

**MISE À JOUR 2018 DU RAPPORT SUR DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE CONTRÔLE
DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS ET SUR LA PERTINENCE
D'ADOPTER DE TELLES MESURES AU QUÉBEC**

Version finale

**Rapport au ministre de
l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec**

Le 3 octobre 2018

Table des matières

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SOMMAIRE..... | 1 |
| 1. Préambule et introduction | 3 |
| 2. Rappel des conclusions du rapport de 2011 | 4 |
| 3. Résumé de l'encadrement juridique et réglementaire du marché des produits pétroliers au Québec | 5 |
| 3.1 Loi sur la Régie de l'énergie..... | 5 |
| 3.2 Loi sur les produits et les équipements pétroliers..... | 5 |
| 3.3 Taxes applicables aux produits pétroliers | 6 |
| 3.4 Concurrence | 6 |
| 4 Mise à jour de la situation réglementaire dans les provinces de l'Atlantique et présentation d'études sur l'impact de la réglementation | 6 |
| 4.1 Législation actuelle..... | 6 |
| 4.2 Récentes études sur l'impact de la réglementation dans les provinces de l'Atlantique et le Québec | 7 |
| 4.2.1 Études sur l'impact de la réglementation dans les provinces de l'Atlantique | 7 |
| 4.2.2 Études sur l'impact de la réglementation au Québec..... | 9 |
| 4.2.3 Conclusion | 10 |
| 5 Évolution des prix au Québec par rapport aux autres provinces canadiennes..... | 11 |
| 5.1 Prix de l'essence dans les principales villes du Canada..... | 11 |
| 5.2 Les prix des produits pétroliers au Québec..... | 13 |
| 6 Conclusions..... | 13 |
| ANNEXE 1 | 16 |

SOMMAIRE

À la suite des fluctuations récemment observées quant au prix de l'essence, la Régie de l'énergie met à jour son [Rapport sur différents mécanismes de contrôle des prix des produits pétroliers et sur la pertinence d'adopter de telles mesures au Québec](#), qui datait de 2011.

Selon sa loi constitutive, la Régie de l'énergie dispose d'un pouvoir de surveillance, d'inspection et d'enquête concernant la vente ou la distribution des produits pétroliers. Outre son rôle de surveillance des prix des produits pétroliers, la Régie de l'énergie n'a aucun pouvoir en ce qui a trait à la fixation d'un prix maximum pour l'essence ou le diesel. Cette question relève du gouvernement du Québec, en vertu de l'article 68 de la [Loi sur les produits pétroliers](#). Il n'y a toujours pas, à l'heure actuelle, de mécanisme de contrôle des prix des produits pétroliers au Québec.

La présente mise à jour examine les différents mécanismes de contrôle des prix des produits pétroliers en vigueur au Canada et, sur la base des études consultées, portant sur le sujet, tente d'en qualifier l'impact sur les consommateurs et le marché. Suivant le modèle du rapport de 2011, cette mise à jour permet à la Régie de l'énergie de répondre à cinq questions.

1. Les consommateurs paieraient-ils leur essence moins cher si un mécanisme de contrôle des prix était en vigueur au Québec?

Les études réalisées depuis 2011 sur l'expérience des provinces de l'Atlantique où de tels mécanismes sont en place, n'arrivent pas toutes aux mêmes conclusions. Les principaux avantages résident dans l'élimination des hausses fortes et inattendues, ce qui permet aux consommateurs d'adapter leur consommation en conséquence. Certaines études indiquent également que les prix augmentent davantage dans un marché réglementé, lorsque le marché des carburants est à la hausse. Cette tendance s'observe davantage à l'extérieur des grands centres qu'en milieu urbain. Cependant, le bilan net des mécanismes de contrôle est difficile à évaluer et surtout, à transposer directement au Québec.

2. Une réglementation des prix de détail de l'essence en réduirait-elle la volatilité?

Il semble que ce soit le cas en Nouvelle-Écosse. Si le gouvernement québécois souhaitait réduire les fluctuations des prix de l'essence, la Régie croit qu'un exercice hebdomadaire de fixation des prix pourrait être considéré.

3. Une réglementation des prix de détail de l'essence mettrait-elle les Québécois à l'abri d'une tendance à la hausse des prix des produits pétroliers sur les marchés mondiaux?

Les mécanismes de contrôle des prix ne protègent pas contre les tendances lourdes qui influencent les prix du pétrole brut ou des produits raffinés. Ces mécanismes semblent cependant réussir à atténuer les fluctuations de court terme.

4. Une réglementation des prix de détail de l'essence aiderait-elle les consommateurs à mieux en comprendre les fluctuations?

