'un service doit contribuer à son financement¹¹.

Dans la foulée de la *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*¹², la taxe québécoise sur les carburants ainsi que les recettes tirées des droits réguliers sur les permis et l'immatriculation sont versées, depuis l'année financière 2011-2012¹³, à un fonds spécial, appelé alors brièvement le Fonds des infrastructures routières et de transport en commun, mais qui est rapidement devenu le Fonds des réseaux de transport terrestre (« FORT ») et qui est chargé de la construction et de l'exploitation d'infrastructures routières et de transport en commun¹⁴. Quant aux recettes tirées du Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (« SPEDE »), qui vise les distributeurs de carburants depuis 2015, celles-ci sont versées au Fonds d'électrification et de changements climatiques (« FECC »), qui remplace le fonds vert depuis le 1^{er} novembre 2020 et qui, à son tour, alimente le FORT à l'aide d'une partie de ses revenus¹⁵.

Les fonds spéciaux, comme le FORT, constituent des véhicules comptables facilitant le financement d'initiatives particulières à l'aide des fonds perçus spécifiquement à ces fins. Il s'agit donc d'outils qui

⁸ Le réseau routier supérieur est composé des autoroutes, des routes nationales, des routes régionales, des routes collectrices et des chemins d'accès aux ressources (incluant ponceaux, ponts d'étagement, ponts sur cours d'eau, tunnels et murs de soutènement sur ces voies). Les rues, routes et chemins locaux gérés par les municipalités en sont exclus. Il est cependant à noter que le ministère des Transports du Québec est responsable de la gestion de 4 261 ponts du réseau municipal depuis 2007 et que ces infrastructures sont considérées comme faisant partie du parc d'infrastructures du réseau supérieur. Voir : Québec, Conseil du trésor, Budget des dépenses 2024-2025, vol. 6, *Plan québécois des infrastructures 2024-2034*, p. A.10.

⁹ QUÉBEC, Office québécois de la langue française, en ligne : <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca>.

¹⁰ *Id.*

¹¹ QUÉBEC, ministère des Finances, *Politique de financement des services publics*, en ligne : https://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Ministere/Fr/MINFR_PolitiqueFSP.pdf.

¹² L.Q. 2010, c. 20, art. 37; puis L.Q. 2010, c. 33, art. 27 et suiv., applicables le 1^{er} février 2011.

¹³ QUÉBEC, Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2011-2012 – Volume IV*, à la page 61.

¹⁴ Voir article 55.1.1 de la *Loi concernant la taxe sur les carburants*, RLRQ, c. T-1, et article 648.4 du *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2. Les revenus tirés des taxes spécifiques sur les carburants servant à alimenter un aéronef ou une locomotive sont versés au Fonds général.

¹⁵ L.Q. 2020, c. 19, art. 6.

devraient permettre d'accroître l'acceptabilité sociale de prélèvements complémentaires aux impôts et taxes prélevés auprès de la population, en démontrant une utilisation adéquate et transparente des fonds¹⁶.

Le présent texte se concentre sur les mesures du gouvernement du Québec. Il est toutefois à noter que la taxe d'accise fédérale sur l'essence et le diesel était elle aussi versée à un fonds spécial entre 2005 et 2011. Le Fonds de la taxe sur l'essence a été renommé « Fonds pour le développement des collectivités du Canada » (FDCC) en 2021 et les sommes affectées à ce fonds sont allouées aux municipalités. Les gouvernements du Canada et du Québec ont signé une entente en 2014 assurant l'utilisation d'une partie des revenus de ce fonds afin de soutenir les infrastructures municipales et la réalisation de projets de transport en commun¹⁷. Au Québec, ces montants transitent par la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL)¹⁸ et les initiatives financées incluent des projets de voirie locale et de transport en commun¹⁹.

1.1. Taxe sur les carburants du Québec

Il n'existe pas de lien direct entre, d'une part, le niveau de taxes sur les carburants assumé par un utilisateur du réseau routier et, d'autre part, la dégradation ou encore la pression qu'il génère sur celui-ci, ces éléments entraînant à la fois des dépenses d'entretien et de nouveaux investissements. À titre d'exemple, l'amélioration de l'efficacité de la motorisation, entre autres facteurs, a pour effet de rendre certains véhicules moins énergivores, ce qui ne réduit pas pour autant la dégradation du réseau routier qui leur est associée²⁰. De plus, la taxe sur les carburants ne prend pas nécessairement en compte l'impact de l'usure disproportionnée causée par les véhicules lourds. Enfin, elle ne permet pas d'assurer la contribution des propriétaires de véhicules électriques aux coûts d'entretien et d'amélioration du réseau²¹.

Il n'en demeure pas moins que le niveau de taxes assumé est proportionnel au nombre de litres de carburants consommés et que ceux-ci sont, à leur tour, proportionnels aux distances parcourues. Il existe par conséquent une relation proportionnelle entre le montant de taxes prélevé et le coût d'usure des infrastructures routières.

¹⁶ Michaël ROBERT-ANGERS et Lyne LATULIPPE, « Le Québec tire-t-il pleinement avantage de ses fonds spéciaux à portée environnementale? », (2024), vol. 44, n° 1 *Revue de planification fiscale et financière* 47-92; Cahier de recherche 2024/03, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques.

¹⁷ QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ)*, en ligne : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/infrastructures/programme-de-la-taxe-sur-lessnesse-et-de-la-contribution-du-quebec-tecq/programme-de-la-taxe-sur-lessnesse-et-de-la-contribution-du-quebec-2019-2023-tecq/>.

¹⁸ CANADA, Infrastructure, *Entente administrative relative au Fonds de la taxe sur l'essence*, en ligne : <https://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/2014-qc-fra.html>.

¹⁹ QUÉBEC, Société de financement des infrastructures locales, *Rapport d'activité 2021*, en ligne : https://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/Rapport2021_SOFIL.pdf, p. 1.

²⁰ Ian W. H. PARRY et Kenneth A. SMALL, « Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax? », (2005), vol. 95, n° 4 *The American Economic Review* 1276-1289.

²¹ Justin LEROUX, *Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois*, Rapport de projet 2010RP-02, Montréal, CIRANO, 2010, en ligne : <https://cirano.qc.ca/files/publications/2010RP-02.pdf>, p. 10.

Quant aux GES, la taxe sur les carburants contribue à leur diminution²² et on peut aussi observer une relation proportionnelle entre le nombre de litre de carburant consommé (et donc le montant de taxe prélevé) et le niveau d'émission de GES relâché²³.

Une part de 90 % des revenus de la taxe sur les carburants du Québec provient de l'essence et du diésel pour lesquels des taux de taxe unitaire différents s'appliquent²⁴. Il est à noter que l'utilisation de taux différenciés est également utilisée dans le cas de la taxe d'accise fédérale sur l'essence et le diésel (tableau 1)²⁵.

Tableau 1. Taux de taxe spécifique sur les carburants selon le type – 2024, par litre

Carburant	Taxe d'accise fédérale	Taxe spécifique sur les carburants (Qc)
Essence sans plomb	10 cents	19,2 cents
Mazout non coloré (diésel)	4 cents	20,2 cents

Sources : REVENU QUÉBEC, *Taux de la taxe sur les carburants*, en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/taxes/taxe-sur-les-carburants/taux-de-la-taxe/> et AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Taux de taxe d'accise*, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/currate/taux-taxes-accise-mise-a-jour-aout-2006.html>.

En proposant d'affecter au FORT l'essentiel des revenus de la taxe sur les carburants et des droits sur les permis de conduire et sur les immatriculations à compter de l'année financière 2011-2012, le ministre des Finances de l'époque (Raymond Bachand) y voyait un alignement (quoi qu'incomplet) vers le principe d'utilisateur-payeur :

« [...] depuis trop longtemps, les automobilistes, les contribuables nous disent: Les taxes sur l'essence, ce qu'on paie... comme automobilistes, est-ce qu'on peut en voir la couleur, que ça ne soit pas mêlé dans les 60 milliards de revenus, que ça soit dans un fonds dédié? ... tous les revenus prélevés auprès des usagers de la route vont être dédiés à ce fonds: la taxe sur le carburant, les droits sur les permis de conduire, les droits d'immatriculation. Tous ceux qui utilisent nos routes et qui paient pour nos routes vont voir où va leur argent, à quoi il sert²⁶. »

De plus, sans discuter spécifiquement de son impact environnemental, Jacques Parizeau, alors ministre des Finances, prévoyait toutefois, en 1981, que la hausse de la taxe sur les carburants pourrait engendrer des changements de comportement :

« Une telle mesure devrait amener les Québécois à accélérer des changements dans leur consommation d'essence, soit par le choix de voitures qui consomment moins, soit par des modifications dans leur

²² Ian W. H. PARRY, Margaret WALLS et Winston HARRINGTON, « Automobile Externalities and Policies », (2007), vol. 45, n° 2 *Journal of Economic Literature* 373- 399.

²³ CANADA, ministère des Ressources naturelles, *Guide de consommation de carburant 2023*, en ligne : <https://ressources-naturelles.canada.ca/sites/nrcan/files/oe/pdf/transportation/fuel-efficient-technologies/Guide%20de%20consommation%20de%20carburant%202023.pdf>.

²⁴ Pour une présentation détaillée des paramètres de la taxe sur les carburants, voir : Camille LAJOIE, Michaël ROBERT-ANGERS et Luc GODBOUT, « Taxation des carburants au Québec : constats et comparaisons », (2023), vol. 43, n° 2 *Revue de planification fiscale et financière* 203-252; Cahier de recherche n° 2023-10, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2023, 28 p.

²⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *L'écofiscalité au Québec*, en ligne : https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/environnement_economie_verte/mesures-ecofiscales/ecofiscalite_quebec.asp.

²⁶ Raymond BACHAND, *Projet de loi n° 100 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*, 39^e légis., 1^{re} sess., étude détaillée en commission des finances publiques, séance du 7 juin 2010.

consommation, soit en utilisant davantage le transport en commun, toutes choses que nos voisins américains ont dû faire et que les Canadiens auront à faire très bientôt²⁷. »

Sur le territoire de l’Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) (région métropolitaine de Montréal), une taxe additionnelle de 3 cents/litre est prélevée pour le financement du transport en commun. Une taxe similaire de 1 cent/litre est également prélevée sur le territoire de la région administrative de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Ces prélèvements ne sont pas directement proportionnels aux bénéfices captés par les automobilistes. Dans la région de Montréal, on peut croire que les enjeux de congestion font en sorte que les individus qui choisissent de se déplacer en transport en commun plutôt qu’en voiture contribuent à l’apaisement de la congestion. Bien qu’il ne soit pas possible de lier directement ce bénéfice au montant de la taxe payée, l’utilisation du transport en commun contribuerait ainsi à l’amélioration des déplacements en automobile. Dans le cas de la Gaspésie, où les problèmes de congestion sont inexistants, les automobilistes ne sont probablement pas des bénéficiaires des services de transport en commun. Dans ce cas, la taxe est plus difficile à justifier par le principe du bénéficiaire-payeur.

1.2. Droits sur l’immatriculation et les permis de conduire

Une part importante des coûts du réseau de transport sont des coûts fixes. Les infrastructures routières ont la vocation de favoriser la mobilité et l’accès au territoire et le déploiement du réseau n’est pas nécessairement lié aux volumes des déplacements (surtout dans les régions éloignées). Il existe donc un bénéfice inhérent au réseau routier qui dépasse l’usage qui en est fait par les automobilistes. Pour financer ces coûts, des contributions annuelles fixes comme les droits sur l’immatriculation ou les permis de conduire sont appropriées.

Des taxes sur la possession d’un véhicule (ou sur le droit d’en utiliser un) sont largement utilisées à travers la planète pour leur simplicité et peuvent exercer une influence sur la composition de la flotte de véhicules et le choix de nouvelles solutions de mobilité²⁸.

L’obtention d’un permis de conduire²⁹ et l’immatriculation d’un véhicule auprès de la Société de l’assurance automobile du Québec (« SAAQ »)³⁰ sont requis en vue de circuler sur les routes du Québec. Ces droits varient selon le poids du véhicule et l’usure potentielle que ce dernier peut infliger au réseau routier³¹.

²⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 1981-1982*, 10 mars 1981, p. 5.

²⁸ Georgina SANTOS et al., « Part I: Externalities and economic policies in road transport », (2010), vol. 28, n° 1 *Research in transportation economics* 2-45.

²⁹ Le coût total du permis de conduire est composé d’une contribution d’assurance, de frais et de droits. Seuls les droits (20,30 \$ par permis en 2024) sont versés au FORT. Voir : QUÉBEC, Société de l’assurance automobile, *Coût du renouvellement du permis pour 2024*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/permis-conduire/cout-renouvellement>.

³⁰ Dans le cas du coût du renouvellement de l’immatriculation, celui-ci se divise en trois composantes : le droit d’immatriculation standard (133 \$ pour un véhicule de 3 000 kg ou moins), la contribution d’assurance et les frais. Seuls les droits d’immatriculation sont versés au FORT. Voir : QUÉBEC, Société de l’assurance automobile, *Coût du renouvellement de l’immatriculation – Véhicules de promenade*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-renouvellement/vehicules-promenade>.

³¹ QUÉBEC, Société de l’assurance automobile, *Coût du renouvellement de l’immatriculation – Camions*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-renouvellement/camions>.

Des droits additionnels pour les véhicules de luxe³² ou les véhicules de forte cylindrée sont également ajoutés aux droits d'immatriculation³³. Ces derniers s'ajoutent au droit payable à l'acquisition du véhicule³⁴ et les montants perçus par la SAAQ sont partagés entre la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) et le FORT (jusqu'à concurrence d'une somme de 30 M\$ annuellement pour le FORT)³⁵. Tous ces prélèvements font l'objet d'une indexation annuelle³⁶.

Il est à noter que certains montants perçus par la SAAQ dans le cadre du processus d'immatriculation d'un véhicule ne servent pas à alimenter le FORT. D'abord, les contributions d'immatriculation additionnelles de 30 \$ qui sont exigées des résidents de certaines municipalités fortement urbanisées transitent par le FORT, mais sont transférées aux sociétés de transport collectif et à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM)³⁷ et affectées notamment au fonctionnement du métro, des lignes de train et du transport adapté. Ensuite, des montants d'immatriculation supplémentaires de 59 \$ pour une période de 12 mois sont prélevés auprès des propriétaires de véhicules de promenade immatriculés sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et de la Ville de Saint-Jérôme pour le financement du transport collectif³⁸. Ces transferts entre les usagers de la route et le financement du transport en commun peuvent se justifier par le principe du bénéficiaire-payeur. Il est toutefois difficile de savoir avec précision si les montants prélevés correspondent aux bénéfices reçus.

1.3. Prélèvements liés au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission

Les systèmes de plafonnement et d'échanges de droits d'émission (SPEDE) ainsi que les taxes carbone constituent une façon relativement efficace d'internaliser le coût environnemental et social du contenu carbone des différents carburants qui résultent en émissions dans le processus de combustion³⁹. Comme dans le cas des taxes sur le carburant, ces prélèvements sont proportionnels au niveau d'utilisation des véhicules avec moteurs à combustion.

³² Véhicule d'une valeur de plus de 40 000 \$ dont la masse nette est de 3 000 kg ou moins et âgé de moins de sept ans. La contribution s'élève à 1 % de la valeur excédant 40 000 \$. Cependant, s'il s'agit d'un véhicule entièrement électrique, hybride rechargeable ou à pile à hydrogène, le propriétaire bénéficie d'une réduction ou d'une exemption établie en fonction de la valeur du véhicule. Voir : QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, *Droits d'immatriculation additionnels pour les véhicules de luxe*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/immatriculation/droits-immatriculation-additionnels-vehicules-luxe>. Il est à noter que la taxe de luxe fédérale trouve application sur les véhicules neufs, jamais immatriculés, fabriqués après 2018 et dont la valeur est de plus de 100 000 \$.

³³ Moteur de 3,95 litres ou plus, fabriqué après 1994. Le coût additionnel est de 40,75 \$ pour une cylindrée de 4 litres et s'accroît graduellement en fonction de la cylindrée. Il est plafonné à 432 \$ pour une cylindrée de 7 litres et plus (2024). Voir : QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, *Coût d'immatriculation additionnel pour les véhicules de forte cylindrée*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-immatriculation-additionnel-vehicules-forte-cylindree/>.

³⁴ Ce droit est égal à 58,00 \$ pour un véhicule de 4 à 4,9 litres, 115 \$ pour un véhicule de 5 à 5,9 litres et 232 \$ pour un véhicule de 6,0 litres ou plus en 2024. Il est à noter que le gouvernement fédéral exige lui aussi des droits à l'acquisition de véhicules moteurs consommant au moins 13 litres par 100 km.

³⁵ QUÉBEC, Société de financement des infrastructures locales, *Rapport d'activité 2020*, 2020, p. 26 et QUÉBEC, ministère des Finances, *Le Point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2014*, 2014, p. D.55.

³⁶ *Loi sur l'administration financière*, RLRQ, c. A-6.001.

³⁷ QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, *Contribution au transport en commun*, en ligne : <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-renouvellement/vehicules-promenade/contribution-transport-commun> et QUÉBEC, ministère des Transports, *Rapport annuel 2018-2019*, 2019, p. 26. Cette contribution de 30 \$ est exigée dans les régions de Montréal, Québec, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke et n'a pas été rehaussée depuis 1992.

³⁸ *Id.*

³⁹ Georgina SANTOS, précité, note 28.

Le raffinage du pétrole effectué au Québec et la distribution de carburant au Québec sont des activités nécessitant l'obtention de permis d'émission de GES du SPEDE Californie-Québec⁴⁰. Le coût associé à ces permis est considéré comme un intrant du prix à la pompe assumé par les consommateurs finaux (les utilisateurs de véhicules routiers)⁴¹.

Ainsi, les utilisateurs du réseau routier assument indirectement l'effet financier du SPEDE dont l'objectif est de lutter contre les changements climatiques. Ce coût, variable selon les fournisseurs, est estimé à 9,9 cents le litre d'essence en 2023 (12,5 cents le litre dans le cas du diésel)⁴².

Alors que les revenus tirés de la vente aux enchères de droits d'émissions de GES pourraient théoriquement être alloués au Fonds général ou encore être retournés aux contribuables, comme dans le cas de la redevance fédérale sur le combustible, ceux-ci sont versés au Fonds d'électrification et de changements climatiques (« FECC »). Le FECC est consacré à la lutte contre les changements climatiques et finance notamment le FORT pour la réalisation de projets de transport collectif et alternatif.

On peut estimer la contribution des usagers de la route au SPEDE à environ un milliard en 2022. Cette même année, le FECC a alimenté le FORT à hauteur de 453 M\$.

Tableau 2. **Évolution de l'effet du SPEDE sur le prix du litre d'essence et de diésel 2016-2023, par litre**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effet du SPEDE, essence (\$/l)	0,041	0,042	0,044	0,049	0,056	0,054	0,089	0,099
Litres d'essence consommés (M)	8 323	8 821	8 727	8 622	7 241	7879	8 027	<i>n.d.</i>
Effet du SPEDE, diésel (\$/l)	0,048	0,054	0,055	0,063	0,071	0,068	0,113	0,125
Litres de diésel consommés (M)	2 780	3 042	3 201	3 360	2 962	3 629	3 315	<i>n.d.</i>
Estimation SPEDE par les véhicules automobiles (M\$)	483,0	535,6	555,7	635,9	615,1	669,9	1 089	<i>n.d.</i>
Contribution du SPEDE (FECC) au FORT (M\$)	258,2	254,2	238,2	233,8	160,9	345,6	453,2	240,5

Note : Estimation pour avril de chaque année.

Sources : Estimation des auteurs basée sur : CANADIAN TAXPAYERS FEDERATION (années multiples), *Annual gas honesty reports*; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 23-10-0066-01* et QUÉBEC, Conseil du trésor (années multiples), *Crédits et dépenses de portefeuilles*.

Les statistiques budgétaires de mars 2024 indiquent que le SPEDE devrait générer des revenus supérieurs à 1,5 G\$ en 2025-2026, une large part de ces revenus provenant indirectement des automobilistes.

Une partie des prélèvements du SPEDE assumés indirectement par les utilisateurs du réseau routier s'insère dans le concept du bénéficiaire-payeur (pour la partie des montants reversés au FORT), car ils assurent, comme dans le cas de la taxe sur les carburants, une contribution pour l'augmentation de l'offre en transport collectif⁴³. Le reliquat s'insère dans le concept de pollueur-payeur, ce coût supplémentaire se voulant un

⁴⁰ Par ailleurs, les distributeurs de carburants et de combustibles assument aussi la quote-part annuelle payable au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Celle-ci s'élève à environ 10 M\$ pour 2022. On peut assumer que ce prélèvement, comme celui du SPEDE, est transféré au consommateur final, cependant, ce texte n'élaborera pas sur ce prélèvement particulier. Voir : QUÉBEC, Régie de l'énergie, *Foire aux questions – Produits pétroliers*, 2021.