Une réglementation proposant des prix fixés selon un cadre défini et publicisé aiderait les consommateurs à mieux comprendre les mécanismes de fixation des prix de détail de l'essence. Cependant, la Régie n'est pas à même d'affirmer que l'adoption de mécanismes de contrôle des prix soit la seule solution. Si l'objectif recherché est de favoriser le prix le plus bas pour le plus grand nombre de consommateurs, le modèle actuellement en vigueur au Québec demeure valable.

5. Le fait de ne pas avoir de mécanisme de contrôle en place défavorise-t-il le Québec par rapport aux autres provinces du Canada ?

La comparaison des prix de l'essence moyen à Montréal avec ceux de l'Atlantique indique que ces derniers sont légèrement plus faibles, mais il n'est pas possible de conclure que ce soit seulement dû à l'application de mécanismes de contrôle dans ces provinces. D'autres facteurs pourraient en être la cause.

Par ailleurs, le prix de l'essence à Montréal, s'il est un peu supérieur à celui de Toronto, demeure tout de même comparable pour les deux villes. De plus, la croissance observée au Québec entre 2017 et 2018 est inférieure à celle qui a été observée à Toronto. L'Ontario n'applique aucun mécanisme de contrôle des prix. La croissance du prix moyen de l'essence à Montréal est également inférieure à celles de Winnipeg et de Calgary. Si le prix de l'essence est légèrement plus élevé à Montréal que pour la moyenne du Canada, la croissance observée à Montréal a été légèrement plus faible entre 2017 et 2018 que pour l'ensemble du Canada.

1. Préambule et introduction

[1] Suivant les dispositions du Chapitre V (articles 55 à 59) de la [Loi sur la Régie de l'énergie](#) (chapitre R-6.01), la Régie de l'énergie (la Régie) surveille les prix des produits pétroliers dans les diverses régions du Québec. À cette fin, elle exerce son pouvoir de surveillance, d'inspection et d'enquête concernant la vente ou la distribution des produits pétroliers, les prix, les taxes et les droits qui sont exigés et payés.

[2] La Régie n'a cependant aucun pouvoir en ce qui a trait à la fixation d'un prix maximum pour l'essence ou le diesel. Cette question relève du gouvernement du Québec, en vertu de l'article 68 de la [Loi sur les produits pétroliers](#). Il n'y a pas, à l'heure actuelle de mécanisme de contrôle des prix des produits pétroliers au Québec.

[3] Le [Rapport sur différents mécanismes de contrôle des prix des produits pétroliers et sur la pertinence d'adopter de telles mesures au Québec](#) produit par la Régie en juillet 2011, répondait à certaines préoccupations exprimées à l'époque par la ministre des Ressources naturelles et de la Faune, en lien avec la fluctuation des prix des produits pétroliers.

[4] Ce rapport, qui analysait différents mécanismes de contrôle des prix des produits pétroliers et tentait d'en mesurer les impacts sur les consommateurs et le marché, portait également sur une proposition législative ayant pour but de mieux contrôler les augmentations des prix des carburants, soumise par l'Association québécoise des indépendants du pétrole (l'AQUIP)¹.

[5] À la suite des nouvelles fluctuations récemment observées quant au prix des produits pétroliers, la Régie met à jour son rapport.

[6] Dans cette mise à jour, la Régie rappelle les conclusions du rapport de 2011, résume l'encadrement juridique et réglementaire actuel du marché des produits pétroliers au Québec et ajuste son portrait initial de l'expérience réglementaire des provinces de l'Atlantique. Elle met à jour également l'impact des différents mécanismes de contrôle des prix de l'essence ainsi que ses conclusions quant à l'application d'une réglementation des prix de l'essence sur le marché québécois.

[7] Ces conclusions reposent d'une part, sur les informations recueillies par la Régie auprès d'organismes de réglementation œuvrant dans les provinces maritimes, tels que le Newfoundland and Labrador Board of Commissioners of Public Utilities, la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau Brunswick, la Nova Scotia Utility and Review Board et la Regulatory & Appeals Commission, et, d'autre part, sur les données obtenues de la firme Kent Group ou colligées par la Régie dans le cadre de son rôle de surveillance des prix des produits pétroliers.

¹ Maintenant appelée l'Association des distributeurs d'énergie (ADEQ).

2. Rappel des conclusions du rapport de 2011

[8] Dans le rapport de 2011, la Régie n'était pas en mesure de conclure que l'adoption de mécanismes de contrôle des prix permet aux consommateurs l'accès aux prix les plus bas, ni que la mise en place de tels mécanismes se traduit nécessairement par des prix à la pompe plus élevés.

[9] La Régie établissait qu'en général, aucun des mécanismes analysés ne pouvait mettre les consommateurs à l'abri des variations, à la hausse comme à la baisse, des prix du pétrole brut ou de la volatilité des prix des produits raffinés. Ces mécanismes réussissent à atténuer, reporter ou lisser ces fluctuations, mais les prix affichés à la pompe finissent toujours par refléter les tendances lourdes du prix du pétrole. Ce dernier est établi par les marchés en fonction de l'offre et de la demande mondiale, des capacités de production et de raffinage ou de l'état des stocks en inventaire.

[10] Au Canada, les quatre provinces de l'Atlantique ont opté pour une réglementation des prix des carburants, reflétée par un mécanisme d'établissement d'un prix maximum (pour toutes) et d'un prix minimum (pour deux d'entre elles). Bien que les produits visés puissent varier d'une province à l'autre, les lois, leur application, les mécanismes ainsi que les expériences réglementaires sont sensiblement les mêmes. Or, il semblait, lors de l'étude, que la réglementation dans les provinces de l'Atlantique n'avait pas eu pour effet de réduire les prix payés à la pompe, bien qu'elle ait contribué à atteindre l'objectif recherché quant au lissage des fluctuations de prix.

[11] Le rapport de 2011 comparait les prix hors taxes annuels moyens au Québec et pour ces quatre provinces ce qui permettait à la Régie de constater que l'approche réglementaire de ces provinces pouvait amener une plus grande uniformité des prix entre les villes.

[12] Dans ce rapport, la Régie concluait que l'impact net d'un contrôle des prix au Québec serait difficile à évaluer. Les mécanismes étudiés impliquaient des prix minimum et maximum qui variaient en fonction des prix du pétrole brut fixés sur les marchés de gros. Ces mécanismes ne protégeaient donc pas contre les variations de prix du pétrole brut ou des produits raffinés. Selon la Régie, il existait d'autres moyens qu'une réglementation des prix pour aider les consommateurs à mieux comprendre les fluctuations des prix de détail de l'essence. Même s'il pouvait être amélioré, le modèle québécois qui consiste en la surveillance des prix des produits pétroliers par l'établissement d'un prix minimum estimé demeurerait valable pour favoriser le prix le plus bas pour le plus grand nombre de consommateurs.

[13] La Régie ajoutait que la mise en place de mécanismes de contrôle des prix au Québec était réalisable en autant que les objectifs poursuivis par le gouvernement à l'égard des prix des carburants soient clairement exprimés dans le cadre législatif et réglementaire. Ainsi, si c'est la réduction des fluctuations de prix qui est recherchée, l'expérience des provinces de l'Atlantique montre qu'un mécanisme de contrôle peut être une solution convenable. Si l'objectif premier est plutôt de favoriser le prix le plus bas pour le plus grand nombre de consommateurs, le modèle en vigueur au Québec, bien que perfectible, demeurerait valable.

3. Résumé de l'encadrement juridique et réglementaire du marché des produits pétroliers au Québec

3.1 Loi sur la Régie de l'énergie

[14] Les pouvoirs de la Régie en matière de prix des produits pétroliers sont établis par les articles 55 à 59 de la [Loi sur la Régie de l'énergie](#). L'article 59 de la Loi, qui traite notamment du calcul d'un prix minimum estimé, réfère aux éléments définis à l'article 67 de la [Loi sur les produits pétroliers](#). La Régie a un pouvoir de surveillance général sur les prix des produits pétroliers. Ces pouvoirs lui permettent :

- De faire la relève des prix de l'essence, du carburant diesel et, durant la saison de chauffage, des prix du mazout léger dans les 17 régions administratives du Québec;
- De publier des indicateurs représentant une estimation de ce qu'il en coûte, au minimum, à un détaillant pour acheter le carburant qu'il vendra au détail;
- De répondre aux demandes d'informations des détaillants, des consommateurs et des médias.

[15] Toutefois, la Régie ne possède aucun pouvoir quant à la fixation d'un prix maximum pour l'essence ou le diesel, des taxes fédérales et provinciales applicables, ou aux questions de concurrence. Ces questions relèvent d'autres instances.

[16] Les relevés et indicateurs publiés par la Régie, tels que le PME (Prix minimum estimé) et l'IQCA (Indicateur quotidien du coût d'acquisition), ainsi que plusieurs statistiques actuelles et historiques sur les prix des produits pétroliers se retrouvent à l'adresse suivante : http://www.regie-energie.qc.ca/energie/petrole_tarifs.php.

3.2 Loi sur les produits et les équipements pétroliers

[17] Le PME est une évaluation de ce qu'il en coûte pour vendre au détail l'essence et le carburant diesel. Tel que défini à l'article 67 de la Loi sur les produits pétroliers, le PME est composé des éléments suivants :

- a. Le prix minimal à la rampe de chargement;
- b. Le coût minimal de transport du produit;
- c. Les taxes fédérales et provinciales;
- d. Le montant fixé par la Régie au titre des coûts d'exploitation, lorsqu'applicable.