⁴¹ Patrick GONZALEZ, *Le prix à la rampe de chargement : une étude du marché des produits pétroliers raffinés au Québec*, rapport soumis à la Régie de l'énergie du Québec, 2020, 47 p.

⁴² CANADIAN TAXPAYERS FEDERATION, *25th Annual Gas Tax Honesty Report*, en ligne : <https://www.taxpayer.com/media/Gas-Tax-Honesty-Report-2023.pdf>, août 2023.

⁴³ Une amélioration de l'offre de transport en commun permet d'alléger la pression sur le réseau et, conséquemment, exerce une pression à la baisse sur la demande d'infrastructures routières supplémentaires. Elle peut donc être vue comme une contribution à l'utilisation du réseau : « [...] le transport en commun bénéficie à l'utilisateur de la route par son impact sur la circulation [...] ». QUÉBEC, ministère des Finances, *Plan budgétaire 2009-2010*, 19 mars 2009. Pour un exemple de mesure, voir : QUÉBEC, ministère

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

désincitatif à l'usage des carburants et les montants prélevés n'étant pas consacrés à la bonification des infrastructures routières ou de transport en commun.

des Transports, *Programme d'aide au développement du transport collectif*, en ligne : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/aide-finan/transport-collectif/programme-transport-collectif/Pages/padtc.aspx>.

2. FINANCEMENT DU RÉSEAU ROUTIER : ÉTAT DE LA SITUATION

Malgré l'intention d'appliquer le principe de l'utilisateur-payeur lors de l'implantation du FORT, avec le recul, on peut difficilement affirmer que cette orientation a été entièrement respectée. Sans transferts importants provenant du ministère des Transports, c'est-à-dire des impôts et taxes qui sont versés au Fonds général, les perspectives laissent entrevoir des défis financiers majeurs. On peut aussi avancer que les usagers de la route n'assument pas l'entièreté des coûts sociaux et environnementaux qu'ils engendrent.

2.1. Besoins de financement du réseau routier

Dans la foulée de la mise en place du FORT, la taxe sur les carburants a été augmentée d'un cent le litre par année sur quatre ans à compter de 2010, en vue de permettre de soutenir le rythme des investissements requis pour l'amélioration du réseau routier et le développement du transport en commun⁴⁴. Ces revenus supplémentaires ont même permis au FORT de générer des surplus à l'époque. Or, depuis 2013, le taux de la taxe sur les carburants est demeuré inchangé.

Si les dépenses spécifiquement liées au réseau supérieur sont demeurées relativement stables entre 2015-2016 et 2018-2019, on constate cependant que les investissements publics effectués à cet égard ont été insuffisants pour contrer la dégradation des infrastructures routières. Ainsi, le coût des travaux pour corriger les déficiences constatées sur ces actifs est passé de 11,8 G\$ à 14,7 G\$ sur cette période⁴⁵. Bien que ces déficiences n'empêchent pas nécessairement l'utilisation des chaussées du réseau routier supérieur, 20,1 % de ces actifs présentait des déficiences en 2014 et ce pourcentage est majoré à 23,3 % en 2019⁴⁶. Par conséquent, les dépenses consacrées au réseau routier ont été insuffisantes pour en empêcher la dégradation (tableau 3).

Bien que les dépenses consacrées au réseau routier supérieur aient été rehaussées à compter de 2019, celles-ci ont été insuffisantes pour inverser la tendance. Le déficit de maintien d'actif du réseau routier supérieur atteint 20,4 G\$ en 2024.

Tableau 3. **Dépenses du FORT, déficit de maintien d'actif du réseau routier et surplus cumulé du FORT, années choisies (M\$)**

	2015-2016	2018-2019	2024-2025
Dépenses FORT, réseau routier M\$	2 398	2 437	n. d.
Déficit de maintien d'actifs du réseau routier supérieur	11 810	14 662	20 367

Sources : QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2015-2025*, 2015, p. 117; QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2018-2028*, 2018, p. 203; QUÉBEC, Conseil du trésor, *Plan québécois des infrastructures 2024-2034*, 2024, p. A.24.

Depuis le moment de la création du FORT, jusqu'en 2019-2020, ses revenus provenaient majoritairement de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation et de permis de conduire. Cependant, on observe une hausse des dépenses annuelles de près de 1,9 G\$ relative au transport collectif et alternatif entre 2016-

⁴⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011, Discours sur le budget*, 30 mars 2010, p. 9.

⁴⁵ Ce coût est nommé « déficit de maintien d'actifs ». Il représente ici le coût pour réparer les chaussées en mauvais et en très mauvais état pour lesquelles les interventions requises n'ont pas été réalisées à temps et qui ont ainsi atteint un état de déficience majeure en termes de performance et de fiabilité ou qui l'atteindront en deçà de trois ans. Plus précisément, il s'agit ici de travaux qui visent à rétablir l'état physique d'un actif afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique. Voir : QUÉBEC, Conseil du trésor, *Cadre de gestion des infrastructures publiques – Guide d'élaboration et de mise en œuvre*, 2014.

⁴⁶ Déficiences mesurées selon l'indice de rugosité international. Voir : QUÉBEC, ministère des Transports, *Bilan de l'état des chaussées du réseau routier supérieur québécois 2020, 2021*, p. 12.

2017 et 2020-2021 (tableau 4). Cette hausse de dépenses a dû être comblée par des revenus d'autres sources, dont des transferts du ministère des Transports du Québec. Sans services de transport collectif et alternatif, le réseau routier de certaines agglomérations n'aurait pas la capacité pour suffire à la demande de transport en période de congestion. Tel que conceptualisé lors de la création du FORT, les coûts de transport collectif et alternatif font partie intégrante du coût du réseau routier.

Si l'on combine aux revenus de la taxe sur les carburants (dont la stagnation est manifeste) ceux provenant des permis de conduire et des droits d'immatriculation et que l'on additionne ceux qui proviennent du SPEDE, ces revenus sont inférieurs aux dépenses totales supportées par le FORT depuis 2017-2018.

Depuis l'année financière 2020-2021, le gouvernement du Québec a rehaussé le niveau des montants transférés au FORT provenant du Fonds général. Alors que ceux-ci atteignaient 180 M\$ en 2019-2020, il est prévu que les transferts du ministère des Transports vers le FORT atteignent plus de 1,7 G\$ en 2024-2025, permettant d'en équilibrer le budget. Dans une perspective d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur, il aurait toutefois été justifié de recourir à une hausse de la taxe sur les carburants au milieu des années 2010 comme cela fut d'ailleurs recommandé par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise⁴⁷.

Tableau 4. Revenus, dépenses et solde du FORT, M\$

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024 (p)	2024-2025 (p)
Droits et permis	1 031	1 089	1 104	1 162	1 133	1 284	1 314	1 362	1 432
Taxe sur les carburants	2 224	2 200	2 230	2 189	1 903	2 075	2 142	2 103	2 101
SPEDE (Fonds vert/FECC)	258	254	238	234	125	346	453	241	477
Sous-total	3 513	3 543	3 572	3 585	3 161	3 705	3 908	3 706	4 009
Transferts du ministère des Transports	181	346	489	180	1 935	7 661*	1 904	1 853	1 763
Autres revenus				534	539	407	341	515	471
Total – Revenus	3 695	3 890	4 062	4 299	5 636	11 773	6 153	6 074	6 244
Réseau routier supérieur	2 352	2 426	2 437	2 762	2 784	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Transport collectif et alternatif	798	2004	1821	1809	2656	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Autres dépenses	207	218	233	220	558	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Total – Dépenses	3 357	4 648	4 491	4 791	5 998	6 453	5 742	6 053	5 960
Solde FORT	338	(757)	(429)	(491)	(362)	5 320	411	21	284

Note* : 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; QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses de portefeuilles 2023-2024*, 2023; QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses de portefeuilles 2024-2025*, 2024.

En laissant plutôt la taxe sur les carburants inchangée, le passage du temps a réduit la valeur réelle des recettes générées par cette taxe au volume, ce qui a réduit la contribution des recettes tirées de cette source pour soutenir les dépenses associées au FORT.

⁴⁷ Celle-ci recommandait une hausse de la taxe sur les carburants de 5 cents sur cinq ans. QUÉBEC, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, *Se tourner vers l'avenir du Québec, vol. 2 – Une réforme touchant tous les modes d'imposition*, 2015, 209 p., à la page 137.

2.2. Application du concept d'utilisateur-payeur aux usagers de la route

Actuellement, l'examen des revenus et dépenses du FORT indique que les recettes tirées de la taxe sur les carburants et des droits sur l'immatriculation et les permis de conduire sont insuffisantes pour assurer un respect complet des concepts d'utilisateur-payeur et de bénéficiaire-payeur.

Cela demeure évident en excluant la dépense au titre du transport collectif et alternatif et en prenant en compte la taxe d'accise fédérale sur l'essence et les carburants ainsi que les autres contributions des usagers de la route, mais qu'en contrepartie l'on ajoute les dépenses reliées aux éléments du réseau routier relevant du fédéral⁴⁸ et des municipalités⁴⁹. En effet, en plus des dépenses assumées par Québec et le fédéral, les dépenses liées au réseau routier municipal se chiffrent à elles seules à près de 3,0 G\$ (tableau 5).

Tableau 5. Recettes provenant des usagers et dépenses pour les routes au Québec en 2019 et 2022. Dépenses totales du réseau routier et revenus totaux, M\$

		2019	2022	Commentaires
Recettes	Taxe sur les carburants (Qc)	2 189	2 142	Portion de la taxe assumée par les automobilistes et versée au FORT.
	Droits d'immatriculation et permis de conduire	1 287	1 446	Incluant les versements à la SOFIL, la contribution des automobilistes au transport en commun et la contribution additionnelle des automobilistes montréalais.
	Taxe d'accise fédérale sur l'essence et le diesel	1 071	1 016	
	Péages routiers	129	141	Autoroutes 25 et 30.
	Surtaxe sur les carburants de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) de 3 cents	97	87	
	Taxe d'accise sur les véhicules énergivores	1	2	Estimation.
	Droits des exploitants de carrières et sablières	29	46 (2021)	
Recettes totales provenant des usagers	4 803	4 879		
Dépenses	Dépenses provinciales FORT, réseau supérieur*	2 762	3 141	Dépenses liées au transport collectif exclues.
	Dépenses provinciales du ministère des Transports du Québec (nettes de versements au FORT)	570	521	Dépenses uniquement liées au réseau routier supérieur (déneigement, déglçage, sécurité routière, etc.).
	Dépenses municipales nettes	2 970	2 833 (2021)	Voirie, enlèvement de la neige, éclairage des rues, circulation et stationnement. Dépenses nettes des transferts dédiés aux routes qui sont déjà comptabilisées au FORT.
	Dépenses fédérales	157	220	Pont Jacques-Cartier, pont Samuel-de-Champlain, partie fédérale du pont Honoré-Mercier, tunnel de Melocheville et une partie de l'autoroute Bonaventure, de même qu'un tronçon de l'autoroute 15 à l'approche du pont Samuel-de-Champlain.
Total des dépenses pour les routes	6 459	6 715		
Manque à gagner	(1 655)	(1 836)		

Note* : Cette information n'est pas disponible pour 2022. Elle a fait l'objet d'une estimation sur la base des investissements en travaux routiers effectués.

Sources : QUÉBEC, Conseil du trésor, Comptes publics; QUÉBEC, ministère des Transports, *Rapports annuels de gestion*; Société des ponts Jacques-Cartier et Champlain, *Rapport annuel*; Autorité régionale de transport métropolitain, *Rapport annuel*; STATISTIQUE CANADA, *Tableau 36-10-0450-01*, 2 avril 2024; QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, *Rapport annuel* et QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Sommations des états financiers des municipalités du Québec*.

⁴⁸ Soit le pont Jacques-Cartier, le pont Samuel-de-Champlain, la partie fédérale du pont Honoré-Mercier, le tunnel de Melocheville et une partie de l'autoroute Bonaventure, de même que d'un tronçon de l'autoroute 15 à l'approche du pont Samuel-de-Champlain, Voir : Québec, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité – Appel de mémoire général*, p. 13.

⁴⁹ Le réseau routier des municipalités est financé par la taxe foncière. De plus, certaines dépenses d'entretien, comme le déneigement des chaussées, est pris en charge par le budget du ministère des Transports et ne fait pas partie des dépenses du FORT. Voir : Jean-Philippe MELOCHE, *La tarification routière au Québec – Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs?*, Cahier scientifique 2019S-36 du Cirano, 2019, p. 13.

Deux constats peuvent être effectués à l'égard de ce non-appariement au principe d'utilisateur-payeur.

Premier constat : Le financement manquant du réseau routier et des infrastructures de transport en commun est assuré par le Fonds général (Québec), alimenté principalement par les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Or, ces impôts sont générateurs de distorsions, entravant le développement économique⁵⁰. De même, cela entraîne une forte pression sur l'impôt foncier des municipalités.

Deuxième constat : Le signal-prix associé à l'utilisation du réseau routier est trop faible. Comme dans toute situation où le consommateur ne paie pas le coût marginal, cela engendre des inefficacités : l'« offre » de routes est plus élevée qu'elle ne le serait en présence d'un signal-prix adéquat, car la demande est artificiellement élevée. Cela biaise les décisions d'allocation des décideurs, ceux-ci subissant des pressions pour rehausser le niveau de service⁵¹. Demander aux utilisateurs de payer le vrai prix entraînerait une modification des choix à long terme, par exemple dans le cas de la décision d'acquiescer ou non un véhicule et d'utiliser un mode de transport substitut ou même dans le choix de localisation des ménages par rapport à leurs activités professionnelles et leurs loisirs. En bout de piste, la réduction de la demande diminuerait la pression pour de nouvelles infrastructures routières.

2.3. Application du concept de pollueur-payeur aux usagers de la route

Outre les coûts financiers associés à l'entretien et au développement du réseau routier, son utilisation entraîne des coûts sociaux et environnementaux (encadré 1). Les usagers de la route québécois, dont la contribution est insuffisante pour assurer l'entretien et le développement du réseau routier, n'assument pas non plus l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux de leurs émissions de GES, dont résultent les changements climatiques⁵², ou encore de la congestion routière qu'ils génèrent⁵³. Par ailleurs, rien n'est spécifiquement prévu pour compenser la pollution de l'air par particules fines (qui peut affecter la santé des individus) ou encore la pollution par le bruit.

Comme discuté à la section 1.3, les utilisateurs du réseau routier assument indirectement une taxe sur leurs GES émis par le biais du SPEDE. Les montants perçus auprès des usagers de la route en lien avec celle-ci peuvent être estimés à 1,1 G\$ en 2022. Les externalités négatives liées aux GES sont toutefois supérieures (encadré 1). Par conséquent, le coût du SPEDE incorporé au prix du carburant n'internalise pas complètement les externalités négatives liées aux GES, sans compter les autres types d'externalités.

Il est pourtant cohérent d'internaliser le coût des GES émis dans une perspective de réduction des GES. En effet, bien que la consommation de carburant soit relativement inélastique à très court terme⁵⁴, elle serait

⁵⁰ Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, *Croissance économique et structure fiscale : rappel des principaux constats*, Cahier de recherche 2022/03, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2022, 18 p.

⁵¹ David G. DUFF et Carl IRVINE, *Road pricing in theory and practice: a Canadian perspective*, Université de Toronto, Legal Studies research paper n° 05-07, 2005.

⁵² Même lorsque les contributions au SPEDE des automobilistes qui excèdent ce qui est versé au FORT sont considérées, car le gouvernement fixe le plafond de pollution acceptable et émet des permis de polluer en fonction de ce plafond qui n'est pas le reflet d'un consensus social sur le niveau de pollution optimal.

⁵³ Les automobilistes contribuent à la réduction de la congestion, car les montants qu'ils versent servent notamment à financer le transport collectif et alternatif. Cependant, force est d'admettre que cela est insuffisant pour enrayer la congestion dans les grandes agglomérations urbaines. Voir : CANADA, Commission de l'écofiscalité, *Tarifier la congestion routière pour mieux la combattre*, 2015, 53 p.

⁵⁴ Pierre-Olivier PINEAU, *Équivalence du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES au Québec (SPEDE) avec les exigences du fédéral en termes de tarification du carbone*, Rapport de projet 2018RP-01 du Cirano, 2018, p. 21 et 22.

toutefois plus élastique sur une période de plus d'un an⁵⁵. Des taxes élevées appliquées sur la génération de GES par la combustion de carburant (ainsi que sur l'acquisition de véhicules à combustion) auraient donc pour effet de créer un écart défavorable entre l'utilisation de véhicules à moteur à combustion personnels et les autres solutions de mobilité qui ne sont pas visées par ces taxes⁵⁶. De façon générale, la demande pour le carburant, qui résulte des besoins de mobilité des agents économiques, diminue éventuellement en réaction à une hausse de son prix, notamment lorsque ces agents bénéficient d'un délai pour modifier leurs pratiques et disposent de solutions de rechange pour satisfaire ces besoins de mobilité⁵⁷.

Sous l'angle énergétique, cela peut être constaté dans les choix de véhicules qui se portent vers des options plus efficaces dans les juridictions où le prix de l'essence est plus élevé (tableau 6).

Tableau 6. **Consommation moyenne et prix à la pompe de l'essence, pays avancés**

	Consommation moyenne (l/100km)			
	2005	2010	2015	2017
Pays avancés, prix de l'essence inférieur à 1\$ US	11,0	9,5	8,6	8,6
Pays avancés, prix de l'essence supérieur à 1\$ US	7,4	6,5	5,8	5,8

Source : INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Fuel Economy in Major Car Markets: Technology and Policy Drivers 2005-2017*, 2019, p. 5.

⁵⁵ P. GOODWIN, J. DARGAY et M. HANLY, « Elasticity of Road Traffic and Fuel Consumption with Respect to Price and Income: A Review », (2004), vo. 24, n° 3 *Transport Reviews* 275-292.

⁵⁶ L. FRIDSTRØM et V. ØSTLI, « Direct and cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: the case of Norway », (2021), vol. 13, n° 1 *European Transport Research Review* 1-24.

⁵⁷ L. BASSO et T. OUM, « Automobile Fuel Demand: A Critical Assessment of Empirical Methodologies », (2007), vol. 27, n° 4 *Transport Reviews* 449-484.

ENCADRÉ 1 : EXTERNALITÉS NÉGATIVES ASSOCIÉES AUX ACTIVITÉS DE TRANSPORT ROUTIER

Il est possible de recenser de multiples impacts associés au transport routier qui génèrent des coûts sociaux ou environnementaux. La valeur de ces impacts pour ceux qui en subissent les effets (pertes économiques) peut faire l'objet d'estimations. Le tableau suivant présente deux impacts environnementaux reliés au transport routier, les effets qu'ils entraînent, des exemples d'éléments utilisés pour refléter la perte économique subie par ces derniers et enfin des estimations financières de ces impacts par kilomètre parcouru du côté européen et au Québec.

Impacts (et effets négatifs)	Méthode d'estimation du coût	Estimation de Kurt Van Dender (Union européenne)	Estimation récente pour le Québec (cents CAD)	Estimation de coût pour le Québec ⁵⁸
Gaz à effet de serre (GES) (réchauffement climatique)	Réduction des rendements en agriculture, protection face à la hausse du niveau des océans	2 à 4 cents/km (véhicule à essence)	Si le coût du carbone est 80 \$ la tonne ⁵⁹ : 1,7 cents/km	1,5 G\$
Congestion routière causée par l'ajout d'un véhicule venant utiliser un espace sur la route (augmentation du temps de déplacement et réduction de la possibilité d'estimer son temps de déplacement)	Estimation du délai marginal (supplémentaire) qu'un conducteur impose à l'ensemble lorsqu'il participe à la congestion et à la monétisation de ce temps perdu	16,8 cents/km (zone urbaine)	9,3 cents/km pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal et 7,9 cents/km pour la RMR de Québec ⁶⁰	3,7 G\$ ⁶¹

Source (sauf pour les estimations québécoises) : Kurt VAN DENDER (2019), « Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice », *OECD Taxation working papers no 44*, Éditions OCDE, Paris.

À cette liste, on pourrait ajouter la pollution atmosphérique, l'étalement urbain⁶², certains aspects reliés aux accidents de la circulation et le bruit. Toutefois, la congestion routière et les émissions de carbone sont les deux externalités les plus importantes qui sont liées à la circulation des automobiles. Comme la congestion varie grandement selon le lieu et le moment dans la journée, l'internalisation de ces coûts impliquerait des contributions différentes des utilisateurs du réseau routier selon la route empruntée et le moment du déplacement. L'addition des externalités aux dépenses pour les routes en 2022 présentées au tableau 5 procure une vision complète du manque à gagner dans le financement des routes dans la mesure où le SPEDE couvre une partie des externalités.