[18] En vertu de l'article 68 de la Loi sur les produits pétroliers, le gouvernement du Québec peut établir, au besoin, un prix maximum pour l'essence ou le diesel.

3.3 Taxes applicables aux produits pétroliers

[19] Revenu Québec publie, à chaque année le [Taux de taxe applicables dans les différentes régions du Québec](#), lesquelles taxes sont appliquées aux différents produits pétroliers distribués et vendus au Québec.

[20] Par ailleurs, l'Agence du revenu du Canada est responsable de la publication annuelle de la [Taxe d'accise fédérale](#) applicable.

3.4 Concurrence

[21] Ni la [Loi sur la Régie de l'énergie](#), ni la [Loi sur les produits pétroliers](#) ne prévoient de peines dans l'éventualité où un détaillant vend son pétrole à un prix moindre que le prix minimum estimé par la Régie. Par contre, l'article 67 de la [Loi sur les produits pétroliers](#) établit une présomption de pratique abusive à l'égard de quiconque vend au détail de l'essence ou du carburant diesel à un prix inférieur à ce qu'il en coûte pour acquérir et revendre ces produits. Cette disposition législative prévoit pour les détaillants un recours en dommages devant les tribunaux civils, auxquels peuvent s'ajouter des dommages et intérêts punitifs.

[22] La pratique courante des détaillants d'essence qui se sentent lésés par les prix affichés d'un autre commerçant est d'envoyer une mise en demeure à ce commerçant. Lorsque la situation perdure, le commerçant peut déposer à la Régie une demande d'inclusion du montant fixé au titre des coûts d'exploitation dans le prix minimum.

[23] Le [Bureau de la Concurrence Canada](#) est l'organisme indépendant qui voit à l'application de la [Loi sur la concurrence](#) pour l'ensemble du Canada.

4 Mise à jour de la situation réglementaire dans les provinces de l'Atlantique et présentation d'études sur l'impact de la réglementation

4.1 Législation actuelle

[24] Depuis l'analyse effectuée dans le rapport de 2011, il n'y a eu aucun changement législatif majeur dans les provinces de l'Atlantique concernant les mécanismes de contrôle des prix de l'essence. Cependant, certains paramètres entrant dans les calculs de fixation des prix ont changé, soit à l'égard de la méthodologie utilisée ou par le niveau des montants faisant partie de la réglementation. Un tableau intitulé : *Évolution du contexte réglementaire dans les provinces de l'Atlantique en comparaison avec le Québec*², annexé à ce document, résume les différentes approches de fixation des prix et fait état des changements observés.

² Voir annexe 1.

4.2 Récentes études sur l'impact de la réglementation dans les provinces de l'Atlantique et le Québec

[25] Depuis la création des différents organismes de réglementation du secteur de l'énergie dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, plusieurs questions se posaient quant à l'opportunité de réglementer le prix de certains produits pétroliers, et quant aux effets d'une telle réglementation pour les consommateurs, sur les marges des raffineurs et sur celles des distributeurs.

[26] Plusieurs études ont été publiées à ce sujet depuis le dernier rapport de 2011. La présente section résume les grandes lignes des études les plus pertinentes et utiles.

4.2.1 Études sur l'impact de la réglementation dans les provinces de l'Atlantique

Nouvelle-Écosse

[27] En 2012, une étude a été effectuée pour le compte du *Service Nova Scotia Municipal Relations*³. Selon l'étude, les prix ont augmenté en Nouvelle-Écosse après la mise en place de la réglementation, parce que les détaillants ajustaient leurs prix en fonction des prix maximums, qui étaient plus élevés que la tendance historique des prix. L'étude fait également état d'une variation selon le lieu géographique du relevé. En effet, dans les plus grandes régions urbaines, où le marché est plus compétitif, les prix ont diminué au niveau des minimums fixés. Les prix sont cependant restés près des niveaux maximums hors des grandes régions urbaines.

[28] L'étude cite deux avantages à la fixation des prix du carburant pour les consommateurs. D'abord, les hausses fortes et inattendues ont été pratiquement éliminées. Ensuite, les consommateurs peuvent mieux anticiper les hausses des prix et adapter leur consommation à ceux-ci. De plus, l'étude révèle que les écarts de prix entre les différentes régions de la Nouvelle-Écosse sont davantage liés aux écarts dans les coûts de transport.

[29] En 2014, le professeur en économie Payare Arya de l'*Université de Saint Mary's University* a publié une étude⁴ sur les effets de la régulation des prix des produits pétroliers sur les consommateurs, les grossistes, les détaillants et les recettes fiscales provenant de taxes prélevées sur les produits pétroliers. L'auteur tentait également de comparer le marché réglementé de la Nouvelle-Écosse à celui du Nouveau-Brunswick. Cette étude, portait spécifiquement sur la période d'octobre 2009, où la *Nova Scotia Utility and Review Board* a commencé à réglementer les prix de certains produits pétroliers sur une base hebdomadaire, jusqu'à novembre 2012.

[30] L'auteur indique que l'objectif de la régulation en Nouvelle-Écosse est de réduire les prix des carburants, de donner des marges équitables pour les grossistes et les détaillants, d'assurer un

³ [Hill, Roderick, Petroleum product prices and price regulation in Nova Scotia: a consumer's perspective. Final Report submitted to Service Nova Scotia and Municipal Relations, April 2012.](#)

⁴ [Pyare Arya, Effect of Nova Scotia Gasoline Price Regulation on Consumers, Business and Tax Revenue, International Journal of Humanities and Social Science, July 2014.](#)

MISE À JOUR 2018 DU RAPPORT SUR DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE CONTRÔLE DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS ET SUR LA PERTINENCE D'ADOPTER DE TELLES MESURES AU QUÉBEC

approvisionnement fiable pour les détaillants et de mettre un terme aux fermetures des essenceries dans les zones rurales.

[31] L'étude montre qu'en Nouvelle-Écosse, les prix des carburants de certaines essenceries réglementées peuvent être affectés par plusieurs facteurs tels que le type de propriété, la taille des essenceries, les promotions des prix, les zones géographiques et les types d'essenceries (avec service ou sans service).

[32] Enfin, l'étude conclut que la réglementation des prix des carburants a des effets réels, selon le contexte du marché, sur les consommateurs, les fournisseurs des carburants, les détaillants et les recettes fiscales du gouvernement.

Nouveau-Brunswick

[33] En octobre 2016, dans son rapport final⁵ présenté à la *Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick*, la firme Gardner Pinfold a traité des effets de la réglementation de certains produits pétroliers au Nouveau-Brunswick. Selon ce rapport, la marge de détail du Nouveau-Brunswick est comparable à la marge moyenne de l'ensemble du Canada et les volumes de vente se sont stabilisés durant les dernières années. L'étude précise en outre que la marge de détail de l'huile à chauffage est inférieure au Nouveau-Brunswick, comparativement aux autres provinces qui ne réglementent pas le marché de l'huile. Le consultant en conclut que le marché est concurrentiel au Nouveau-Brunswick. L'étude de Gardner Pinfold observe, par ailleurs, que les détaillants opérant dans les zones urbaines sont plus rentables que ceux qui opèrent dans les zones rurales, en raison des écarts liés aux volumes de ventes et aux coûts de transport. L'étude conclut que l'objectif du Nouveau-Brunswick quant à la réglementation du prix des produits pétroliers, qui est d'assurer à la fois le prix le plus bas possible et un approvisionnement continu, est atteint. Le consultant identifie toutefois quelques pistes d'amélioration. Par exemple, il recommande à la commission du Nouveau-Brunswick d'augmenter les frais de livraison maximums pour permettre aux petits détaillants opérants dans les zones éloignées de couvrir leur frais de livraison. Afin d'assurer une rentabilité équitable pour tous les détaillants, le consultant propose à la commission de réajuster les marges de détail, et ce, en tenant compte du volume des ventes, de l'augmentation des coûts des détaillants et de la politique de réglementation en place.

Institut atlantique des études de marché

[34] En août 2017, dans la deuxième étude qu'il réalise sur l'impact de la réglementation dans les provinces de l'Atlantique⁶, l'Institut atlantique des études de marché (AIMS) estime que la réglementation des prix de l'essence, dans les maritimes, a contribué à l'augmentation des prix, particulièrement en Nouvelle-Écosse. L'AIMS reconnaît cependant que la hausse des prix est

⁵ [Gardner Pinfold, L'examen des marges bénéficiaires maximales, des plafonds des coûts de livraison et des plafonds des frais de service complet en vertu du paragraphe 14\(1\) de la Loi sur la fixation des prix des produits pétroliers : rapport final, octobre 2016.](#)

⁶ [What's still missing in your wallet?](#)

MISE À JOUR 2018 DU RAPPORT SUR DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE CONTRÔLE DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS ET SUR LA PERTINENCE D'ADOPTER DE TELLES MESURES AU QUÉBEC

moins grande dans les autres provinces, notamment dans certaines villes comme Fredericton (Nouveau-Brunswick), Gander ou Corner Brook (Terre-Neuve et Labrador).