Additions au Tableau 5, 2022

Manque à gagner		(1 836)
Recettes tirées du SPEDE	1 089	
Externalités négatives (dépenses)		
Gaz à effet de serre	(1 500)	
Congestion	(3 700)	
Manque à gagner en tenant compte des externalités		(5 947)

⁵⁸ Estimation pour 5,6 millions de véhicules légers conventionnels à combustion parcourant 16 300 km par année en moyenne.

⁵⁹ CANADA, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, *Mise à jour de L'approche pancanadienne pour une tarification de la pollution par le carbone 2023-2030* <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/fonctionnement-tarification-pollution/tarification-pollution-carbone-modele-federal-information/modele-federal-2023-2030.html> (prix au 1^{er} avril 2024). Il est à noter que le coût social du carbone est plus élevé, se situant à 266 \$ la tonne en 2024. Voir : CANADA, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, *Coût social des émissions de gaz à effet de serre* <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/recherche-donnees/cout-social-ges.html>.

⁶¹ Il s'agit des coûts de congestion cumulés pour les régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Les usagers de la route d'autres régions peuvent aussi être confrontés à des enjeux de congestion, ce qui viendrait hausser cette estimation.

3. ENJEUX DE FINANCEMENT ASSOCIÉS AU FONDS DES RÉSEAUX DE TRANSPORT TERRESTRE (FORT) ET PISTES DE SOLUTION

La taxe sur les carburants est actuellement sous-utilisée en vue d'assurer le financement du réseau routier par les propriétaires de véhicules automobiles. De plus, l'électrification des transports entraînera une diminution progressive des recettes tirées de ce prélèvement, Dans ce contexte, identifier de nouvelles sources de revenus apparaît fondamental.

3.1. Aperçu des revenus et dépenses à moyen et long terme

La participation des usagers de la route au financement de l'entretien et du développement du réseau routier (et à l'internalisation de leurs externalités négatives) repose généralement sur trois bases d'imposition : l'utilisation d'énergie fossile, le stock de véhicules et l'utilisation effective du réseau routier. Au Québec, tandis que ces deux premières bases sont mises à contribution, mis à part les péages des autoroutes 25 et 30, la troisième source est relativement peu utilisée.

De plus, le taux de la taxe sur les carburants, facturée en fonction du nombre de litres négociés, est demeuré inchangé depuis 2013, tandis que la consommation de carburant du parc de véhicules légers est demeurée relativement stable entre 2013 et 2019 pour chuter en 2020 et remonter légèrement ensuite, sous le niveau de 2019. Par conséquent, les recettes tirées de la taxe sur les carburants n'ont pas progressé sur la période.

En fait, tandis que le parc de véhicules est passé de 5 à 5,6 millions de véhicules entre 2013 et 2021, certains facteurs contribuent à réduire la demande de carburant par véhicule⁶³. D'abord, le remplacement des véhicules plus âgés par des véhicules plus performants favorise une réduction de la consommation moyenne des véhicules avec moteurs à combustion, la consommation des véhicules neufs étant passé de 9,5 à 8,7 litres/km au Québec entre 2013 et 2021, et ce, malgré l'augmentation de leur longueur, de leur hauteur et de leur largeur moyenne (graphique 2)⁶⁴. Ensuite, l'électrification progressive du parc automobile contribue elle aussi à une diminution du rendement de la taxe sur les carburants, une tendance qui devrait prendre de l'ampleur rapidement (graphique 3).

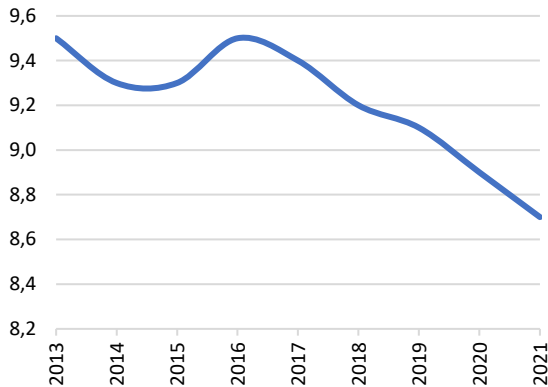
⁶¹ Il s'agit des coûts de congestion cumulés pour les régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Les usagers de la route d'autres régions peuvent aussi être confrontés à des enjeux de congestion, ce qui viendrait hausser cette estimation.

⁶² Jérôme LAVIOLETTE, *L'état de l'automobile au Québec : constats, tendances et conséquences*, Fondation David Suzuki, 2020.

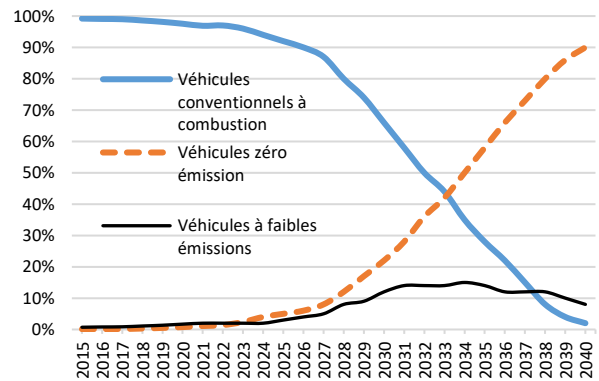
⁶³ Pierre-Olivier PINEAU et Benoit VINCENT, *Tendances du parc Automobile québécois 2013-2021*, préparé pour le gouvernement du Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, 2023.

⁶⁴ *Id.*

Graphique 2. **Consommation de carburant des véhicules légers neufs (l/100 km), Québec 2013-2021**



Graphique 3. **Prévision de la composition du parc de véhicules légers (promenade), Québec 2015-2040**



Sources : P.-O. PINEAU et B. VINCENT, précité, note 63 et QUÉBEC, ministère de l'Environnement, *Norme VZE 2025-2035 – Analyse d'impact réglementaire*, 2023, p. 8.

Notes : La catégorie de véhicules à faibles émissions comprend notamment les véhicules hybrides rechargeables et les véhicules équipés d'un prolongateur d'autonomie. La catégorie de véhicules zéro émission comprend les véhicules entièrement électriques et les véhicules à pile à combustible utilisant l'hydrogène.

En substance, tandis que le réseau de transports est l'objet d'une sollicitation accrue et présente un déficit de maintien d'actif important, le financement assuré par ses utilisateurs au travers de la taxe sur les carburants stagne depuis 2014 et est appelé à décroître. L'intention d'interdire la vente de véhicules légers à essence neufs en 2035 rend par ailleurs incontournable l'éventuel remplacement des taxes sur les carburants⁶⁵. Dans la même logique, on peut anticiper que les recettes tirées du SPEDE connaîtront éventuellement un déclin, compromettant les versements du FECC vers le FORT.

Comment se présente ce déclin des recettes tirées de la taxe sur les carburants?

Sur la base de certains paramètres plausibles, mais non prévisionnels, les recettes de taxes provenant de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation et permis de conduire sur l'horizon 2040 ont été estimées⁶⁶. Quant aux montants transférés du FECC vers le FORT, ceux-ci sont prévus par entente administrative et visent exclusivement à permettre la mise en œuvre d'actions prévues au *Plan pour une économie verte en matière de développement et d'accessibilité du transport collectif*. Ils dépendront en grande mesure des actions déployées par le gouvernement⁶⁷. Aucune estimation n'a été effectuée pour ceux-ci.

Ainsi, aux taux actuels, les revenus tirés de la taxe sur les carburants pourraient osciller autour de 2,1 G\$ jusqu'en 2026 pour décroître par la suite (graphique 4). Une diminution plus marquée est estimée à partir de

⁶⁵ 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 2023-2028*, cible 1.1.1, 2023.

⁶⁶ Les principales hypothèses sur lesquelles s'appuient nos estimations se trouvent en annexe. Il est à noter que cet exercice se veut davantage une analyse de sensibilité, car projeter l'évolution des bases de taxation des usagers de la route est complexe et suppose notamment d'estimer la progression du parc de véhicules à combustion, le nombre de kilomètres effectués annuellement par ceux-ci et la consommation moyenne de ces véhicules. Cela implique aussi de dresser une série d'hypothèses, incluant celles relatives à la démographie, au taux de pénétration des véhicules électriques et à l'évolution technologique des moteurs à combustion. Voir à ce sujet : OECD/ITF (2019), *Tax Revenue Implications of Decarbonising Road Transport: Scenarios for Slovenia*, Éditions OCDE, Paris.

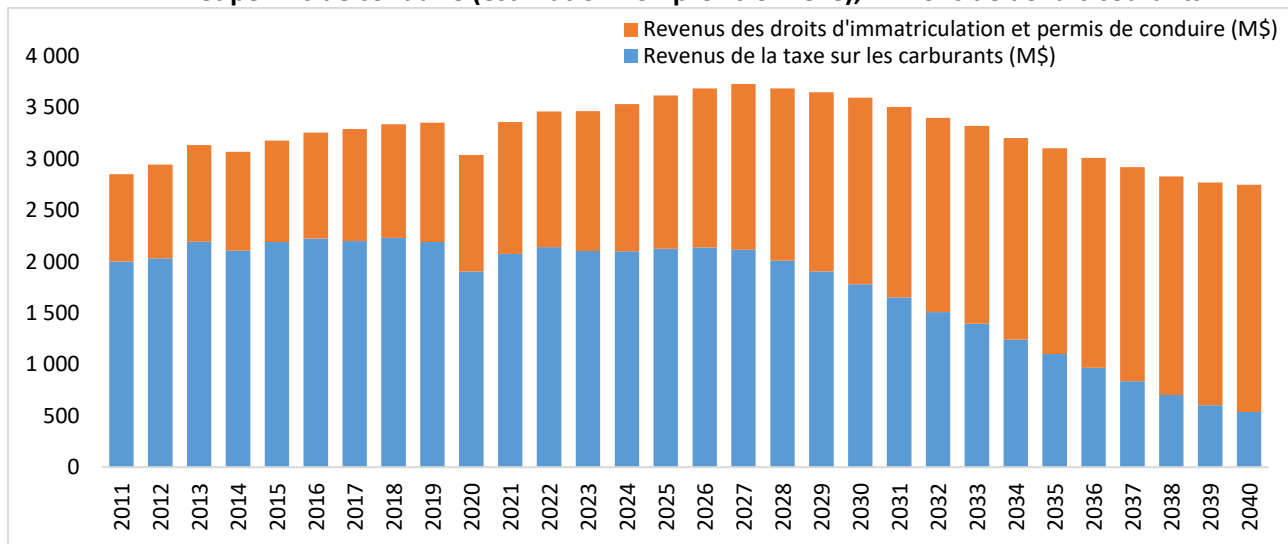
⁶⁷ La part des revenus tirés du marché du carbone qui doit minimalement être redirigée vers le transport collectif a été fixée à 25 % à compter de l'exercice financier 2021-2022. Voir : « Décret 505-2022 », *Gazette officielle du Québec*, (2022), vol. 154, n° 15.

2030, les véhicules conventionnels à combustion composent alors 66 % de la flotte de véhicules légers (95 % en 2023). En 2040, les revenus de la taxe sur les carburants estimés proviennent essentiellement des ventes de diésel et de biocarburant pour les véhicules lourds. En effet, pour le moment, rien n’empêche la vente de véhicules lourds à combustion neufs (souvent alimentés au diésel) au-delà de 2035 et la durée de vie de ces véhicules est plus longue que celle des véhicules légers.

Évidemment, cette baisse des recettes tirées de la taxe sur les carburants, qui est exprimée ici en dollars courants, est encore plus importante lorsqu’elle est exprimée en dollars constants ou encore en pourcentage du produit intérieur brut.

Ainsi, malgré une augmentation annuelle des droits d’immatriculation et de permis de conduire estimée à 4 % (ces frais font l’objet d’une indexation), les revenus tirés de cette source seraient insuffisants pour compenser la réduction de revenus provenant de la taxe sur les carburants à compter de 2027 et les revenus combinés de ces deux prélèvements sont de moins en moins importants à compter de cette année.

Graphique 4. **Revenus du FORT provenant de la taxe sur les carburants et des droits d’immatriculation et permis de conduire (estimation non prévisionnelle), millions de dollars courants**



Sources de l’estimation : Données réelles (jusqu’en 2023) : états financiers du FORT présentés par le Conseil du trésor du Québec. Prévisions de 2024 et 2025 (taxe sur les carburants) : États financiers du FORT présentés par le Conseil du trésor du Québec. Autres estimations : calculs des auteurs, voir les hypothèses à l’annexe 1.

Afin d’équilibrer le solde du FORT, des revenus alternatifs à la taxe sur les carburants et complémentaires aux droits d’immatriculation et de permis de conduire devront être présents. En effet, rien ne laisse entrevoir une réduction des dépenses prises en charge par ce fonds, bien au contraire. Le ministère des Finances du Québec prévoit que celles-ci atteindront 8,9 G\$ en 2027⁶⁸. En utilisant le taux de croissance annuelle moyen des dépenses du cadre financier pluriannuel du FORT, qui est de 5,9 %, celles-ci surpasseraient 10 G\$ en 2030 (tableau 7).

On peut avancer que sans nouvelles contributions des utilisateurs du réseau routier, le gouvernement recourra davantage au Fonds général pour l’entretien et le développement des infrastructures routières et des infrastructures de transport en commun.

⁶⁸ QUÉBEC, ministère des Finances, précité, note 7.

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

Tableau 7. Revenus, dépenses et solde du FORT, estimations non prévisionnelles, millions

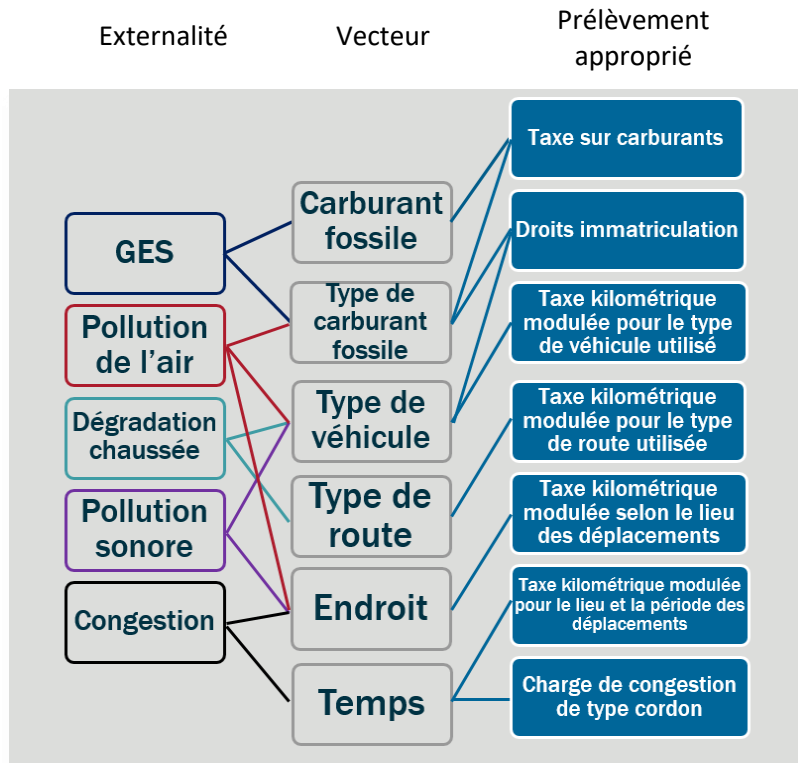
	2023	2025 (est.)	2027 (est.)	2030 (est.)	2040 (est.)
Revenus, taxes sur carburants et droits sur immatriculation et permis de conduire M\$ (1)	3 465	3 616	3 727	3 595	2 747
Dépenses (2)	6 053	7 185	8 855	10 517	18 657
(1/2) %	57 %	50 %	42 %	34 %	15 %
Financement alternatif (3)	2 588	3 569	5 128	6 922	15 910

Note : Les taux de croissance des dépenses (5,9 %) est celui du cadre pluriannuel du FORT pour la période 2022-2023 à 2027-2028 tiré de QUÉBEC, ministère des Finances, précité, note 7.

3.2. Autres sources possibles de financement

Dans la perspective du respect du principe de l'utilisateur-payeur ayant mené à la mise en place du FORT, des revenus supplémentaires provenant des usagers devraient être identifiés afin d'alimenter ce fonds spécial. Idéalement, ces sources devraient également répondre à l'enjeu des externalités négatives associées aux activités de transport routier, dans le respect du principe du pollueur-payeur (graphique 5).

Graphique 5. Externalités, principaux déterminants des externalités et instruments fiscaux



Source : Kurt VAN DENDER (2019), « Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice », *OECD Taxation working papers n° 44*, Éditions OCDE, Paris.

Un examen des différents prélèvements possibles ramène essentiellement quatre options :

- la taxe sur les carburants;
- la taxe sur les véhicules (à l'achat ou récurrente);
- le poste de péage;
- une taxation qui prend en compte le kilométrage parcouru (qui pourrait être modulée selon la route utilisée, l'endroit ou la période de la journée où l'on circule).

Le ministère des Transports a mené des consultations et produit un rapport en 2021 qui identifie les différentes sources de financement envisageables pour remplacer la taxe sur les carburants⁶⁹.

Le premier mécanisme de financement du réseau routier suggéré est l'ajustement des droits sur les permis de conduire et des droits sur les immatriculations. Ces mécanismes de financement présentent l'avantage d'être relativement simples d'application. Cependant, ceux-ci ne sont pas liés à la distance parcourue ou encore à l'endroit où le trajet est effectué⁷⁰, ils ne permettent donc pas une tarification liée à l'usure causée au système routier ou encore à la congestion générée⁷¹. Par ailleurs, il existe des prélèvements beaucoup plus efficaces pour agir sur les émissions de GES de concert avec le SPEDE.

Le rapport du ministère des Transports du Québec évoque également la mise en place d'un droit supplémentaire à l'achat d'un véhicule neuf (avec exemption pour véhicules électriques de promenade) comme solution de financement. Dans ce cas, la base d'imposition serait la valeur du véhicule. Or, tel qu'il est indiqué à la section 1.2, la SAAQ exige déjà des droits d'immatriculation additionnels pour les véhicules dont la valeur dépasse 40 000 \$. De même, des subventions sont accordées à l'achat de véhicules électriques⁷² et des privilèges sont consentis aux véhicules détenteurs de plaques vertes utilisées pour les véhicules électriques, les véhicules hybrides rechargeables ou à pile à hydrogène. Ainsi, des dispositifs appliqués sur cette même base d'imposition sont déjà en place et, de surcroît, comme dans le cas de l'ajustement des droits sur les permis de conduire et des droits sur les immatriculations, ce second type de tarification ne permet pas une actualisation des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Une troisième forme de financement qui se démarque dans le rapport du ministère des Transports du Québec est la révision des droits supplémentaires exigés pour l'immatriculation des véhicules de forte cylindrée (à l'acquisition et au renouvellement) qui prendrait dorénavant la forme d'un système de redevance-remise. Ce système rehausserait le coût d'immatriculation des véhicules les plus polluants tout en abaissant celui des véhicules à faible émission. Il est à noter que l'on indique que le remplacement des critères de cylindrées, qui est actuellement utilisé, par celui des émissions de GES devrait être analysé, ainsi que le

⁶⁹ QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable – Politique de mobilité durable 2030 – Document synthèse*, 2021, p. 17.

⁷⁰ Kurt VAN DENDER (2019), « Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice », *OECD Taxation working papers n° 44*, Éditions OCDE, Paris.

⁷¹ T. CHATTERTON et al., « Financial Implications of Car Ownership and Use: a distributional analysis based on observed spatial variance considering income and domestic energy costs », (2018), vol. 65 *Transport Policy* 30-39 et J. ELIASSON, R. PYDDOKE et J. SWÄRDH, « Distributional effects of taxes on car fuel, use, ownership and purchases », (2018), vol. 15 *Economics of Transportation* 1-15.

⁷² QUÉBEC, Association des véhicules électriques, *Toutes les subventions possibles*, en ligne : <https://www.aveq.ca/toutes-les-subventions.html>.

nombre de paliers et de seuils⁷³. Cela est pertinent dans la mesure où certains véhicules neufs de cylindrée supérieure affichent des consommations de carburants inférieures⁷⁴ et, par conséquent, émettent moins de CO₂ (g/km) que des véhicules de moindre cylindrée⁷⁵. Bien que ce mécanisme ne soit pas dénué d'intérêt, de nouveau, celui-ci n'assure pas de lien direct avec les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, car il ne s'appuie pas sur les distances parcourues.

Enfin, le rapport du ministère des Transports identifie la taxe sur la recharge de véhicules électriques et la taxe kilométrique comme des sources de financement permettant de pérenniser le financement de la mobilité.