[35] L'étude précise également que lors de tendances haussières, les prix moyens observés dans les maritimes sont inférieurs depuis qu'ils sont réglementés, comparativement à ce qu'ils auraient été sans réglementation. L'AIMS estime toutefois que la réglementation a créé une distorsion des marchés, qui nuit à l'économie des provinces de l'Atlantique et que, dans l'ensemble, elle a coûté plus de 205 millions de dollars aux consommateurs en 2009. Toutefois, l'étude démontre que la moyenne des marges de détail est légèrement plus élevée depuis l'introduction de la réglementation.

[36] L'étude note que l'établissement du prix maximum dissuade les investissements en matière de capacité de production et de vente au détail, dans le secteur de l'énergie de la Nouvelle-Écosse. Ceci s'explique par le fait que les détaillants et les grossistes auront moins de profits et un retour sur investissement (TRI) plus bas, comparativement à ceux qui opèrent dans un marché non réglementé. Par contre, lors des tendances haussières, le prix maximum est avantageux pour les consommateurs, qui paient un prix inférieur à celui qui est observé dans un marché concurrentiel.

[37] L'étude de l'AIMS a cependant été critiquée par le professeur Roderick Hill⁷, en août 2017. En effet, lors d'une participation à la revue électronique *Behind the Numbers we did the Math*⁸, le professeur Hill affirme que les chiffres avancés par l'AIMS sont erronés. Particulièrement, il est d'avis que les marges commerciales présentées par l'AIMS, avant et après réglementation, ne tiennent pas compte de l'inflation et du taux de change. Le professeur Hill remet également en cause les résultats de l'étude, considérant que plusieurs données présentées dans la première version de l'étude, en 2009, sont reprises dans l'étude de 2017. À titre d'exemple, il cite la conclusion de l'AIMS à l'effet que les marges commerciales aient baissé depuis 2009, ce qui aurait dû permettre aux consommateurs de réaliser des économies, selon le professeur Hill. Cependant, ce dernier note que l'AIMS conclut plutôt que la réglementation a un impact négatif sur ces consommateurs, et ce, en référant aux données du rapport de 2009.

4.2.2 Études sur l'impact de la réglementation au Québec

[38] En mai 2012, Juan Esteban, Robert Clark et Jean-François Houde ont publié une étude dans la revue scientifique *American Economic Review* sous le titre «*Price controls and market structure : Evidence from gasoline retail markets*»⁹. Le but de cette étude était d'évaluer l'impact de la surveillance des prix des produits pétroliers par l'établissement d'un Prix minimum estimé (PME) sur l'organisation et la performance des marchés de détail au Québec.

⁷ M.Hill est professeur d'économie à l'Université du Nouveau-Brunswick et chercheur associé au Centre Canadien des Politiques Alternatives.

⁸ [Roderick Hill, *Claims that gas price regulation costs consumers don't stand up to scrutiny, Behind the Numbers we did the Math, août 2017.*](#)

⁹ [Juan Esteban, Robert Clark & Jean-François Houde, *Price controls and market structure : Evidence from gasoline retail markets, American Economic Review, May 2012.*](#)

MISE À JOUR 2018 DU RAPPORT SUR DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE CONTRÔLE DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS ET SUR LA PERTINENCE D'ADOPTER DE TELLES MESURES AU QUÉBEC

[39] Les auteurs affirment que la surveillance des prix des produits pétroliers par l'établissement du PME au Québec a eu un grand effet à la fois sur la structure et sur l'organisation du marché de l'essence au détail. Ils indiquent que le nombre d'essenceries a fortement augmenté après l'introduction du Prix minimum estimé (PME), comparativement au reste du Canada. Ces effets sont identifiés en comparant le comportement de long terme, avant et après 1997, moment où le PME a été introduit, avec le reste du Canada où il n'y avait pas de politiques de réglementations. Les auteurs notent, en outre, que les essenceries au Québec sont de plus en plus homogènes depuis 1997, et ce, en termes de produits et de services offerts.

[40] L'étude conclut que l'introduction du PME au Québec a eu pour effet, d'une part, de réduire les prix et les ventes des stations d'essence, et d'autre part, d'augmenter la compétition entre les petits détaillants, ce qui résulte en un impact positif pour les consommateurs et les petits détaillants. En effet, ces derniers sont protégés des grands joueurs du marché, qui ont les moyens d'adopter des stratégies de prix très agressives. Les auteurs concluent également que le PME empêche l'occurrence des guerres des prix au Québec et que l'évolution des prix et des profits sont davantage prévisibles.

[41] Toutefois, cette étude québécoise souligne qu'un PME peut faciliter la collusion pour les entreprises opérant dans un marché caractérisé par des coûts différents. Particulièrement, cette situation peut se manifester si le PME est supérieur aux coûts marginaux des essenceries les moins compétitives. Ainsi, le prix minimum garantit un profit même pour les entreprises opérant avec des coûts élevés. Il semble que le contexte de réglementation du Québec facilite la communication entre les entreprises, qui peuvent coordonner leurs changements des prix ou poursuivre leurs concurrents s'ils affichent des prix inférieurs au prix minimum¹⁰.

4.2.3 Conclusion

[42] L'ensemble des études recensées et présentées dans le présent rapport confirme que la réglementation relative aux prix des produits pétroliers, qu'il s'agisse de la surveillance des prix des produits pétroliers ou l'établissement de prix minimum ou maximum, a un impact direct sur le marché de la vente d'essence et sur les prix de cette dernière. Il n'est cependant pas clair que l'établissement d'un prix maximum soit toujours à l'avantage du consommateur.

¹⁰ [Robert Clark & Jean-François Houde, *Collusion with Asymmetric Retailers: Evidence from a Gasoline Price-Fixing Case*, *American Economic Journal*, 2013.](#)

5 Évolution des prix au Québec par rapport aux autres provinces canadiennes

[43] Les prix de l'essence observés au Québec et dans le reste du Canada, depuis 2017, moment où la Régie a observé une nouvelle tendance à la hausse du prix de l'essence au Québec, sont comparés dans la présente section, afin de mettre en évidence le possible lien entre les mécanismes de contrôle et l'évolution des prix de l'essence.

5.1 Prix de l'essence dans les principales villes du Canada

[44] Les prix de l'essence varient au Canada et le niveau des fluctuations varie d'une province à l'autre, tel que l'indique le Tableau 1, ci-après.

[45] Cependant, pour l'ensemble des principales villes du Canada, le prix de l'essence semble avoir augmenté de 14 % entre 2017 et la moitié de l'année 2018. Calgary est la ville où l'augmentation est la plus prononcée et St-John TN, la ville où cette hausse est la plus faible. Quant à la croissance des prix de l'essence dans la ville de Montréal entre 2017 et 2018, elle est légèrement au-dessous de la croissance moyenne observée pour l'ensemble des grandes villes du Canada.

[46] Le Tableau 1 illustre le lien possible entre l'implantation de mécanismes de contrôle des prix de l'essence et les prix observés. Les villes des maritimes où des mécanismes de contrôle des prix de l'essence sont appliqués, sont identifiées en rouge (prix plafond) et en bleu (prix plafond et prix plancher).

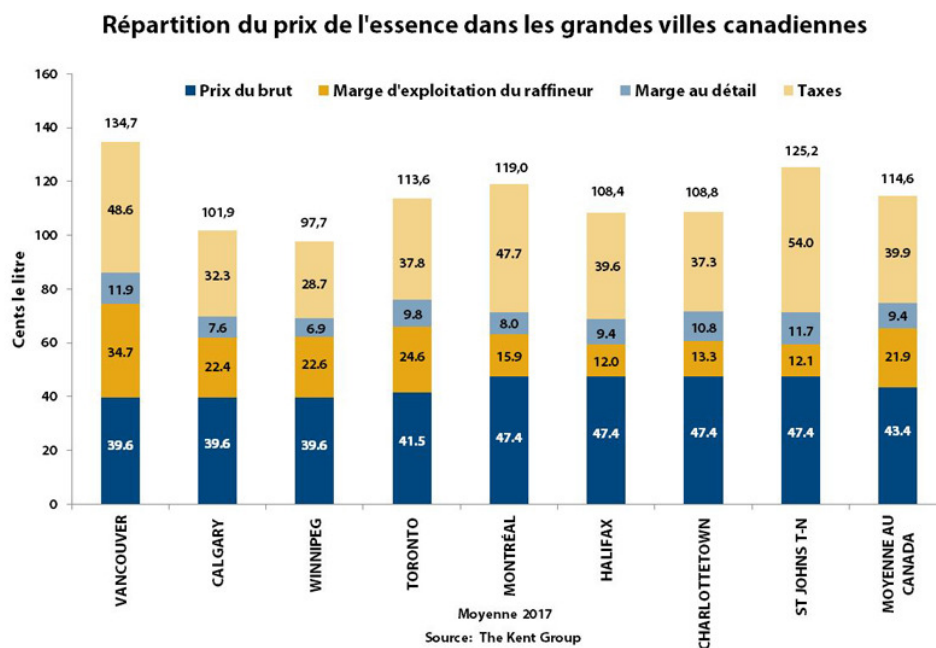
| Tableau 1 | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------|
| Croissance du prix de l'essence dans les principales villes du Canada (¢/litre) | | | |
| | Moyenne 2017 (Janvier à décembre) | Moyenne 2018 (Janvier à juillet) | Variation % |
| Vancouver | 134,70 | 151,20 | 12,2% |
| Calgary | 101,90 | 120,10 | 17,9% |
| Winnipeg | 97,70 | 114,90 | 17,6% |
| Toronto | 113,60 | 130,10 | 14,5% |
| Montréal | 119,00 | 134,20 | 12,8% |
| Halifax | 108,40 | 120,60 | 11,3% |
| Charlottetown | 108,80 | 122,00 | 12,1% |
| St Johns T-N | 125,20 | 127,80 | 2,1% |
| Moyenne du Canada | 114,60 | 130,70 | 14,0% |