La taxe sur la recharge de véhicules électriques ne s'appliquerait, pour les prochaines années, que sur une partie du parc automobile (les véhicules zéro émission et les véhicules à faible émission ne composeront la majorité de ce parc que vers 2035) et, à moins d'intégrer des compteurs supplémentaires aux équipements de recharge des ménages, celle-ci ne s'appliquerait vraisemblablement que sur les stations de recharge publiques. Par ailleurs, on peut s'interroger sur le lien entre la consommation électrique pour la recharge des batteries et l'utilisation effective du réseau routier. Ce mode de tarification apparaît donc comme une solution complémentaire à un mécanisme d'ordre plus général, telle la taxe kilométrique.

La taxe kilométrique est un tarif appliqué aux véhicules pour chaque kilomètre parcouru sur le réseau routier. Ce prélèvement repose principalement sur la mesure du kilométrage par un système de positionnement satellite (« GPS »), mais des technologies n'utilisant pas le GPS sont aussi disponibles. Dans tous les cas, il s'agit d'une alternative à la taxe sur les carburants en vue de lever des revenus en fonction de l'utilisation réelle du réseau routier.

La récolte de données de géolocalisation horodatées sur les déplacements routiers des usagers à l'aide de GPS permet, en plus de l'application d'un tarif au kilomètre, d'infléchir les comportements de conduite dans une direction donnée pour limiter certaines externalités négatives telle la congestion routière.

En effet, différents tarifs peuvent alors être appliqués en fonction de différents paramètres :

- un tarif différent pour l'utilisation du réseau supérieur et l'utilisation de réseaux municipaux;
- un tarif de congestion, basé sur le moment où le véhicule est utilisé (un tarif plus élevé s'appliquant lors des heures pointe);
- un tarif cordon appliqué lorsque le véhicule entre dans certains secteurs, qui pourrait prendre la forme d'une charge fixe et pourrait notamment être modulé selon la durée pour laquelle le véhicule demeure dans cette zone.

⁷³ Ce mécanisme pourrait aussi prévoir un surcoût pour les véhicules âgés de plus de 10 ans et n'ayant pas subi d'inspection concluante de leurs systèmes de contrôle d'émissions qui contribuent de façon disproportionnée aux émissions de GES. Voir : The Real Urban Emissions Initiative, *Emissions distributions by vehicle age and policy implications*, 2020. Le critère de 10 ans ou plus est l'âge pour lequel des inspections périodiques obligatoires ont été recommandées par le coroner Martin Sanfaçon. Voir : QUÉBEC, Bureau du Coroner, *Recommandations du coroner – Les dangers liés aux véhicules âgés de 10 ans et plus*, en ligne : <https://www.coroner.gouv.qc.ca/medias/communiques/detail-dun-communique/12.html> et QUÉBEC, Assemblée nationale, *Projet de loi no. 48 – Loi concernant l'inspection environnementale des véhicules automobiles*, 39^e légis., 2^e sess., 2011.

⁷⁴ CANADA, ministère des Ressources naturelles, *Guide de consommation de carburant 2023*, en ligne : <https://ressources-naturelles.canada.ca/sites/nrcan/files/oeef/pdf/transportation/fuel-efficient-technologies/Guide%20de%20consommation%20de%20carburant%202023.pdf>.

⁷⁵ Arthur VAN BENTHEM, Mark JACOBSEN, James SALLEE et Joseph SHAPIRO, *How effective are vehicle exhaust standards?*, Kleinman Center for Energy policy, 2022.

De plus, ces données peuvent être couplées aux informations sur le véhicule (motorisation, nombre d'essieux, émissions de GES au kilomètre) en vue de l'application d'une tarification différenciée, dépendamment des externalités générées.

À titre d'exemple, on peut imaginer qu'un tarif plus élevé serait appliqué pour les déplacements à l'intérieur du périmètre des grandes villes aux prises avec des problèmes de congestion et devant assurer le financement de services de transports collectifs. On retrouve déjà cette logique de facturation dans le cas du versement mobilité, un prélèvement appliqué en France (encadré 2).

Une logique semblable s'applique aussi dans le cas du Formulaire CO-156.TR, « Déduction additionnelle pour les frais de transport des PME manufacturières ». Le montant de cette déduction additionnelle ne dépend pas des frais de transports réellement engagés, mais notamment du revenu brut, de la région où la société réalise ses activités manufacturières et d'un plafond régional. Cette déduction dans le calcul du revenu net fiscal varie de 1 % en zone centrale (par exemple, la région de Montréal) à 10 % en zone éloignée particulière (par exemple, l'île d'Anticosti, les îles-de-la-Madeleine)⁷⁶. Dans ce cas, l'objectif poursuivi par le gouvernement du Québec est d'« améliorer la compétitivité des PME situées en région en reconnaissant leurs frais de transport plus élevés »⁷⁷. Dans une même logique il serait possible d'accorder une réduction de la taxe kilométrique pour tenir compte de l'absence d'infrastructures de transport en commun en raison d'une trop faible densité de la population dans une région, par exemple.

Le tarif de la taxe kilométrique pourrait aussi être ajusté selon le moment où s'effectue le déplacement, un taux plus élevé étant appliqué aux heures de pointe. Ce principe s'applique déjà à la tarification en vigueur sur le péage du pont de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal. Une surcharge de 0,78 \$ est appliquée pour les voitures en période de pointe et de 1,56 \$ pour les camions⁷⁸. Cette tarification dynamique permet de mieux refléter le coût de l'usage des infrastructures aux heures où la pression est la plus grande sur le réseau, c'est-à-dire aux heures de plus forte congestion.

Dans le même ordre d'idées, on peut aussi imaginer que le gouvernement fédéral s'appuierait sur la même source d'information pour facturer son éventuelle taxe kilométrique en remplacement de l'actuelle taxe d'accise sur l'essence.

⁷⁶ REVENU QUÉBEC, Formulaire CO-156.TR, « Déduction additionnelle pour les frais de transport des PME manufacturières », en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/fr/services-en-ligne/formulaires-et-publications/details-courant/co-156-tr/>.

⁷⁷ QUÉBEC, ministère des Finances, *Dépenses fiscales – Édition 2022*, 2022, p. c.249.

⁷⁸ Concession A25, Tarification en vigueur en février 2024, en ligne : <https://a25.com/fonctionnement/>.

ENCADRÉ 2 : LE VERSEMENT MOBILITÉ FRANÇAIS

Instauré en 1971 en Île-de-France avant d’être étendu à l’ensemble de la France en 1973, aujourd’hui, le versement mobilité (VM) représente 60 % du budget d’Île-de-France Mobilités, qui est l’organisation responsable de l’offre des transports collectifs dans cette région⁷⁹. Les recettes du VM sont notamment utilisées pour le financement du transport en commun et les pistes cyclables⁸⁰. Certaines petites agglomérations utilisent les recettes du VM afin d’offrir la gratuité de leur réseau de transports collectifs urbains⁸¹.

Le VM est une taxe sur la masse salariale à laquelle sont assujetties les entreprises comptant plus de 10 employés. Le taux du VM dépend du type de municipalité dans laquelle se trouve l’entreprise⁸². Le tableau suivant résume les différentes limites des taux applicables sur la masse salariale en fonction du type de municipalité.

Limites maximales des taux du VM applicables dans les différentes municipalités

Type de municipalité	Taux applicable (%)
10 000 à 100 000 habitants	0,55
50 000 à 100 000 habitants avec infrastructure de transport collectif en site propre	0,85
Plus de 100 000 habitants	1,00
Plus de 100 000 habitants avec infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé	1,75

Source : République française, [Versement mobilité](#).

En ajout aux limites présentées dans le tableau ci-dessus, certaines régions sont pourvues de la faculté de majorer leur taux maximum du VM de 0,05 %. Parmi ces cas spécifiques, on retrouve les communautés urbaines et les métropoles. Finalement, les communes touristiques se voient également pourvues de la faculté de majorer leur taux maximum du VM de 0,2 %.

Il est à noter que le VM n’est pas une mesure écofiscale. Pris dans sa forme la plus simple, ce prélèvement ne favorise pas l’adoption d’un comportement plus écoresponsable par les sociétés assujetties. Néanmoins, si la masse salariale constitue une base d’imposition déjà fortement sollicitée au Québec⁸³, le principe d’une tarification différenciée selon l’offre de service de transport en commun demeure, pour sa part, pertinent.

⁷⁹ Île-de-France Mobilités, [Versement mobilité](#), 2022.

⁸⁰ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Le Versement mobilité](#).

⁸¹ Sonia GUELTON et Philippe POINSOT, « [La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains](#) », (2020), vol. 136, n° 1 *Transports urbains* 12-17.

⁸² République française, [Versement mobilité](#).

⁸³ Collectif sous la direction de Tommy GAGNÉ-DUBÉ, *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2024*, Cahier de recherche 2024-01, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2024, p. 46.

4. TAXE KILOMÉTRIQUE

La taxe kilométrique apparaît, en théorie, comme la solution la plus appropriée en vue de remplacer la taxe sur les carburants. Cela soulève par conséquent des questions supplémentaires sur son éventuel déploiement au Québec.

4.1. À quoi ressemblerait le taux de la taxe kilométrique au Québec?

Afin de permettre de remplacer la taxe sur les carburants (volet essence) et d'éviter les transferts du ministère des Transports vers le FORT, on peut estimer que la taxe kilométrique devrait s'élever à environ 8,4 cents le kilomètre en 2030 (tableau 8). Il est à noter que ces évaluations supposent que les revenus tirés des droits d'immatriculation et permis de conduire connaîtraient des hausses annuelles de 4 %.

Tableau 8. Estimation du niveau de taxe kilométrique appliqué sur les véhicules légers permettant de combler le manque à gagner du FORT à la suite du retrait de la taxe sur les carburants (volet essence), millions de dollars

	Dépenses projetées du FORT (1)	Recettes tirées du volet diesel de la taxe sur les carburants* (2)	Recettes tirées des droits d'immatriculation et permis de conduire (3)	Manque à gagner pour équilibrer le budget du FORT** (=1-2-3)	Taux de la taxe kilométrique (véhicules légers seulement) pour remplacer le volet essence de la taxe sur les carburants et équilibrer le solde du FORT
2025	7 200	700	1 500	5 000	5,3 cents/km
2030	10 500	650	1 800	8 050	8,4 cents/km

Notes : * Hypothèse que les taux de la taxe sur les carburants demeurent inchangés.

** Les transferts du ministère des Transports du Québec et autres revenus (transferts du FECC vers le FORT, transferts du gouvernement fédéral et autre tarification) ne sont pas considérés. Ceux-ci viendraient réduire le manque à gagner et, par conséquent, le taux de la taxe kilométrique.

Source : Nos calculs, basés sur les hypothèses présentées en annexe. La taxe kilométrique pour combler le manque à gagner est appliquée exclusivement aux véhicules de moins de 4 500 kg. Niveau de taxe uniforme pour tous les véhicules légers, 16 300 km par véhicule.

Ces estimations ne projettent pas la facturation de taxe kilométrique pour les véhicules lourds. Bien que cela soit envisageable, il importe de souligner que ceux-ci s'électrifieront à un rythme moins rapide que les véhicules légers. De façon générale, sans modification de la réglementation, la consommation de carburant (principalement du diesel) liée aux véhicules lourds devrait certes connaître un déclin, mais celui-ci n'est en rien comparable à celui de la consommation de carburant fossile des véhicules légers d'ici 2040⁸⁴. Cela ne fait cependant pas en sorte d'exclure une éventuelle hausse de la taxe sur les carburants (volet diesel) dans leur cas (voir la section 4.4).

Ainsi, comparativement à la taxe sur les carburants assumée actuellement, une taxe kilométrique fixée à ce niveau et appliquée à un taux uniforme, peu importe le type de véhicule, représente une hausse moyenne annuelle de la contribution des automobilistes que l'on peut estimer à environ 560 \$ pour 2025 (tableau 9). Il faut bien comprendre qu'en contrepartie, les Québécois n'auraient pas à assumer le financement du FORT à même des impôts et taxes versés au gouvernement du Québec pour une valeur de 5 G\$.

Cette hausse serait moins importante pour les véhicules qui présentent une consommation de carburant plus élevée et il est envisageable qu'une taxe kilométrique à taux fixe comporterait des effets redistributifs,

⁸⁴ CANADA, Régie de l'énergie, *Avenir énergétique du Canada en 2023 – Offre et demande énergétiques à l'horizon 2050*, en ligne : <https://www.cer-rec.gc.ca/fr/donnees-analyse/avenir-energetique-canada/2023/avenir-energetique-canada-2023.pdf>.

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

notamment s'il y a une corrélation entre le nombre de kilomètres parcourus et le revenu familial ainsi qu'entre le revenu et le nombre de kilomètre parcouru par litre de carburant consommé⁸⁵.

Tableau 9. Estimation de la hausse moyenne de prélèvement par véhicule léger entraînée par l'introduction d'une taxe kilométrique, par régions administratives

Région	Taux consommation moyen (l/100km)	Nombre de litres pour effectuer 16 300 km (l)	Taxe sur les carburants assumée (\$)	Hausse de prélèvement liée à une taxe kilométrique de 5,3 cents/km (\$)
Bas-St-Laurent	9,8	1 597	306,70	557,20
Saguenay–Lac-St-Jean	10	1 630	312,96	550,94
Capitale-Nationale	9,3	1 516	291,05	572,85
Mauricie	9,5	1 549	297,31	566,59
Estrie	9,3	1 516	291,05	572,85
Montréal	9,2	1 500	287,92	575,98
Outaouais	10,4	1 695	325,48	538,42
Abitibi-Témiscamingue	10,4	1 695	325,48	538,42
Côte-Nord	11,4	1 858	356,77	507,13
Nord-du-Québec	10,1	1 646	316,09	547,81
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	9,6	1 565	300,44	563,46
Chaudière-Appalaches	9,2	1 500	287,92	575,98
Laval	9,3	1 516	291,05	572,85
Lanaudière	9,4	1 532	294,18	569,72
Laurentides	9,4	1 532	294,18	569,72
Montérégie	9,3	1 516	291,05	572,85
Centre-du-Québec	9,5	1 549	297,31	566,59
Moyenne non pondérée	9,7	1583	293,94	559,96

Note : Estimations pour 16 300 km parcourus par véhicules, pour une taxe kilométrique de 5,3 cents le kilomètre. En moyenne, les propriétaires de véhicules zéro émission devraient assumer un prélèvement annuel supplémentaire de 864 \$. Il est cependant probable que les kilomètres parcourus ne soient pas homogènes entre les régions, des distances parcourues plus élevées venant rehausser le prélèvement lié à une taxe kilométrique.

Source : Calcul des auteurs basés sur : P.-O. PINEAU et B. VINCENT, précité, note 63.

Des scénarios d'implantation d'une taxe kilométrique ont également été étudiés récemment par la Communauté métropolitaine de Montréal⁸⁶. Dans ce cas, les objectifs de financement proposés incluent notamment le financement du transport en commun et la prise en compte de la congestion. Pour remplacer les taxes sur les carburants, combler le déficit de financement des infrastructures routières municipales et verser une contribution à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), l'étude de la Communauté métropolitaine de Montréal propose un scénario avec une tarification moyenne de 5,1 cents/km, variable selon des zones tarifaires (implanté en 2030). En période de pointe, la tarification doublerait pour atteindre 10 cents/km (à partir de 2036).

⁸⁵ Washington State Transportation Commission, *Forward Drive – Sustaining Washington State's Transportation System Into the Future*, 2024.

⁸⁶ Aviseo, *Financement de la mobilité durable, Étude préliminaire pour une contribution kilométrique*, Communauté métropolitaine de Montréal, en ligne : https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2023/12/CMM_Tarification_kilometrique_RF.pdf, 2023.

Le scénario envisagé dans ce texte vise à combler les besoins de financement du FORT à l'échelle du Québec. Un arrimage avec les besoins particuliers de certaines régions est envisageable, tout comme une variation des charges en fonction des territoires, comme le propose l'étude de la Communauté métropolitaine de Montréal. Par ailleurs, en vertu du partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, le gouvernement fédéral aurait, en théorie, la possibilité d'appliquer lui aussi une taxe sur le kilométrage effectué par les véhicules en vue de hausser ses revenus⁸⁷. La disponibilité des technologies permet même de croire qu'une seule entité arriverait à mettre en place un système de tarification pouvant satisfaire ces divers objectifs. Pour des raisons de simplicité, l'analyse présentée ici porte uniquement sur un scénario de financement du FORT à taux uniforme sur l'ensemble du Québec.

4.2. Utilisation actuelle de la taxe kilométrique

Huit pays européens et la Russie appliquent la taxe kilométrique à partir de données satellites (GPS) sur les véhicules lourds (dont le poids dépasse 3,5 tonnes en Europe ou 12 tonnes en Russie) roulant sur l'ensemble ou une partie de leur réseau routier. La Suisse (2001) et l'Allemagne (2005) ont été les premiers à implanter la technologie Global Navigation Satellite Systems (GNSS) sur les déplacements au début des années 2000, suivis par d'autres juridictions : la Slovaquie (2010), la Hongrie (2013), la Russie (2015), la Belgique (2016), la Tchéquie (2019), la Bulgarie (2020) et la Pologne (2021)⁸⁸. D'autres pays européens se limitent plutôt à utiliser des systèmes de télépéage par communication à courte portée (DSRC) ou encore des systèmes automatiques de reconnaissance de plaque pour imposer la taxe kilométrique. Dans ces cas, la prise d'information sur les déplacements est effectuée par des équipements disposés le long de la route⁸⁹. La taxe kilométrique existe également en dehors de l'Europe.

Bien que des exemples existent, les cas d'implantation d'une taxe kilométrique visant l'ensemble des véhicules sur l'ensemble d'un territoire sont toutefois moins nombreux.

La Nouvelle-Zélande utilise la tarification kilométrique depuis 1978 pour l'ensemble des véhicules qui ne sont pas alimentés par un carburant assujéti à la taxe d'accise pétrolière (essence, gaz naturel comprimé et gaz de pétrole liquéfié). Tous les véhicules alimentés par diesel (véhicules légers inclus) doivent donc payer la taxe kilométrique. Par ailleurs, les véhicules lourds (3,5 tonnes et plus) qui utilisent l'essence comme carburant sont malgré cela visés par la taxe kilométrique tout en étant admissibles à un remboursement pour les montants de taxe d'accise pétrolière payés. Quant aux véhicules électriques légers, ceux-ci ne sont plus exemptés de la taxe kilométrique depuis le 1^{er} avril 2024⁹⁰.

En Nouvelle-Zélande, le taux de la taxe est lié au coût de réparation des dommages causés au réseau routier. Depuis le 1^{er} juillet 2023, une automobile de moins de 3,5 tonnes est assujéti à une taxe de 76 \$NZD par 1 000 km, tandis qu'un camion remorque avec trois essieux de 18 tonnes est assujéti à une taxe de 434 \$NZD pour 1 000 km (un tarif supplémentaire est applicable aux remorques)⁹¹. Les distances sont mesurées à l'aide

⁸⁷ En vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.-U.), 30 & 31 Vict., ch. 3.

⁸⁸ European Union Agency for the Space Program, *GNSS Adoption for road user charging*, Issue 2, 2022, 53 p. et Malik SAEEDA, *RUC: Learning from the European experience*, Ptolemus Consulting Group, 2022.

⁸⁹ Eline JONKERS, Jasper VAN HUIS et Diana VONK NOORDEGRAAF, *Technology options for road pricing*, TNO innovation for life notice, 2015.

⁹⁰ Gouvernement de Nouvelle-Zélande, *Buying a light vehicle*, en ligne : <https://www.transport.govt.nz/about-us/what-we-do/queries/buying-a-light-vehicle/>.

⁹¹ Gouvernement de Nouvelle-Zélande, *RUC rates and transaction fees*, en ligne : <https://www.nzta.govt.nz/vehicles/road-user-charges/ruc-rates-and-transaction-fees/#RUC-rates-for-distance-licences-powered>.

de compteurs hubodomètres ou d'équipements de géolocalisation⁹² et les montants collectés sont versés à un fonds dédié au développement et à l'entretien du réseau routier.

Aux États-Unis, après la tenue de deux projets pilotes depuis 2006, l'État de l'Oregon est devenu le premier à proposer un programme permanent de tarification routière, sur une base volontaire, en 2015 (encadré 3)⁹³.

Trois autres États proposent maintenant des programmes similaires permanents de taxe kilométrique sur une base volontaire : l'Utah (2020), la Virginie (2022) et Hawaii (2023). Ces États ont conservé leurs taxes sur les carburants et cette forme de taxation peut y remplacer des surcharges d'immatriculation pour les véhicules électriques. De plus, des initiatives pilotes (projets avec dates de fin qui ne génèrent pas nécessairement de revenus) se déroulent ou se sont déroulées dans 10 autres États jusqu'à maintenant (graphique 6). Il est à noter que la Californie et l'État de Washington prévoient notamment de nouveaux projets pilotes débutant respectivement en 2024 et 2025 et que l'*Infrastructure Investment and Jobs Act of 2021* prévoit l'établissement d'un projet pilote de taxe kilométrique national⁹⁴.

⁹² EROAD, *Innovation explained: Tax one mile at a time*, 2017, 7 p.

⁹³ Oregon department of transportation, *How does Orego work?*, en ligne : <https://www.myorego.org/how-it-works/>.

⁹⁴ Eno Center for Transportation, *Driving change: advice for the National VMT fee pilot*, 2023.

Graphique 6. Chronologie des projets pilotes réalisés en matière de taxe kilométrique, États américains

	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Oregon		■	■					■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Minnesota							■	■						■	■	■	■			
Colorado												■	■							
Washington														■	■					
Californie												■	■					■		
Utah																■	■	■	■	■
Hawaii															■	■	■	■		■
Virginie																		■	■	■
Nevada																■	■	■	■	■
Delaware																■	■	■	■	■
Pennsylvanie																■	■	■	■	■
New Jersey																			■	■
Caroline du Nord																			■	■
Connecticut																				■
Recherche de la <i>Eastern Transportation Coalition</i>		Recherches menées par les États				Projets pilotes				Programmes permanents, sur une base volontaire										

Source : Eno Center for Transportation, *The current status of State VMT Fees*, en ligne : <https://enotrans.org/article/the-current-status-of-state-vmt-fees/>.

Ainsi, bien que l’expérimentation liée à la taxe kilométrique remonte au début des années 2000 aux États-Unis, son implantation, sur une base volontaire pour le moment, demeure relativement timide et s’échelonne généralement sur de longues périodes.

Assujettir l’ensemble des véhicules à la taxe kilométrique apparaît complexe à mettre en place. De leur côté, après plusieurs études de faisabilité, les Pays-Bas ont dû renoncer à leur projet annoncé en 2009, faute d’appui politique⁹⁵, avant de le réanimer en 2022. En Belgique, la région de Bruxelles souhaitait mettre en service son système SmartMove dès 2022, mais devait obtenir l’aval des régions voisines (encadré 4)⁹⁶. Il n’en demeure pas moins que celle-ci bénéficie d’une certaine attention.

ENCADRÉ 3 : LA TAXE KILOMÉTRIQUE – EXPÉRIENCE DE L’OREGON

Historique

En Oregon, après avoir fait l’objet de hausses régulières entre 1982 et 1993, la taxe sur l’essence de l’État a subi un bond, passant de 24 à 30 cents le gallon en 2011⁹⁷. Par la suite, la taxe sur l’essence n’a pas été haussée en vue de suivre le rythme de progression de l’inflation et les prévisions de revenus tirés de celle-ci ne permettent pas de rencontrer les besoins en matière de développement et d’entretien du réseau routier. Ce n’est que récemment que la taxe sur l’essence a été augmentée de 4 cents le gallon le 1^{er} janvier 2018, suivie par des augmentations successives de 2 cents en 2020, 2022 et 2024. Une hausse de 10 cents le gallon a donc été effectuée entre 2018 et 2024 (une hausse équivalente à 2,6 cents le litre)⁹⁸.

⁹⁵ Ardiç et al., « Non-implementation of road pricing policy in the Netherlands: An application of the “Advocacy Coalition Framework” », (2015), vol. 15, n° 2 *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 116-146.

⁹⁶ Bx1, *Taxe kilométrique : la Région lance un test pour l’application SmartMove*, en ligne : <https://bx1.be/categories/mobilite/taxe-kilometrique-la-region-lance-un-test-pour-lapplication-smartmove/>.

⁹⁷ Oregon Department of transportation, *The gas tax in Oregon*, en ligne : <http://media.oregonlive.com/commuting/other/Gas%20Tax.pdf>.

⁹⁸ Keep Oregon moving law (House Bill 2017).

La loi prévoyant cette hausse de taxe inclut également des augmentations des droits d'immatriculation des véhicules et une taxe sur les véhicules lourds. Une taxe liée à l'acquisition de nouveaux véhicules, une taxe sur la masse salariale et même un droit lors de l'acquisition d'une bicyclette de plus de 200 \$ y sont prévus⁹⁹.

En parallèle, l'État de l'Oregon a implanté le programme *OReGO*¹⁰⁰ en 2015 à la suite de deux projets pilotes lancés en 2006-2007 et 2012-2013 qui visaient à tester les paramètres liés à une taxe kilométrique comme mesure de financement complémentaire à la taxe sur l'essence pour soutenir l'entretien et le développement du réseau routier.

OReGO répond à la préoccupation des élus face à l'amélioration de l'efficacité de la motorisation des véhicules de promenade, ceux-ci se déplaçant sur de plus grandes distances qu'auparavant avec le même gallon de carburant, mais aussi à la modification progressive du parc de véhicules, celui-ci contenant une proportion plus élevée de véhicules hybrides et de véhicules électriques¹⁰¹.

Fonctionnement

OReGO a subi quelques modifications depuis son implantation sur une base permanente en 2015. L'inscription à *OReGO* demeure pour le moment sur une base volontaire et repose sur deux options de monitoring des distances parcourues. Un *on-board-unit* (OBU)¹⁰² se branche aux *on-board diagnostics device* (OBD-II)¹⁰³ des véhicules et compile les distances parcourues après chaque trajet, l'information étant relayée par un dispositif transmettant des relevés réguliers de l'odomètre ou encore par un dispositif GPS. La technologie GPS permet d'éviter la facturation pour l'utilisation de routes situées à l'extérieur de l'État et on assure la confidentialité des informations collectées¹⁰⁴. Une facturation trimestrielle est effectuée.

En 2024, les participants sont facturés 2 cents pour chaque mile parcouru sur les voies publiques¹⁰⁵ et, dans le cas de véhicules à combustion, un crédit pour la taxe sur l'essence payée est applicable sur la taxe kilométrique facturée¹⁰⁶.

De même, les participants à *OReGO* qui sont propriétaires de véhicules dont la cote de consommation dépasse 40 miles par gallon peuvent obtenir une réduction de leurs frais d'immatriculation. Les frais d'immatriculation de ces véhicules et des véhicules électriques sont respectivement de 78 \$US et 158 \$US par année. Les participants à *OReGO* sont plutôt facturés 43 \$US par année¹⁰⁷. La structure de tarification permet aux propriétaires de véhicules électriques qui effectuent un déplacement annuel inférieur à la moyenne, estimé à 6 300 miles, de générer des économies¹⁰⁸. Les fonds amassés alimentent un fonds dédié à l'entretien du réseau routier supérieur (*state highway fund*).

Outre le suivi du kilométrage, la technologie intègre les péages urbains et routiers, un partage des frais au prorata entre les États et des taux différentiels pour la conduite rurale et urbaine. *OReGO* réalise des initiatives pilotes

⁹⁹ Oregon Department of transportation, *Conditional fuels tax increase accountability report*, 2021, p. 2.

¹⁰⁰ *Oregon Senate Bill 810*.

¹⁰¹ Oregon Department of Transportation, *Road user fee task force – Report to the Oregon legislative assembly*, 2021, p. 2.

¹⁰² Un OBU est un petit appareil qui peut être directement branché à l'OBD-II d'un véhicule. Celui-ci détient une ou plusieurs des capacités suivantes, soit le suivi GPS, le suivi par données cellulaires sans-fil ou bien la localisation par radiofréquence, lui permettant d'enregistrer et de transmettre le kilométrage du véhicule auquel il est rattaché.

¹⁰³ L'OBD-II est un système électronique intégré aux véhicules et qui fournit des autodiagnostic en interrogeant l'ordinateur de bord. Une lecture de l'OBD-II permet notamment d'établir le kilométrage parcouru.

¹⁰⁴ Les participants à *OReGO* peuvent choisir entre diverses entreprises privées ou les pouvoirs publics pour traiter leur kilométrage et collecter les montants afférents. Voir : CPA CANADA, *La popularité grandissante des voitures électriques conduit à des préoccupations d'ordre fiscal*, en ligne : <https://www.cpacanada.ca/fr/nouvelles/magazine-pivot/2022-01-17-taxes-autos-electriques>.

¹⁰⁵ Oregon Department of Transportation, *ODOT's Current Road Usage Charge Program – OReGO*, en ligne : <https://olis.oregonlegislature.gov/liz/201911/Downloads/CommitteeMeetingDocument/227201>.

¹⁰⁶ *Id.*, p. 3.

¹⁰⁷ Oregon, Oregon Driver & Motor vehicle Services, *Vehicle Title, Registration & Permit Fees*, en ligne : <https://www.oregon.gov/odot/dmv/pages/fees/vehicle.aspx>.

¹⁰⁸ Oregon government, *How do electric vehicle owners benefit by paying a road usage charge?*, en ligne : <https://www.oregon.gov/odot/Programs/RUF/EVs-RUC%20benefits-research.docx>.

permettant de tester ces diverses possibilités¹⁰⁹. Le déploiement d'*OREGO* demeure toutefois limité. En décembre 2023, 565 véhicules étaient inscrits au programme¹¹⁰. Cependant, un projet de loi du Sénat de l'Oregon actuellement à l'étude pourrait rendre obligatoire la taxe kilométrique à l'ensemble des propriétaires de véhicules électriques¹¹¹, forçant une plus grande contribution de ces derniers aux recettes fiscales de l'État.

ENCADRÉ 4. LA TAXE KILOMÉTRIQUE – MISE EN PLACE DE *SMARTMOVE* À BRUXELLES

La Région de Bruxelles-Capitale (« RBC »), soit la région la plus densément peuplée de Belgique¹¹², est aux prises avec un problème de congestion important¹¹³. La congestion automobile mène à des niveaux de pollution atmosphérique plus élevés, des troubles de santé liés au bruit en plus d'augmenter considérablement le temps de déplacement au sein de la région¹¹⁴. Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement de la RBC présentait vers la fin de 2020 un avant-projet d'ordonnance qui prévoyait l'instauration d'une tarification kilométrique intelligente en 2022¹¹⁵. Ce projet constitue une réforme de la fiscalité automobile, celle-ci étant jusque-là basée sur la possession d'un véhicule, à l'exploitation du concept d'« utilisateur-payeur », dans l'optique de viser plus directement la réduction de la congestion. Le projet est en partie financé par la Commission européenne¹¹⁶.

Stratégie proposée

La tarification vise tous les véhicules légers (les véhicules lourds font déjà l'objet d'une taxe kilométrique) et s'appuie sur quatre principes : l'utilisation du véhicule, la puissance du moteur, le moment de la journée et la distance parcourue. Un prélèvement de base et un prélèvement kilométrique sont prévus¹¹⁷. Le projet *SmartMove* est basé sur une application pour téléphone intelligent. Il est du devoir de chaque utilisateur d'y entrer ses trajets afin d'être facturé correctement. Plusieurs systèmes de caméras ANPR (*Automatic Number Plate Recognition*) seront mis en place à des endroits stratégiques afin de s'assurer de la conformité au programme et l'enregistrement des trajets par les particuliers¹¹⁸. Les paiements pourront être effectués directement sur le téléphone intelligent ou sur Internet. Pour les individus ne possédant pas de téléphone intelligent, un OBU peut être installé dans le véhicule afin d'enregistrer les déplacements¹¹⁹. De plus, les utilisateurs occasionnels ou les individus parcourant de grandes distances au sein de la région bruxelloise pourront se prévaloir de passes journalières préalablement à leur visite dans la RBC. Les contrevenants n'enregistrant pas leurs déplacements ou ne se prévalant pas de passes journalières se verront octroyer des amendes pouvant aller jusqu'à 750 euros¹²⁰. La phase de test, qui a commencé à l'automne

¹⁰⁹ Oregon government, *OREGO Local RUC Pilot*, en ligne : <https://www.oregon.gov/odot/Programs/Pages/OREGOPilot.aspx>.

¹¹⁰ Oregon government, *ODOT December 2023 Monthly Indicators Report*, en ligne : https://www.oregon.gov/odot/Data/Documents/Monthly_Indicators_2023.pdf.

¹¹¹ Oregon state legislature 2023 regular session, *Senate bill 945*, en ligne : <https://olis.oregonlegislature.gov/liz/2023R1/Downloads/MeasureDocument/SB945>.

¹¹² Statbel, *Entre Saint-Josse et Daverdisse, le grand écart en termes de densité de population*, en ligne : https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/densite-de-la-population_2022.

¹¹³ Bruxelles Mobilité, *Pourquoi y a-t-il plus d'embouteillages à Bruxelles alors que le volume de trafic diminue?*, Diagnostic 9 du Plan régional de la mobilité 2020-2030, en ligne : <https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/2021-05/fiche%20congestion-FR-final.pdf>, 2021.

¹¹⁴ Griet DE CEUSTER et al., *SmartMove : Analyse d'impact – Effets sur la mobilité et les coûts externes du transport, effets budgétaires et effets socio-économiques*, en ligne : https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:252871_2020.

¹¹⁵ Damien DELAUNOIS et Gyzegem THYL VAN, *Les enjeux de la tarification kilométrique intelligente*, 2020.

¹¹⁶ *SmartMove*, Comment rendre Bruxelles plus agréable, plus saine et plus attrayante?, en ligne : <https://smartmove.brussels>, 2022.

¹¹⁷ G. DE CEUSTER et al., précité, note 114.

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ International Road Federation, *Webinar: Smarter Urban Mobility Pricing with Brussels SmartMove*, en ligne : <https://www.polisnetwork.eu/event/irf-webinar-smarter-urban-mobility-pricing-with-brussels-smartmove/>, diffusé le 28 septembre 2022.

¹²⁰ *SmartMove*, *Comment cela fonctionne*, en ligne : <https://smartmove.brussels/quoi/comment-cela-fonctionne>, 2022.

2022, n'a pas de date de fin précise¹²¹. Une fois cette phase de test terminée, une décision quant à l'implantation du projet à grande échelle sera prise par le gouvernement. Jusqu'à présent, ce projet n'est soutenu par aucun groupe d'opposition, rendant son implantation difficile¹²².

Inconvénients et obstacles

Les habitants des régions avoisinantes (Wallonie et Flandres) ainsi que les groupes d'opposition du gouvernement de la RBC s'opposent à l'application de cette tarification¹²³. Pour la population de la RBC, la tarification kilométrique est perçue comme étant un fardeau fiscal s'ajoutant aux taxes existantes, dont la taxe sur l'essence. De plus, l'ensemble des utilisateurs du réseau routier de la région bruxelloise croient que cette nouvelle tarification kilométrique intelligente affectera leur droit à la vie privée¹²⁴. Enfin, un autre inconvénient est le coût d'implémentation. En effet, l'allocation budgétaire de base relative à *SmartMove* est de 93 millions d'euros¹²⁵, ce qui représente un investissement d'environ 76 euros par habitant de la RBC¹²⁶.

4.3. Coûts et avantages de la taxe kilométrique

Malgré qu'elle soit conceptuellement attrayante, la taxe kilométrique présente quelques inconvénients de taille. D'abord, bien que cette solution soit notamment appuyée par CAA-Québec et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain¹²⁷, celle-ci ne bénéficie pas d'un taux d'acceptabilité sociale élevé¹²⁸. On associe à cette taxe une barrière à l'utilisation d'un bien public, notamment par les individus à mobilité réduite ou à faible revenu¹²⁹. De plus, bien que rien n'empêche de recourir à la technologie non GPS (par exemple, par des lectures d'un OBD-II non connecté ou encore la méthode par entrée manuelle avec photo de l'odomètre)¹³⁰ son acceptabilité est affectée négativement par la perception d'intrusion dans la vie privée¹³¹.

Un obstacle qui est peut-être encore plus difficile à surmonter pour le moment est le coût de collecte. Celui-ci représenterait environ 10 %¹³² des prélèvements et pourrait même être plus élevé (encadré 5), ce qui est largement supérieur aux coûts des modes conventionnels de financement des routes, comme les droits sur l'immatriculation ou les taxes sur les carburants, dont le coût de perception s'élève à moins de 1 % des recettes¹³³. L'implantation de la taxe kilométrique pourrait donc faire face à une opposition politique, car, en

¹²¹ SmartMove, *Introduction*, en ligne : <https://smartmove.brussels/content/smartmove/be/fr/quoi/Introduction.html>, 2022.

¹²² Pauline DEGLUME, *Des millions d'euros déjà dépensés pour SmartMove*, en ligne : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/des-millions-d-euros-deja-depenses-pour-smartmove/10417417.html>, publié dans le journal *L'Écho* le 2 octobre 2022.

¹²³ G. DE CEUSTER et al., précité, note 114.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ P. DEGLUME, précité, note 122.

¹²⁶ Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, *Population*, en ligne : <https://ibsa.brussels/chiffres/chiffres-cles-par-commune/ville-de-bruxelles>, 2022.

¹²⁷ Gouvernement du Québec, Scientifique en chef, *Réaliste la taxe au kilomètre? 3 choses à savoir*, en ligne : <https://www.scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/impacts/ddr-realiste-la-taxe-au-kilometre-3-choses-a-savoir/#::~:~:text=L'acceptabilit%C3%A9%20sociale%20repose%20aussi,de%20transports%20collectifs%20sont%20inad%C3%A9quats>.

¹²⁸ Aviseo, précité, note 86.

¹²⁹ Alexandros NIKITAS, Arel AVINERI et Graham PARKHURST, « Understanding the public acceptability of road pricing and the roles of older age, social norms, pro-social values and trust for urban policy-making: The case of Bristol », (2018), vol. 79 *Cities* 78-91.

¹³⁰ Azuga, *Mileage reporting options for every lifestyle*, en ligne : <https://www.azuga.com/programs/orego>.

¹³¹ New Geography, *Vehicle miles traveled vs. pay-at-the-pump-gas-tax*, en ligne : http://www.newgeography.com/content/007262-vehicle-miles-traveled-vs-pay-pump-gas-tax?utm_source=feedburner&utm_medium=email.

¹³² Transit, *Étude sur une éventuelle tarification kilométrique dans la région métropolitaine de Montréal et au Québec*, 2021, 75 p.

¹³³ Robert. S. KIRK et Marc LEVINSON, *Mileage-Based Road User Charges*, Congressional Research Service, R44540, 2016, p. 4.

plus du fait qu'elle impliquerait une ponction plus importante que celles de la taxe sur les carburants auprès des automobilistes pour équilibrer les résultats du FORT, une contribution supplémentaire devrait être exigée des automobilistes en raison des frais d'administration plus élevés.

ENCADRÉ 5 : IMPLANTATION D'UNE TAXE KILOMÉTRIQUE À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE AUX ÉTATS-UNIS

Depuis 2007, les recettes des taxes dédiées au *Highway Trust Fund* (« HTF ») aux États-Unis ne couvrent plus les coûts d'entretien du réseau routier américain et encore moins l'expansion de ce dernier¹³⁴.

Les taxes fédérales d'accise sur l'essence et la taxe d'accise sur le diesel n'ont pas été augmentées depuis 1993. Malgré une augmentation du volume de carburant consommé, l'inflation a considérablement diminué la valeur réelle de ces prélèvements¹³⁵. De plus, les revenus de taxes du HTF, composés à 85 % des revenus des taxes sur les carburants, ce qui représente 36 milliards de dollars en 2021¹³⁶, sont appelés à diminuer au fur et à mesure que les véhicules gagnent en efficacité énergétique et que le parc automobile s'électrifie¹³⁷.

Stratégie proposée

L'American Transportation Research Institute (« ATRI ») analyse la tarification kilométrique afin de combler le manque à gagner du HTF, en plus de réinstaurer le concept de l'« utilisateur-payeur ». En effet, les véhicules hybrides ou électriques utilisent les infrastructures routières américaines, sans toutefois contribuer à la hauteur de leur usage à l'entretien de ce dernier¹³⁸.

L'ATRI propose un système harmonisé entre les États et le fédéral afin de faciliter la gestion de la tarification kilométrique. Les États pourraient, comme ils le font actuellement avec la taxe sur l'essence, mettre en place une charge additionnelle à celle du fédéral. La méthode d'application pour la taxe kilométrique retenue est l'installation des OBU dans tous les véhicules des particuliers, afin de s'assurer d'une plus grande conformité de la population au programme et de réduire le risque d'évasion à ce dernier¹³⁹. Elle a estimé les coûts liés à l'implantation et à la gestion d'une telle tarification.

Les coûts présentés ne prennent pas en compte qu'un système secondaire devra être développé pour tous les individus qui ne détiennent pas de compte de banque (7,7 %) ou les individus qui n'effectuent pas leurs opérations par carte de crédit ou débit, ainsi que pour les véhicules antérieurs à l'année 1996 pour lesquels l'OBU ne peut être utilisé. De plus, ils ne comprennent pas non plus les dépenses qui seront nécessaires afin d'éduquer le public sur le fonctionnement de cette nouvelle taxe. Enfin, il sera important de trouver une façon d'intégrer les usagers occasionnels (touristes, etc.).

Coûts d'implantation et de gestion d'une taxe kilométrique estimés par l'ATRI en 2021

Dépense	Coût pour la première année (USD)	Commentaires
---------	-----------------------------------	--------------

¹³⁴ American Transportation Research Institute, *A practical Analysis of a National VMT Tax System*, en ligne : <https://truckingresearch.org/wp-content/uploads/2021/03/ATRI-Practical-Analysis-of-a-Natl-VMT-Tax-System-3-2021.pdf>, 2021.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ U.S. Department of Transportation, Federal Highway administration, *Highway statistics 2021*, en ligne : <https://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2021/>, 2022.

¹³⁷ International Transport Forum, *The Social Impacts of Road Pricing – Summary and Conclusions*, en ligne : <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/social-impacts-road-pricing.pdf>, 2020.

¹³⁸ American Transportation Research Institute, *A practical Analysis of a National VMT Tax System*, en ligne : <https://truckingresearch.org/wp-content/uploads/2021/03/ATRI-Practical-Analysis-of-a-Natl-VMT-Tax-System-3-2021.pdf>, 2021.

¹³⁹ *Id.*

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

Achat des OBU	13,6 G\$	Doivent être remplacés en moyenne aux cinq ans et coûtent plus de 50 \$ l'unité.
Coûts d'expédition des OBU	1,4 G\$	5 \$ par OBU de frais d'expédition. Ce coût est récurrent aux cinq ans, lors du changement des OBU.
Coûts de collecte	8,0 G\$ – 32,1 G\$	On estime que les coûts de collecte se situeront entre 10 % et 40 % des revenus nécessaires au HTF pour remplir sa mission. Le sous-traitant utilisé par le programme <i>OreGo</i> facture un coût de collection de 40 % (pour un faible volume).
Coûts des opérations	4,3 G\$	Coûts des opérations par cartes de crédit.
Évasion et non-conformité	7,9 G\$	On estime, basé sur des données d'autres programmes publics, des enjeux de conformité pour 9,44 % des véhicules.
Total	35,2 G\$ – 59,3 G\$	Incluant la perte de revenu (évasion et non-conformité) de 7,9 G\$.
Total par véhicule	129,4 \$ – 218,0 \$	272 millions de véhicules en 2021.

Source : American Transportation Research Institute, *A practical Analysis of a National VMT Tax System*, 2021.

Les coûts de collectes varient fortement, dépendamment si ceux-ci peuvent être amortis sur un grand nombre d'utilisateurs ou non. Il n'en demeure pas moins qu'un coût annualisé de 15,3 G\$ (borne inférieure) correspond à 14 % des recettes tirées des taxes sur les carburants aux États-Unis (112 G\$ ont été prélevées par le fédéral, les États et les gouvernements locaux en taxes sur les carburants et les véhicules en 2021) 140.

D'autres estimations font état de coûts d'administration et de mise en vigueur variant de 5 à 13 % des recettes prélevées, mais ce coût d'administration est systématiquement supérieur à 5 %¹⁴¹.

Des modes de perception de la taxe kilométrique pourraient s'avérer moins onéreux.

Ainsi, bien après le premier projet pilote mené par l'Oregon en 2006 et les autres évaluations liées à l'implantation de la taxe kilométrique depuis cette date (graphique 6), le plus récent projet de recherche mené entre 2020 et 2023 dans l'État de Washington propose de revenir à la base : une lecture annuelle de l'odomètre lors de l'acquittement des droits d'immatriculation en vue d'établir le montant de taxe kilométrique dû¹⁴². On évalue que cette méthode permettrait de ramener le coût d'administration de la taxe kilométrique au niveau de celui de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation.

Cette méthode n'impliquerait que la prise d'une photo de l'odomètre lors du renouvellement de l'immatriculation. On prévoit notamment des réductions du montant de taxe kilométrique prélevé pour les montants de taxe sur les carburants assumés (les deux prélèvements subsisteraient en parallèle comme c'est d'ailleurs le cas en Oregon) ainsi qu'une réduction forfaitaire du montant de taxe kilométrique pour les distances parcourues à l'extérieur de l'État.

Les auteurs du rapport concèdent toutefois que cette méthode pourrait nécessiter le développement de garde-fous pour assurer la conformité au prélèvement :

¹⁴⁰ Le coût d'administration estimatif de la taxe kilométrique varie de façon importante selon la zone géographique où celle-ci serait implantée et, bien entendu, le niveau de taxe sur les carburants à remplacer. En Californie, État où la taxe d'accise d'État sur les carburants est la plus élevée aux États-Unis (taux combiné État/fédéral de 77 cents/gallon), on estime à 6 % des recettes les coûts d'administration de la taxe kilométrique. Voir : Samuel SPERONI, Asha WEINSTEIN AGRAWAL, Michael MANVILLE et Brian D. TAYLOR, *Charging Drivers by the Gallon vs. the Mile: An Equity Analysis by Geography and Income in California*, Mineta Transport Institute, San Jose State University, project 2238, 2022.

¹⁴¹ R. S. KIRK et M. LEVINSON, précité, note 133.

¹⁴² Washington State Transportation Commission, *Forward drive: Sustaining Washington State's Transportation System Into the Future*, en ligne : https://waroadusagecharge.org/media/final-report/Volume%201%20Forward%20Drive%20Final%20Report_DIGITAL_v2.pdf, 2024.

« In the early years of a transition to Road user charge, the top strategy for enforcement is to encourage voluntary compliance through strong user experience design and customer communications. Other strategies include preserving flat vehicle fees (for EVs, PHEVs, and hybrids) and gas taxes (for internal combustion engine vehicles) as backstops against nonpayment or under-reporting. In addition, if RUC is tied to tab renewals, failure to pay can lead to a lapsed vehicle license. In the early years, with little revenue at stake, compliance can be measured, and the effectiveness of the various techniques monitored. As enrollment and revenues grow toward the middle and end of the transition decade, the Legislature can revisit whether the program merits new or more stringent tools for encouraging and maintaining compliance. »

Des options de retrait peuvent aussi être offertes aux usagers de la route pour éviter de déclarer leurs kilomètres. C'est notamment ce que propose la Communauté métropolitaine de Montréal avec l'implantation de tarifs journaliers et de tarifs annuels¹⁴³. Dans un tel scénario, les automobilistes peuvent être soumis à une taxe annuelle élevée avec la possibilité d'avoir une réduction fiscale si les kilomètres parcourus sont déclarés et inférieurs au seuil maximal. De cette manière, l'adhésion à la taxe kilométrique se fait sur une base volontaire et la déclaration des kilomètres amène une réduction fiscale plutôt qu'une tarification.

La plupart des solutions les moins dispendieuses d'application de la taxe kilométrique nécessitent cependant de délaissier le géopositionnement et, par conséquent, les possibilités de modulation du prélèvement permettant d'internaliser les coûts de congestion et de redirection des recettes vers les propriétaires des infrastructures. Il s'agit là d'une perte importante puisque la modulation des taux en fonction de l'usage de la route constitue le principal avantage de recourir à la taxe kilométrique. Les taxes fixes sur l'achat des véhicules et les immatriculations pourront toujours compenser une partie importante des coûts fixes des routes, alors que les taxes sur les carburants et les redevances de chargement sur les bornes électriques (voir la section 6.2) pourront éventuellement compenser une bonne partie des coûts d'utilisation du réseau. Cela dit, la tarification kilométrique demeure l'outil le plus pertinent pour gérer efficacement les infrastructures routières dans un contexte de congestion¹⁴⁴. S'il est vrai que l'efficacité fiscale de la taxe kilométrique demeure faible parce que ses coûts administratifs sont élevés, son efficacité économique est potentiellement supérieure à celle des outils traditionnels. Cela s'explique par les gains d'efficacité qui se dégagent d'une meilleure utilisation des infrastructures lorsqu'elles sont soumises à une tarification dynamique¹⁴⁵.

Le cas du péage de congestion de Londres peut être cité en exemple. Lors de sa mise en service en 2003, les coûts administratifs du péage étaient très élevés, dépassant 50 % des recettes prélevées¹⁴⁶. Une hausse de la tarification et l'amortissement des investissements initiaux ont permis de réduire ce ratio, mais le péage demeure très dispendieux en proportion des recettes qu'il génère. Et pourtant, plusieurs études montrent qu'il dégage un bénéfice économique net positif pour la région de Londres¹⁴⁷. Cela s'explique par le fait que les bénéfices tirés de la tarification en matière de réduction de la congestion¹⁴⁸, de diminution de la

¹⁴³ Avisaio, précité, note 86.

¹⁴⁴ A. ANAS et R. LINDSEY, « Reducing urban road transportation externalities: Road pricing in theory and in practice », (2011), vol. 5, n° 1 *Review of Environmental Economics and Policy* 66-88.

¹⁴⁵ J. ELIASSON, « Efficient transport pricing—why, what, and when? », (2021), 1 *Communications in Transportation Research*, 100006.

¹⁴⁶ J. LEAPE, « The London congestion charge », (2006), vol. 20, n° 4 *Journal of economic perspectives* 157-176.

¹⁴⁷ C. K. TANG, « The cost of traffic: evidence from the London congestion charge », (2021), 121 *Journal of Urban Economics*, 103302.

¹⁴⁸ G. SANTOS et G. FRASER, « Road pricing: lessons from London », (2006), vol. 21, n° 46 *Economic Policy* 264-310.

pollution¹⁴⁹ et d'amélioration de la sécurité des déplacements¹⁵⁰ surpassent les coûts administratifs du péage. Le péage de Londres n'utilise pas la même technologie que celles proposées pour la tarification kilométrique, mais il est possible d'inclure la tarification de la congestion dans les paramètres de la tarification kilométrique. C'est là l'un des principaux avantages de ce mode de financement des routes. Le cas de Singapour est aussi intéressant puisque l'autorité responsable du transport a choisi de changer la technologie utilisée depuis 1998 pour tarifier la congestion par un système de tarification utilisant le positionnement géographique par satellite (GPS), soit la même technologie que celle suggérée pour la tarification kilométrique. Il s'agit du premier endroit dans le monde à imposer une tarification routière par satellite aux véhicules privés sur son territoire (encadré 6).

ENCADRÉ 6 : LE PÉAGE DE CONGESTION DE SINGAPOUR

Le système de péage de congestion de Singapour a été implanté en 1975. Le pays est parmi les premiers à mettre en place un système électronique par transpondeur sans contact en 1998¹⁵¹. Les prix sont alors devenus dynamiques avec une croissance graduelle jusqu'à l'heure de pointe et une régression vers la période hors pointe. Les données sur la circulation sont monitorées et la tarification est ajustée régulièrement (au trois mois) pour garantir un certain niveau de fluidité de la circulation. Le réseau a été étendu à plusieurs reprises et comprend en 2023 plus de 80 portiques. Les coûts d'administration de ce système représentent environ 20 % des recettes collectées¹⁵².

Après une dizaine d'années d'étude, le gouvernement amorce en 2023 le passage vers un système de tarification par positionnement satellite. Des unités de bord doivent être installées dans tous les véhicules qui circulent dans le pays au coût de 155 dollars singapourien l'unité (environ 155 \$CAD)¹⁵³. Cette opération a débuté à l'automne 2023 et devrait être complétée avant la fin de l'année 2025. La tarification de la congestion par données GPS devrait être effective à Singapour en 2026.

Certains questionnent le recours à une technologie basée sur l'utilisation d'unités de bord coûteuses alors que des applications et l'utilisation de téléphones cellulaires auraient permis une implantation plus rapide et moins coûteuse¹⁵⁴ (c'est notamment le choix technologique qui a été fait à Bruxelles – voir encadré 4). À moins d'un changement important, notamment à Bruxelles, Singapour sera probablement le premier endroit dans le monde à imposer un système de tarification par l'utilisation de technologie de repérage par satellite aux véhicules privés sur son territoire, ce qui devrait permettre d'avoir un exemple réel de mise en application d'une telle tarification. Pour le moment, le système à Singapour ne vise qu'à tarifier la congestion. Le gouvernement n'a pas manifesté l'intention d'appliquer une tarification kilométrique¹⁵⁵.

¹⁴⁹ C. P. GREEN, J. S. HEYWOOD et M. N. PANIAGUA, « Did the London congestion charge reduce pollution? », (2020), 84 *Regional Science and Urban Economics*, 103573.

¹⁵⁰ H. DING, N. N. SZE, H. LI et Y. GUO, « Affected area and residual period of London Congestion Charging scheme on road safety », (2021), 100 *Transport Policy* 120-128.

¹⁵¹ S. Y. PHANG et R. S. TOH, « Road congestion pricing in Singapore: 1975 to 2003 », (2004), vol. 43, n° 2 *Transportation Journal* 16-25.

¹⁵² A. P. G. MENON et K.-K. CHIN, « ERP in Singapore-What's been learnt from five years of operation? », (2004), vol. 45, n° 2 *Traffic Engineering & Control* 62-65.

¹⁵³ T. XU, *Questioning the prudence: Singapore's potential S\$155 million expenditure on its "new" outmoded ERP system*, Gutzy Asia, en ligne : <https://gutzy.asia/2023/10/27/questioning-the-prudence-singapores-potential-s155-million-expenditure-on-its-new-outmoded-erp-system/>, 2023.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ *Id.*

L'absorption des coûts administratifs de la tarification kilométrique semble plus facile lorsque les objectifs englobent plus largement l'amélioration de la mobilité plutôt que de viser uniquement le financement des routes. C'est le cas notamment du projet de *SmartMove* à Bruxelles (encadré 4). C'est aussi ce que propose la Communauté métropolitaine de Montréal pour la région métropolitaine de Montréal¹⁵⁶. Les gains tirés de ces projets de tarification par la réduction de la congestion et de la pollution ou par l'amélioration de la sécurité routière peuvent alors compenser les coûts administratifs plus élevés de ce type de tarification.

4.4. Applicabilité de la taxe kilométrique au transport lourd au Québec

Comme indiqué précédemment, plusieurs pays européens ont implanté la taxe kilométrique pour les véhicules lourds sans toutefois étendre cette tarification aux véhicules légers. C'est aussi le cas d'États américains. La tarification de l'usage des routes par les véhicules lourds est en effet pertinente vu la dégradation disproportionnée du réseau routier qu'inflige ce type de véhicule dépendamment de son poids et de la répartition de celui-ci par essieu, en comparaison de l'usure de la chaussée associée aux véhicules légers. De plus, les véhicules lourds entraînent d'autres externalités négatives importantes, que ce soit en matière de GES émis ou encore de nuisance sonore¹⁵⁷.

Au Québec, les véhicules de plus de 3 000 kg (à l'exception des camionnettes de deux essieux et de moins de 4 000 kg) sont soumis à des droits d'immatriculation plus élevés que les véhicules légers. Ces coûts varient à la hausse en fonction du poids et du nombre d'essieux et atteignent au maximum 3 772 \$ en 2024¹⁵⁸ et s'ajoutent à la taxe sur les carburants en matière de contribution à l'entretien et au développement du réseau routier.

De leur côté, les véhicules lourds immatriculés à l'extérieur du Québec¹⁵⁹ qui circulent sur le réseau québécois contribuent à l'entretien et au développement du réseau routier par l'entremise de l'entente internationale concernant la taxe sur les carburants. Cette entente prévoit la redistribution des taxes sur le carburant payées par les transporteurs routiers sur la base de leur kilométrage effectué dans chacune des provinces canadiennes et des États américains¹⁶⁰.

Comme dans le cas des véhicules légers, le coût de perception de la taxe kilométrique pour véhicules lourds est relativement élevé par rapport à celui de la taxe sur les carburants. À titre d'exemple, ce coût est estimé à 13 % des recettes en Allemagne, où l'on utilise un système de géolocalisation par satellite en temps réel géré par un fournisseur privé¹⁶¹.

De nouveau, des systèmes moins sophistiqués existent, tel le système de lecture de l'odomètre, et ont l'avantage de présenter des coûts d'administration plus faibles, mais ceux-ci présentent certains inconvénients, notamment des taux de non-conformité plus élevés.

¹⁵⁶ Aviseo, précité, note 86.

¹⁵⁷ Jean-Louis SASSEVILLE et Kibi NLOMBI, *L'éco-gouvernance numérique et la mobilité durable. Le cas de l'exploitation commerciale des services routiers*.

¹⁵⁸ QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, précité, note 31.

¹⁵⁹ Les véhicules de deux essieux et dont le poids dépasse 11 797 kg ainsi que les véhicules de trois essieux ou plus et ceux dont le poids dépasse 11 797 kg lorsqu'utilisés en combinaison avec une remorque sont assujettis.

¹⁶⁰ REVENU QUÉBEC, *Entente internationale concernant la taxe sur les carburants (IFTA)*, en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/taxes/entente-internationale-concernant-la-taxe-sur-les-carburants-ifta/>.

¹⁶¹ Congress of the United States, Congressional budget office, *Issues and options for a tax on vehicle miles traveled by commercial trucks*, 2019.

Toutefois, l'utilisation de systèmes automatisés d'enregistrement des heures de conduite et du kilométrage est de plus en plus répandue dans l'industrie du camionnage et même rendue obligatoire au Québec¹⁶² ainsi qu'ailleurs au Canada et aux États-Unis. Les données collectées par les dispositifs de consignation électronique, qui sont directement branchés sur l'OBD-II du camion, sont impossibles à falsifier. Ces données, collectées en vue de répondre à des impératifs de sécurité, et qui facilitent accessoirement la production des rapports liés à la redistribution des taxes sur le carburant, pourraient éventuellement être mises à contribution en vue d'implanter une taxe kilométrique.

Ainsi, s'il est théoriquement possible de mettre en place une taxe kilométrique pour les véhicules lourds qui prendrait en compte les dommages infligés au réseau routier selon le type de véhicule¹⁶³, il faut garder en tête que celle-ci génèrerait des coûts de collectes plus élevés que la taxe sur les carburants. Or, la base d'imposition de la taxe sur les carburants des véhicules lourds devrait demeurer stable pour une dizaine d'années. Il serait donc plus efficient de lever des recettes supplémentaires en provenance de ces véhicules en haussant la taxe sur les carburants (diésel) dans l'attente que l'ensemble du parc de véhicules de ce type soit connecté, ce qui faciliterait l'implantation de la taxe kilométrique. Par ailleurs, cela impliquerait le développement d'une stratégie de tarification suprarégionale pour le transport longue distance qui s'effectue sur plusieurs juridictions.

4.5. La taxe kilométrique, une solution mature?

Actuellement, le déploiement de la taxe kilométrique visant les véhicules légers ne remplit pas plusieurs préalables :

- bien que les éléments technologiques nécessaires à son implantation soient disponibles, il serait préférable de s'appuyer sur des expériences menées à grande échelle qui sont particulièrement rares;
- la pertinence d'une source de financement adéquate pour l'entretien et le développement du réseau routier et qui permettrait la mise en application du principe de l'utilisateur-payeur demeure à expliquer. Une partie de la population ne comprend pas ce à quoi servent les recettes tirées de la taxe sur les carburants;
- dans la mesure où l'on souhaite respecter le principe de l'utilisateur-payeur, les recettes actuellement tirées de la taxe sur les carburants sont insuffisantes. Les recettes tirées de la taxe kilométrique en remplacement de la taxe sur les carburants devront donc être plus élevées, risquant de susciter du mécontentement. Il serait préférable que la taxe sur les carburants soit d'abord graduellement relevée pour favoriser un passage plus harmonieux vers la taxe kilométrique;
- le mode de fonctionnement de la taxe kilométrique auprès du grand public devra faire l'objet d'efforts d'information-éducation-communication préalables;
- l'obtention d'un consensus social sur le partage de données personnelles (positionnement GPS) risque de s'avérer complexe;

¹⁶² *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds*, c. C-24.2, r. 28.

¹⁶³ Des réductions des droits d'immatriculation pourraient être consenties pour éviter la double facturation.

- il s'avèrerait contre-productif de taxer dès maintenant le kilométrage des véhicules électriques alors que les deux paliers de gouvernement investissent massivement pour favoriser leur achat. Le gouvernement du Québec a annoncé le retrait progressif des rabais à l'achat de véhicules électriques et leur abolition à compter du 1^{er} janvier 2027¹⁶⁴. Il serait préférable d'attendre au moins jusqu'à cette date pour l'implantation de la taxe kilométrique;
- la mise en place d'un système de tarification kilométrique prend du temps à implanter. Les expériences ailleurs dans le monde montrent qu'une période de 10 ans environ s'écoule entre la décision et la mise en service, période durant laquelle plusieurs projets pilotes sont déployés.

Par ailleurs, l'augmentation graduelle de véhicules connectés au sein du parc automobile¹⁶⁵, ainsi que la collecte de données GPS par les assureurs automobiles, prennent progressivement de l'importance.

D'une part, les constructeurs automobiles collectent des données télématiques (dont le kilométrage parcouru) de certains modèles récents. C'est notamment le cas des véhicules Tesla. Dans le cas des assureurs, d'autre part, ceux-ci mesurent le kilométrage de leurs assurés dont les occurrences de réclamation sont directement liées aux distances parcourues, notamment à l'aide d'OBV¹⁶⁶ :

- Ce mode de tarification des primes d'assurance automobile a pris de l'importance au cours des dernières années. D'abord, parce que les conducteurs qui n'utilisaient pas leur véhicule pendant la pandémie de COVID-19 souhaitaient être facturés pour l'utilisation effective de leur véhicule pendant les restrictions sanitaires. Ensuite, parce que les conducteurs désiraient bénéficier des escomptes consentis pour l'utilisation de ces dispositifs afin de mitiger la hausse du coût de l'assurance à la suite de la pandémie (en raison de l'inflation et des pertes accrues des assureurs en 2022)¹⁶⁷;
- Il est prévu que l'utilisation de ce mode de tarification prenne encore de l'ampleur, un rythme de progression annuelle de ce marché de 21,4 % étant estimé d'ici 2028. Cette croissance reposera notamment sur l'introduction progressive de véhicules équipés de systèmes télématiques et les contributions d'assurance réduites associées à l'utilisation de ces dispositifs¹⁶⁸.

Bien que l'utilisation des données des constructeurs automobiles et des assureurs ne soit pas envisageable pour le moment en vue d'appliquer la taxe kilométrique, la gamme de véhicules admissibles des constructeurs étant trop restreinte et seulement 17 % des conducteurs américains étant assujettis à la collecte de données GPS pour le calcul de leurs primes d'assurance en 2023 (une proportion qui a néanmoins

¹⁶⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2024-2025 – Plan budgétaire*, 12 mars 2024, p. C.75.

¹⁶⁵ Deloitte, *Les bouchons de circulation post-pandémiques : ce que cela pourrait signifier pour les technologies, les médias et les télécommunications*, en ligne : <https://www2.deloitte.com/ca/fr/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/les-bouchons-de-circulation-post-pandemiques.html>.

¹⁶⁶ Jean-Philippe BOUCHER et Roxane TURCOTTE, « A Longitudinal Analysis of the Impact of Distance Driven on the Probability of Car Accidents », (2020), vol. 8, n° 91 *Risks* 1-19.

¹⁶⁷ J.D. POWER, *Auto Insurance Study*, en ligne : <https://www.jdpower.com/business/insurance/auto-insurance-study>.

¹⁶⁸ Markets and Markets, *Usage Based Insurance Market worth \$80.7 billion by 2028*, en ligne : <https://www.marketsandmarkets.com/PressReleases/usage-based-insurance.asp>.

doublée depuis 2016)¹⁶⁹, il s'agit d'une piste à explorer à moyen terme¹⁷⁰ en gardant à l'esprit la réticence de la population pour le partage des données personnelles sur les déplacements¹⁷¹.

¹⁶⁹ Miremad SOLEYMANIAN, Charles WEINBERG et Ting ZHU, « Sensor Data and Behavioral Tracking: Does Usage-Based Auto Insurance Benefit Drivers? », (2019), vol. 38, n° 1 *Marketing Science* 1-41, en ligne : https://news.ubc.ca/wp-content/uploads/2017/06/UBI_Paper_Latex_Marketing_Science-with-name.pdf et Yu-Hung CHEN et Jiang BAOJUN, « Effects of Monitoring Technology on the Insurance Market », (2019), vol. 28, n° 3 *Production and Operations management* 1957-1971.

¹⁷⁰ Conseil des académies canadiennes, *Concevoir l'avenir de l'automobile au Canada*, Le comité d'experts sur les véhicules connectés et autonomes et la mobilité partagée, 2021.

¹⁷¹ Nemanja MILANOVIĆ, Miloš MILOSAVLJEVIĆ, Slađana BENKOVIĆ, Dušan STARČEVIĆ et Željko SPAŠENIĆ, « An Acceptance Approach for Novel Technologies in Car Insurance », (2020), vol. 12, n° 24 *Sustainability* 1-15.

5. HAUSSER LA TAXE SUR LES CARBURANTS AVANT D'IMPLANTER LA TAXE KILOMÉTRIQUE

Plusieurs préalables ne sont pas remplis actuellement en vue d'implanter une taxe kilométrique efficiente. Il s'agit probablement du constat que dresse aussi les autres juridictions et qui explique le fait que cette forme de prélèvement, théoriquement supérieure à la taxe sur les carburants, soit encore peu utilisée.

À court terme, un rehaussement de la taxe sur les carburants du Québec pourrait être envisagé alors que le gouvernement du Québec est confronté à un déficit budgétaire qui ne sera pas résorbé avant 2029. Bien que les litres d'essence vendus au Québec en 2022 par rapport au niveau de 2019 soient en légère contraction¹⁷², et qu'un retour au niveau de consommation prépandémique ne soit pas anticipé, une baisse majeure de la demande pour l'essence à court terme n'est pas non plus envisagée¹⁷³, ce qui milite pour une utilisation plus intensive de cette base d'imposition.

Sur cette base, la taxe sur les carburants, du moins en ce qui concerne le volet essence, devrait être haussée d'un cent par année, peut-être davantage si la compétitivité avec les juridictions limitrophes le permet.

Pour rappel, le Québec consent des réductions du taux de la taxe sur les carburants dans certaines régions du Québec afin d'éviter des écarts trop importants entre le prix à la pompe au Québec et celui de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick ou encore des États américains voisins, écarts qui pourraient entraîner des fuites commerciales¹⁷⁴. Les réductions de taxes consenties dans les régions frontalières avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick sont de 2 à 8 cents le litre tandis qu'elles sont de 3 à 12 cents près de la frontière américaine¹⁷⁵. Ces réductions ciblées du taux de la taxe, dans la mesure où elles sont effectivement transmises au consommateur, permettent d'envisager une hausse de la taxe sur les carburants.

Ainsi, à titre d'exemple, ces réductions contribuent notamment au fait que le prix à la pompe moyen à Gatineau a été inférieur d'environ 5 cents à celui d'Ottawa en mars et avril 2024¹⁷⁶, bien que l'Ontario ait décrété une réduction de la taxe sur l'essence de 14,7 à 9 cents le litre jusqu'au 31 décembre 2024¹⁷⁷.

Une hausse graduelle de la taxe sur les carburants devrait perdurer jusqu'à la mise en place d'un prélèvement de remplacement, que celui-ci prenne la forme de la taxe kilométrique ou non. Bien qu'insuffisante pour assurer la pleine actualisation du principe de l'utilisateur-payeur, cette hausse constituerait une façon de maintenir en partie l'efficacité de la taxe sur les carburants. Elle permettrait aussi d'atténuer le choc tarifaire anticipé par suite de la mise en place d'un prélèvement de remplacement qui viendrait à la fois remplacer la taxe sur les carburants et combler le déficit du FORT. En effet, alors qu'un conducteur de véhicule qui consomme 8 l/100 km assume actuellement un montant de taxe sur les carburants que l'on peut estimer à 1,53 \$ pour circuler sur 100 km, une taxe kilométrique qui permettrait à la fois de remplacer la taxe sur les

¹⁷² STATISTIQUE CANADA, Tableau 23-10-0066-01.

¹⁷³ CANADA, Régie de l'énergie, *Avenir énergétique du Canada en 2023*, 2023, p. 56.

¹⁷⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Réduction du taux de la taxe dans certaines régions*, en ligne : <https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/depenses-fiscales/fiches/fiche-330101.asp>.

¹⁷⁵ Ces réductions s'appliquent à l'essence vendue à au plus 20 kilomètres des frontières. Voir : QUÉBEC, ministère des Finances, *Réduction du taux de la taxe dans certaines régions*, en ligne : <https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/depenses-fiscales/fiches/fiche-330101.asp>.

¹⁷⁶ Kalibrate (base de données sur les prix de l'essence), *Full monty*, en ligne : <https://charting.kalibrate.com/Charting/FullMonty>.

¹⁷⁷ ONTARIO, *Taxe sur l'essence*, en ligne : <https://www.ontario.ca/fr/document/taxe-sur-lessence>.

carburants du Québec et de combler le déficit anticipé du FORT pourrait s'élever à 5,30 \$ pour ce même déplacement en 2025¹⁷⁸.

Une hausse de 2 cents par année aurait un effet limité sur le prix à la pompe. À tout le moins, une indexation annuelle de la taxe spécifique d'environ 5 % (hausse de 1 cent) devrait être considérée. Par ailleurs, une hausse de la taxe sur les carburants permettrait de rehausser l'attractivité des véhicules électriques dans la perspective du retrait des rabais accordés par le gouvernement du Québec en augmentant le coût de propriété des véhicules à combustion.

Actuellement, dépendamment des véhicules comparés, ce qui peut comporter une partie d'arbitraire, les subventions accordées permettent des économies sur le coût de propriété du véhicule électrique après huit ans lorsque l'on estime le coût de l'essence à 1,60 \$ le litre (tableau 10). Sur la base de certaines hypothèses, lorsque l'on compare la Chevrolet Bolt et la Toyota Corolla, et que l'on prend en compte le coût de financement, ces économies se chiffrent à 7 615 \$ (dollars courants).

C'est donc dire que dans ce cas, avec un prix de l'essence de 1,60 \$ le litre, le coût total de propriété du véhicule électrique pourrait être rehaussé de 7 615 \$ tout en laissant l'acheteur financièrement indifférent entre les deux véhicules. Évidemment, un rehaussement du prix de l'essence, une diminution du taux d'intérêt pour le financement du véhicule ou, tout simplement, une réduction de la différence entre le prix du véhicule électrique et du véhicule à combustion comparable rendent l'acquisition d'un véhicule électrique encore plus attrayant financièrement.

Tableau 10. **Coût total de propriété Chevrolet Bolt EV versus Toyota Corolla L CVT, 2023, 8 ans de détention, 20 000 km/an (en \$)**

	Prix essence : 1,60 \$		Prix essence : 1,60 \$		Prix essence : 1,71 \$	
	Chevrolet Bolt EV	Toyota Corolla L CVT	Chevrolet Bolt EV	Toyota Corolla L CVT	Chevrolet Bolt EV	Toyota Corolla L CVT
Coûts à l'achat						
Prix de base	41 547	25 449	41 547	25 449	41 547	25 449
Taxes, droits	6 240	3 829	6 240	3 829	6 240	3 829
Borne, taxe incluse	1 725		1 725		1 725	
Crédits gouvernementaux	-12 600		-5 600		-5 600	
Sous-total	36 911	29 278	43 911	29 278	43 911	29 278
Financement (84 mois, 2 vers. sem.) 7 %	9 827	7 795	11 691	7 795	11 691	7 795
Coûts d'utilisation						
Essence		18 176		18 176		19 425
Électricité	3 776		3 776		3 776	
Rabais assurance	-960		-960		-960	
Changement d'huile		1 920		1 920		1 920
Sous-total	2 816	20 096	2 816	20 096	2 816	21 345
Total des coûts	49 554	57 169	58 418	57 169	58 418	58 418
Économies (surcoût)	7 615		(1 249)		0	

Sources : Calculs des auteurs inspirés d'un calcul de l'AVEQ disponible en ligne : <https://www.aveq.ca/tableau-comparaison.html>; Roulons électrique, Choisir un véhicule rechargeable qui répond à vos besoins – Édition 2023, 2023 et sites internet de GM Canada et de Toyota Canada.

Note : Subventions municipales à l'acquisition et l'installation de bornes de recharge non prises en compte.

¹⁷⁸ Estimation des auteurs, voir les hypothèses en annexe. Une hausse corrélative de la taxe sur le carburant diesel permettrait notamment de réduire le taux de la taxe kilométrique nécessaire pour le financement du FORT.

Le retrait progressif du rabais sur le véhicule accordé dans le cadre du programme *Roulez vert* diminuera les aides gouvernementales de 7 000 \$ à compter du 1^{er} janvier 2027 (pour le moment, aucun changement n'a été annoncé à l'égard du rabais de 5 000 \$ consenti par le gouvernement fédéral et du rabais de 600 \$ offert par le gouvernement du Québec pour une borne de recharge à domicile). En conservant les hypothèses utilisées plus tôt, l'effet de cette diminution du rabais combiné de 7 000 \$ rendrait le coût de détention de la Chevrolet Bolt plus élevé de 1 249 \$ par rapport à celui de la Toyota Corolla. Toutefois, si le prix de l'essence est de 1,71 \$ et non de 1,60 \$, l'écart de coût de propriété serait ramené à zéro.

Une hausse de la taxe sur les carburants contribuerait à rendre les véhicules électriques plus attractifs financièrement par rapport aux véhicules conventionnels à combustion, ce qui s'avérera particulièrement pertinent dans le cadre du retrait des rabais à l'acquisition de véhicules électriques. Par ailleurs, il est à noter que dans le calcul du coût de propriété, une éventuelle taxe kilométrique viendrait s'ajouter aux coûts du véhicule électrique, sans contrepartie pour le véhicule à combustion (si la taxe kilométrique remplace la taxe sur les carburants, à effet nul). La mise en place de la taxe kilométrique viendrait par conséquent diminuer l'avantage à l'acquisition d'un véhicule électrique.

6. MESURES COMPLÉMENTAIRES

En complément à la hausse de la taxe sur les carburants, des prélèvements pourraient se voir implantés à brève échéance dans l'attente d'une solution qui viserait l'ensemble des véhicules légers et permettrait d'actualiser les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Cette section présente deux exemples de mesures qui s'appuient elles aussi sur le kilométrage parcouru (directement ou indirectement) comme base de taxation. La mise en place de prélèvements de ce genre s'inscrit dans la volonté d'une contribution accrue des utilisateurs du réseau à son financement. Toutefois, la faible ampleur des recettes générées à l'aide de ces mesures confirme la nécessité d'appliquer ce type de prélèvement sur une large base de contribuables.

6.1. Une taxe sur le kilométrage qui fait l'objet d'une déduction

Sans utiliser de véhicules lourds, le modèle d'affaires de certaines entreprises s'appuie sur l'utilisation du réseau routier québécois, notamment pour offrir des services techniques ou professionnels. Au Québec, 511 840 automobiles et camions légers sont utilisés principalement à des fins institutionnelles, professionnelles ou commerciales en 2022¹⁷⁹. Ces véhicules immatriculés F (véhicules commerciaux et véhicules à usage spécial) font l'objet d'une tarification d'immatriculation supplémentaire fixe (100 \$ en 2024) qui ne tient pas compte de l'utilisation effective du réseau routier mais, en revanche, ces véhicules ne sont pas sujets aux contributions au transport en commun qui peuvent s'élever jusqu'à 89 \$ dans le cas d'un véhicule de promenade.

Les dépenses pour un véhicule à moteur (à combustion ou non) utilisé à des fins commerciales en vue de générer un revenu peuvent être déduites du revenu imposable des entreprises. Dans le cas d'un véhicule loué, ces déductions prennent en compte le coût de location. Dans le cas d'un achat, l'intérêt payé et l'amortissement sont pris en considération. Dans les deux cas, les frais d'entretien et d'utilisation du véhicule, dont le coût du carburant, font aussi l'objet d'une déduction.

Par conséquent, le régime fiscal accorde un allègement fiscal (sujet à certaines restrictions) pour l'utilisation commerciale du réseau routier et cet allègement s'accroît avec le nombre de kilomètres parcourus. Par ailleurs, les entreprises peuvent aussi déduire le montant des allocations et des remboursements de dépense qu'elles accordent à leurs employés pour l'utilisation de leur véhicule moteur personnel (véhicules de promenade) dans le cadre de leurs activités professionnelles. Dans tous les cas, des formulaires et registres qui font état du kilométrage parcouru sont nécessaires afin de documenter les déductions réclamées.

Les informations que doivent produire les contribuables en appui de leurs dépenses déductibles d'utilisation de véhicules pourraient potentiellement être réutilisées à des fins de tarification pour l'utilisation du réseau routier (encadré 7). Cette tarification pourrait s'effectuer sans nécessiter d'équipement, réduisant son coût d'implantation et son temps de déploiement. Elle pourrait être implantée sur une base temporaire.

Une telle tarification s'appliquerait prioritairement aux véhicules légers utilisés à des fins commerciales pour leur utilisation du réseau routier. Cette tarification trouverait application lorsque :

- un contribuable demande une déduction pour véhicule (loué ou acquis);

¹⁷⁹ QUÉBEC, Société de l'assurance automobile, *Données et statistiques 2022, 2023*, p. 22.

- un contribuable demande une déduction pour allocation accordée à un employé pour utilisation de véhicule personnel dans le cadre des affaires.

Cette taxe inciterait financièrement¹⁸⁰ les entreprises à réévaluer leurs choix en matière de mobilité, à commencer par questionner la pertinence et l'efficacité de leurs déplacements¹⁸¹ et, lorsque la situation le permet, à considérer les options d'optimisation. Ce prélèvement rendrait certains choix plus écoresponsables, plus attractifs financièrement, l'aspect financier jouant un rôle prédominant dans ce type de décision d'entreprise¹⁸², et rejoindrait les préoccupations environnementales d'une partie des employés¹⁸³.

Il est à noter que la tarification kilométrique des véhicules légers commerciaux à usage spécial ne s'appliquerait pas sur la portion du kilométrage associée à l'utilisation personnelle d'un véhicule mis à la disposition d'un employé. Sur le plan fiscal, les véhicules fournis par les sociétés pour usage personnel sont considérés comme un avantage imposable¹⁸⁴.

Certaines études évaluent que la valeur de l'utilisation personnelle des véhicules légers commerciaux est biaisée à la baisse¹⁸⁵ (ce qui a pour effet de gonfler l'utilisation commerciale divulguée), encourageant une surutilisation de ces véhicules par rapport aux véhicules personnels et entraînant des externalités négatives supplémentaires¹⁸⁶. L'application d'une taxe kilométrique sur la portion de l'utilisation commerciale des véhicules légers contribuerait à limiter cette pratique. Dans le même esprit, il deviendrait aussi moins avantageux pour une société d'offrir l'utilisation d'un véhicule à un employé comme technique de rétention au lieu d'offrir une hausse salariale¹⁸⁷. Enfin, cela permettrait de rehausser l'apport des utilisateurs de véhicules plaqués F qui échappent actuellement à la contribution pour le transport en commun. Il importe de noter que la tarification du kilométrage déductible viserait tant les véhicules à combustion que les véhicules électriques.

¹⁸⁰ Daniela LUDIN, Wanja WELLBROCK, Erika MÜLLER, Wolfgang GERSTLBERGER, Kristina KLJEVKOVIC et Daniel MICHEL, « The Necessity of Domestic Flights at Business Trips – A Theoretical and Empirical Study Under the Aspect of Climate-Friendly Alternatives », (2021), vol. 16, n° 3 *Journal of Strategic Innovation and Sustainability*.

¹⁸¹ Anne AGUILÉRA, « Business travel and Sustainability », dans Tommy GÄRLING DICK ETTEMA et Margareta FRIMAN, *Handbook of sustainable travel*, Springer, 2013.

¹⁸² Dennis WILKE, Henriette RAU et Joachim W. HÄRTLING, « Case Study: Assessing The COVID-19 Pandemic's Potential for a More Climate-Friendly Work-Related Mobility », (2022), vol. 14 *Sustainability*.

¹⁸³ SAP Concur Canada, *2023 SAP Concur Canadian Business Travellers Report*, 2023.

¹⁸⁴ Le premier avantage imposable est lié aux frais de fonctionnement (essence, assurance, entretien et réparations) et se voit calculé au kilomètre (33 cents en 2023, peut être réduit dans le cas où l'automobile est utilisée à plus de 50 % pour usage à des fins d'emploi). Cette règle favorise les employés ayant à leur disposition des véhicules à essence haut de gamme, car l'avantage pour frais de fonctionnement (essence, assurance, immatriculation, entretien, réparation, etc.) est le même, peu importe le type de véhicule utilisé. Voir : CQFF, *L'informateur fiscal – Les automobiles : faut-il louer ou acheter? Fournies par l'employeur ou l'employé?*, 2022. Le deuxième avantage imposable est relatif au droit d'usage. Si le véhicule est utilisé à 50 % ou moins à des fins d'affaires, celui-ci s'élève à deux tiers des frais de location ou 24 % du coût original du véhicule sur une base annuelle. Un assouplissement est prévu si le véhicule est utilisé à plus de 50 % à des fins d'affaires et franchit annuellement moins de 20 004 km au total.

¹⁸⁵ Michelle HARDING, « Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs », (2014), n° 20 *OECD Taxation Working Papers*.

¹⁸⁶ Yoram SHIFTAN, Gila ALBERT et Tamar KEINAN, « The impact of company-car taxation policy on travel behavior », (2012), vol. 19 *Transport Policy*.

¹⁸⁷ Nicolas BÉRUBÉ, « Immatriculation – Le "F" a la cote », *La Presse*, en ligne : https://plus.lapresse.ca/screens/b410254a-1eb9-4a28-a684-2c9727aaabd2%7C_0.html, 22 octobre 2017.

Taux de la taxe et évaluation de son effet

En pratique, le taux d'une taxe sur le kilométrage déductible devrait être établi en s'assurant que la réduction de revenu après impôts associée à la taxe ne dépasse pas la valeur fiscale de la déduction pour le carburant ou l'allocation consentie aux employés. Dans le cas contraire, les entreprises ne réclameraient probablement pas ces déductions et la taxe ne pourrait simplement pas être appliquée (les informations pour procéder ne seraient pas disponibles). Il est estimé qu'un taux de taxe de 2 cents pourrait respecter cette contrainte. Un ordre de grandeur des recettes qui pourraient être tirées d'une taxe sur les déplacements déductibles est présenté au tableau 11. Cette taxe pourrait générer plus de 50 M\$ sur une base annuelle.

Tableau 11. **Aperçu des recettes qui pourraient être tirées d'une taxe sur le kilométrage déductible**

Base d'imposition	Nombre de véhicules en 2022	Kilométrage commercial moyen par véhicule (km)*	Recettes Au taux de 2 cents/km (M\$)**
Déplacements pour affaires avec véhicules personnel remboursés aux employés	4 993 645	500 - 1 500 km	19 - 56
Déplacements effectués à l'aide de véhicules immatriculés « F »	511 840	9 500	37
Total	5 505 485	N. D.	55 - 93

Notes : * Kilométrage estimé à l'aide de STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur les véhicules au Canada, 2009*.

**Recettes réduites de 57,5 % pour tenir compte du fait que les sociétés (et les travailleurs autonomes) non imposables pourraient ne pas demander la déduction (QUÉBEC, ministère des Finances, *Statistiques fiscales des sociétés – Année d'imposition 2019, 2023*, p. 12) et réduites de l'attribut fiscal lié à leur déductibilité (utilisation du taux d'imposition général des sociétés du Québec).

ENCADRÉ 7 : DÉPENSES AUTOMOBILES – DÉDUCTIONS DISPONIBLES AUX ENTREPRISES

Les entreprises ont la possibilité de déduire les frais relatifs à l’utilisation de véhicules routiers engagés dans la poursuite d’activités commerciales.

Dans le cas de véhicules automobiles achetés ou loués par l’entreprise et fournis à un employé, le coût du carburant est entièrement déductible selon les modalités habituelles (justificatif, appariement de la dépense au revenu, etc.) sous réserve de règles liées à l’utilisation personnelle (non commerciale) de ces véhicules. Dans ce cas, un registre de l’usage du véhicule pour bien distinguer les kilomètres parcourus à des fins personnelles des kilomètres parcourus à des fins d’affaires doit être tenu pour chaque année civile. Le registre doit faire le relevé du kilométrage parcouru et de la raison du déplacement.

Dans le cas où un employeur verse une allocation pour automobile à un employé qui utilise son véhicule personnel dans le cadre de son emploi, le montant de cette allocation doit être raisonnable, mesuré en kilomètres et ne pas viser des éléments qui font l’objet de remboursements supplémentaires. Sous respect de ces critères, l’allocation sera non imposable pour l’employé et, sous respect d’un plafond par kilomètre, elle sera déductible pour l’employeur.

Taux raisonnable pour les allocations pour frais d’automobile et véhicule à moteur en 2024

Premiers 5 000 km	Km parcourus suivants
0,70 \$	0,64 \$

Source : REVENU-QUÉBEC, *Allocation pour l’utilisation d’un véhicule à moteur*, en ligne : <https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/retenues-et-cotisations/situations-et-particularites-pouvant-modifier-le-calcul-des-retenues-et-des-cotisations/avantages-imposables/liste-des-avantages-imposables/vehicules-a-moteur/allocation-pour-lutilisation-dun-vehicule-a-moteur/>.

Bien que les états financiers des sociétés puissent contenir un poste spécifique à cet effet, actuellement, celles-ci n’ont pas à présenter l’information relative à la dépense en carburant pour les véhicules routiers isolément. L’information sur le kilométrage peut toutefois être retracée dans les registres.

L’information relative à la dépense pour le carburant et l’huile fait toutefois l’objet d’une ligne distincte au Tableau A – Dépenses relatives aux véhicules moteurs des formulaires suivants : T2125, État des résultats des activités d’une entreprise ou d’une profession libérale, T2042, État des résultats des activités d’une entreprise agricole ou T2121, État des résultats des activités d’une entreprise de pêche.

Dans le cas d’allocations aux employés, bien que l’information sur la dépense ne figure pas nécessairement aux états financiers, celle-ci doit être tenue de façon à pouvoir démontrer que le taux au kilomètre est raisonnable. Lorsque celui-ci n’est pas raisonnable, il s’agit d’un avantage imposable pour l’employé qui s’ajoute à son revenu et figure par conséquent à son Feuille T4.

6.2. Une taxe sur les recharges publiques

Tandis que les véhicules zéro émission composent environ 4 % de l’ensemble de la flotte de véhicules légers en 2024 au Québec, il est estimé que moins de 10 % des recharges effectuées pour ce type de véhicule s’effectuent au moyen de bornes de recharge publiques¹⁸⁸. Actuellement non existant au Canada, au moins cinq États américains ont implanté un prélèvement sur les recharges effectuées à l’aide de ce type de bornes¹⁸⁹. Les taux de taxe appliqués (prévus) par ces États varient de 2,6 à 3,5 cents \$US le kilowattheure (tableau 12).

¹⁸⁸ Roulez électrique.com, *Circuit Électrique : Hausse de prix à 12\$ l’heure pour l’utilisation des bornes rapides*, en ligne : <https://roulezelectrique.com/circuit-electrique-hausse-de-prix/>.

¹⁸⁹ Fondation canadienne de fiscalité, *How Are Electric Vehicles Taxed in Your State?*, en ligne : <https://taxfoundation.org/data/all/state/electric-vehicles-ev-taxes-state/>.

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

Tableau 12. **Taxes sur les recharges publiques en vigueur dans certains États américains**

État	Taux de taxe (cents US par kw/heure)	Date d'implantation
Iowa	2,6	1 ^{er} juillet 2023
Kentucky	3	1 ^{er} janvier 2024
Oklahoma	3	1 ^{er} janvier 2024
Montana	3	1 ^{er} juillet 2023
Géorgie	3,47	1 ^{er} juillet 2023

Source : Sites Internet des gouvernements des États.

Ce type de prélèvement entre en conflit avec la volonté de réduire le coût total de propriété des véhicules électriques (section 6) et présente pour le moment un potentiel de recettes fiscales limitées (tableau 13). En revanche, ce mécanisme permettrait d'assurer, dans une certaine mesure, l'application du principe de l'utilisateur-payeur aux non-résidents du Québec qui utilisent des véhicules légers zéro émission sur nos routes.

Tableau 13. **Recettes éventuelles tirées d'une taxe de 2 cents le kilowatt/heure sur les recharges de véhicules électriques à l'aide de bornes publiques, 2025-2030 (M\$)**

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Revenus tirés de la taxe	2	2	3	4	5	7

Source : Estimation des auteurs.

CONCLUSION

En 2011, le gouvernement du Québec s'est doté du FORT, un outil comptable facilitant le financement du développement et de l'entretien du réseau routier supérieur à l'aide de montants perçus spécifiquement à ces fins auprès des utilisateurs du réseau routier.

Toutefois, depuis 2020, des transferts annuels du ministère des Transports de près de 2 G\$ doivent être effectués au bénéfice du FORT pour assurer son équilibre financier. Sans autres sources de financement, ces transferts devront être haussés. D'une part, pour faire face à la hausse des dépenses anticipées en matière d'entretien et de développement des infrastructures routières et de transport en commun et, d'autre part, pour palier la diminution des recettes provenant de la taxe sur les carburants. Devant ces faits, on peut se demander pourquoi la contribution des utilisateurs du réseau routier par le biais de la taxe sur les carburants n'a pas déjà été rehaussée. Ce faisant, on aurait davantage favorisé un passage vers des véhicules moins énergivores, incluant les véhicules électriques, contribuant ainsi à la lutte aux GES. Or, depuis 2013, la dernière année où la taxe sur les carburants a été augmentée, on observe plutôt une diminution de la part des dépenses des ménages dédiée aux carburants et lubrifiants automobiles au profit de la part de dépenses liée à l'acquisition de camions légers¹⁹⁰.

Périodiquement, des études viennent confirmer la pertinence de recourir aux principes de l'utilisateur-payeur en matière d'entretien et de développement du réseau routier. Dans le cas du Québec, on observe toutefois qu'un écart se creuse entre le niveau de prélèvements assumé par les automobilistes et les dépenses publiques associées au réseau. Cet écart doit alors être comblé par des ponctions dans les autres recettes de l'État.

Pourrait-on faire autrement? Oui, en revenant aux principes ayant mené à la mise en place du FORT et en s'assurant d'une contribution adéquate pour l'utilisation du réseau routier.

Les prélèvements dédiés au FORT ont pour objectif de développer et de remettre le réseau routier à niveau. Ils ont aussi pour effet d'inciter à une utilisation sobre de cet actif en rendant plus attractifs les modes de déplacement alternatifs, le transport en commun ou encore le covoiturage.

Comme les carburants constituent une base d'imposition qui se comprimera au cours des prochaines années, de nouvelles sources de revenus doivent être identifiées pour ne pas être en rupture avec les principes sous-tendant la mise en place de ce fonds dédié. Ce texte discute de solutions de remplacement. Parmi les solutions possibles, la taxe kilométrique semble, en théorie, constituer une solution de rechange adéquate à la taxe sur les carburants. Cette solution ressort du lot des mécanismes de prélèvements disponibles, mais elle est relativement complexe à mettre en place. Les avancées technologiques que l'on observe sur plusieurs fronts devraient toutefois abaisser progressivement cette barrière.

À moins que le gouvernement du Québec n'ait renoncé à appliquer les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, il devrait exercer le leadership dans la mise en place d'un plan clair de transition de la taxe sur les carburants vers un autre prélèvement. Dans la mesure où la taxe kilométrique est privilégiée et que les coûts fixes de mise en place d'un tel prélèvement sont significatifs, il devrait fédérer les initiatives des villes en la matière. À l'instar de la Communauté métropolitaine de Montréal, il serait judicieux que le gouvernement du Québec amorce dès maintenant une réflexion sérieuse sur ce type de tarification parce

¹⁹⁰ Catherine MORENCY et al., *Les camions légers : facteurs ayant contribué à la transformation du parc de véhicules légers*, Chaire Mobilité de Polytechnique Montréal, 2021, p. 19.

Remplacer (éventuellement) la taxe sur les carburants par une taxe kilométrique?

que les cas étudiés montrent qu'il faut près d'une décennie d'études, de projets pilotes et de consultations avant d'arriver à l'implanter.

À titre indicatif, les activités intermédiaires avant l'éventuelle implantation de la taxe kilométrique qui sont présentées au tableau 14 devraient être menées. Leurs juxtapositions conduisent à une implantation de la taxe kilométrique au cours de la première moitié de la décennie 2030.

Tableau 14. Calendrier de mise en œuvre

Activité	Durée de l'activité et commentaire
Donner suite aux travaux du Chantier sur le financement de la mobilité durable dont le rapport a été publié en 2021 ¹⁹¹ .	Jalons préalables à une participation accrue des utilisateurs au financement des infrastructures de transport. Reposent sur l'affirmation d'une volonté politique. Ces éléments peuvent être clarifiés à court terme.
- Clarifier l'orientation gouvernementale à l'égard du principe de l'utilisateur-payeur, du pollueur-payeur et du bénéficiaire-payeur concernant l'entretien et le développement des infrastructures routières et de transport en commun.	
- Identifier la ou les solutions de financement privilégiées pour remplacer la taxe sur les carburants (nouveaux outils de financement, ajustement des prélèvements en place, etc.).	De façon réaliste, ces analyses menées de façon concurrente nécessiteraient au moins une année de réalisation.
Si la taxe kilométrique est retenue :	
- Comparer et sélectionner, sur la base de projets pilotes réalisés ailleurs, la forme de la taxe kilométrique la plus appropriée au cas du Québec et la façon d'harmoniser la taxe kilométrique provinciale ainsi que les éventuelles taxes kilométriques municipales.	
- Définir le cadre légal d'application de la taxe kilométrique et déterminer si celle-ci s'appliquera dans un premier temps à l'ensemble des véhicules ou seulement à une catégorie de ceux-ci.	
- Obtenir une confirmation que le gouvernement fédéral envisage ou non de remplacer la taxe d'accise sur l'essence et le diesel par une taxe kilométrique ou un autre prélèvement (et vérifier si des collaborations sont envisageables) ou encore s'il libérera ce champ de taxation.	
Valider la faisabilité de la forme de taxation kilométrique retenue :	La Communauté métropolitaine de Montréal estime que les tests associés aux aspects techniques de la taxe kilométrique se dérouleront sur six ans . Une implantation à la grandeur de la province ne serait vraisemblablement pas plus rapide.
- En fonction de la formule retenue et des paramètres de la taxe kilométrique, analyser les impacts potentiels sur les comportements de mobilité et la redistribution du revenu. Ajuster les paramètres au besoin.	
- Effectuer des projets pilotes et les analyser en vue d'assurer l'implantation de la taxe kilométrique sur le plan technique (technologies spécifiques de transmission, de collecte et de traitement des données pour facturation et monitoring de l'utilisation du réseau routier).	Deux années apparaissent minimalement nécessaires pour un déploiement ordonné et informé qui pourrait se dérouler par vagues et culminer avec une activation de la tarification pour tous les véhicules visés.
Implanter la taxe kilométrique :	
- Lancer une vaste campagne de communication à l'égard de la taxe kilométrique : ce qu'elle finance, comment elle fonctionne, etc.	
- Déployer les solutions technologiques, mettre en place les mesures de contrôle et retirer la taxe sur les carburants.	

¹⁹¹ QUÉBEC, ministère des Transports précité, note 69, p. 20.

Or, les véhicules électriques pourraient compter pour le tiers des véhicules légers en 2030 et ils seront vraisemblablement majoritaires avant 2035. Si un congé de contribution favorise actuellement l'adoption des véhicules électriques, la participation de leurs utilisateurs au financement des infrastructures sera alors attendue et nécessaire. Sur la base de ces éléments, ne pas fournir d'alignement en matière de financement de la mobilité à court terme impliquera un recours à des transferts massifs en provenance du ministère des Transports en vue de financer le FORT à compter de la prochaine décennie ou la mise en place d'une toute autre solution de financement.

D'ici la mise en vigueur d'une taxe kilométrique, le manque à gagner croissant dans le financement du FORT devrait être comblé par des hausses progressives de la taxe sur les carburants. Ces hausses éviteraient un recours excessif aux transferts provenant des impôts généraux et permettraient de maintenir un financement fondé sur les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur. Une hausse de taxes sur les carburants éviterait également un saut important dans les contributions des automobilistes au FORT au moment du passage à une taxe kilométrique.

ANNEXE 1 – ÉVOLUTION DU PARC DE VÉHICULES ET DE LA CONSOMMATION DE CARBURANT

1) Parc de véhicules

a) Données réelles (jusqu'en 2022) :

Statistique Canada, Tableau-23-10-0308-01.

b) Accroissement du parc :

- Les balises de prévisions du nombre de véhicules légers, selon le type d'énergie utilisé, proviennent d'une estimation du ministère de l'Environnement (1,5 million de véhicules conventionnels et 4,1 millions de véhicules électriques en 2035)¹⁹². Celles-ci sont cohérentes avec une croissance annuelle du parc de 1 % entre 2022 et 2025 puis de 0,5 % entre 2026 et 2030. Cette croissance, qui est inférieure à la tendance historique observée entre 2017 et 2022 (1,4 %), tient compte de la réduction anticipée de la population âgée de 20 à 64 ans jusqu'en 2030¹⁹³ et de la stabilisation du parc de véhicules légers en 2022.
- Entre 2030 et 2035, une hypothèse de réduction annuelle de la flotte de 1 % puis de 0,5 % entre 2036 et 2040 est utilisée et s'appuie sur une utilisation plus intensive des véhicules¹⁹⁴ et de l'amélioration de l'offre en transport en commun et en modes de mobilité alternatifs.
- L'évolution du nombre de véhicules lourds n'est pas estimée. La consommation de carburant de ce type de véhicules provient plutôt de prévisions de la Régie de l'énergie du Canada¹⁹⁵.

c) Modification de la composition du parc :

- Part (%) du parc de véhicules légers composée de véhicules à combustion, de véhicules zéro émission et de véhicules à faible émission selon l'estimation du ministère de l'Environnement pour 2025, 2030, 2035 et 2040¹⁹⁶.

Note : Les motos et les véhicules hors route ne sont pas considérés.

2) Kilométrage moyen des véhicules légers

- Entre 2022 et 2030 : 16 300 km par année, ce qui est à la fois cohérent avec la consommation du parc de véhicules légers¹⁹⁷ et une estimation de l'Association canadienne des automobilistes pour le Québec¹⁹⁸.
- Entre 2030 et 2040 : augmentation de 2 % par an (pour refléter l'utilisation plus intensive des véhicules en contexte de parc réduit).

¹⁹² QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Norme VZE 2025-2035 – Analyse d'impact réglementaire du projet de resserrement de la norme véhicules zéro émission – Projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants (version renforcée à la suite de sa publication à titre de projet le 8 juin 2022)*, 2023, p. 8.

¹⁹³ QUÉBEC, Institut de la statistique, *Population selon l'âge et le sexe, scénario Référence A2022*, Québec, 2021-2066, en ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/population-selon-age-sexe-scenario-reference-a2022-quebec-2021-2066.xlsx>.

¹⁹⁴ PWC, *Digital auto report 2021*, en ligne : <https://www.strategyand.pwc.com/fr/fr/assets/pdf/2022/02/en-strategyand-digital-auto-report-2021.pdf>.

¹⁹⁵ CANADA, Régie de l'énergie, précité, note 173, figure R.12.

¹⁹⁶ QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, précité, note 192.

¹⁹⁷ P.-O. PINEAU et B. VINCENT, précité, note 63.

¹⁹⁸ Association canadienne des automobilistes, *Coût des routes en mauvais état au Canada – Rapport final*, 2021.

3) Consommation d'essence et de diésel

a) Véhicules légers

- La consommation moyenne du parc de véhicules légers à combustion, qui est de 9,2 litres/100 km, a été réduite de 0,9 % par an entre 2023 et 2040 par la suite (sur la base de la réduction observée entre 2013 et 2021)¹⁹⁹. La consommation moyenne des véhicules, les kilomètres parcourus en moyenne et le nombre de véhicules servent à estimer les ventes d'essence au Québec (données réelles : S.C. 23-10-0066-01). Nous posons l'hypothèse que les véhicules légers roulent exclusivement à l'essence.
- Consommation moyenne des véhicules à faible émission stable à 4 litres aux 100 km jusqu'en 2040. La consommation de carburant des véhicules hybrides n'a pas diminué depuis 2013 (leur autonomie n'a pas augmenté tandis que leur poids est à la hausse)²⁰⁰.

b) Véhicules lourds

- On pose comme hypothèse que le diésel est utilisé exclusivement par les véhicules lourds²⁰¹. L'estimation de la croissance de la consommation et des sources d'énergie utilisées par la flotte de véhicules lourds est dérivée d'estimations produites par la Régie de l'énergie du Canada²⁰². Comme cela est le cas pour le biodiésel, nous posons l'hypothèse que la consommation d'hydrogène (qui devrait demeurer relativement limitée) fera l'objet de la taxe sur les carburants et que cette dernière sera directement proportionnelle à la taxe appliquée sur le diésel (en fonction du potentiel énergétique de cette énergie alternative). Par conséquent, la projection établit que la consommation de carburant fossile par les véhicules lourds diminuera de plus de 50 % d'ici 2040, cette diminution étant en partie compensée par l'utilisation accrue du biodiésel et de l'hydrogène.
- La diminution de consommation sur la période 2027-2040 est liée entre autres à l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules lourds et à l'utilisation grandissante de l'électricité comme source d'énergie après 2025. Cette diminution de la consommation d'énergie fossile et des revenus de la taxe sur les carburants qui en découlent est beaucoup plus lente que dans le cas de l'essence et peut être considérée comme une borne inférieure. D'autres estimations font plutôt état d'un niveau de GES stable prévu sur cette période pour les véhicules lourds²⁰³.

¹⁹⁹ P.-O. PINEAU et B. VINCENT, précité, note 63.

²⁰⁰ *Id.*

²⁰¹ La part des véhicules légers qui carburent au diésel est estimée à moins de 5 %. Voir : QUÉBEC, ministère des Transports, *Caractérisation du parc de véhicules légers immatriculés au Québec en 2003, 2004 et 2005, 2008*, 120 p., à la page 38.

²⁰² CANADA, Régie de l'énergie précité, note 195.

²⁰³ QUÉBEC, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Document de discussion sur les véhicules lourds et leurs moteurs au Canada : transition vers un avenir sans émissions*, 2021, p. 7.