Source : Tableau produit par la Régie de l'énergie à partir des données fournies par The Kent Group.

MISE À JOUR 2018 DU RAPPORT SUR DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE CONTRÔLE DES PRIX DES PRODUITS PÉTROLIERS ET SUR LA PERTINENCE D'ADOPTER DE TELLES MESURES AU QUÉBEC

[47] Le niveau estimé des marges de détail moyennes de la vente d'essence dans les principales grandes villes du Canada se retrouve, quant à lui, dans les graphiques suivants.

Graphique 1

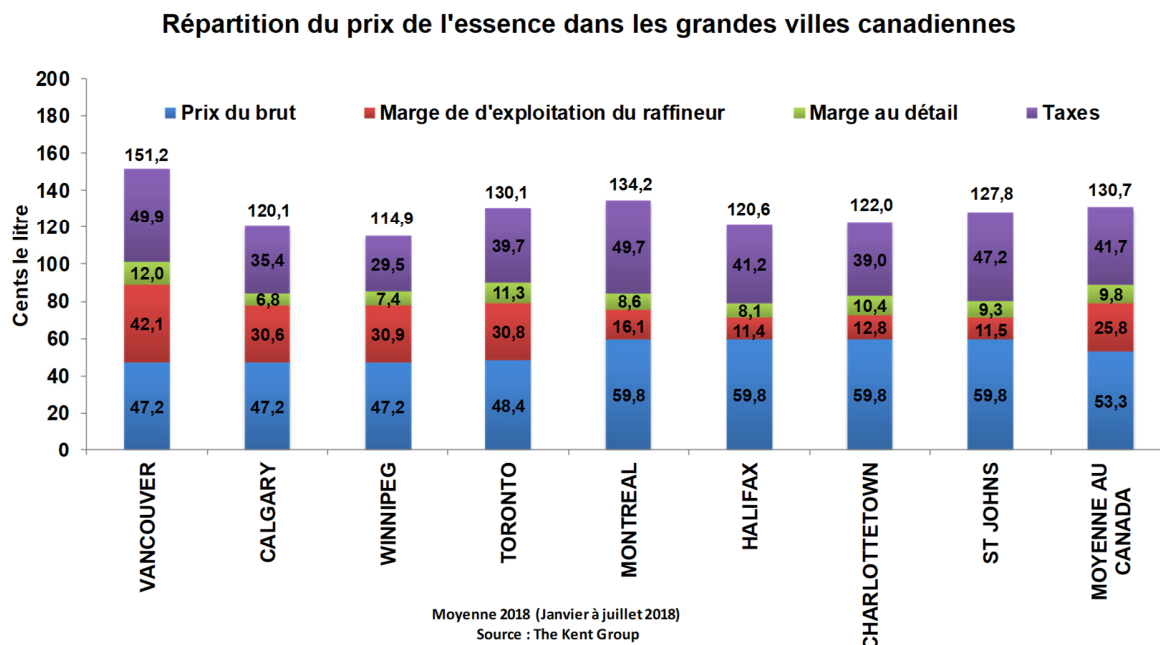


[48] Ainsi, à Montréal, le niveau moyen des marges de détail serait passé de 8,0 ¢/litre pour l'ensemble de l'année 2017 à 8,6 ¢/litre pour la première moitié de l'année 2018, soit une hausse de 7,5 %. Toutefois, selon les données de *The Kent Group*, la marge au détail moyenne pour Montréal serait inférieure à la marge moyenne pour l'ensemble des grandes villes canadiennes qui se situe à 9,4 ¢/litre en 2017 comparativement à 9,8 ¢/litre pour la première moitié de 2018.

[49] C'est par ailleurs à St-Johns que la plus forte baisse du niveau moyen de la marge au détail est observée. Ainsi, la marge est passée de 11,7 ¢/litre en 2017, à 9,3 ¢/litre pour la première moitié de 2018, soit une baisse de 20,5 %.

[50] La plus forte augmentation du niveau moyen de la marge au détail a été observée à Toronto, selon *The Kent Group*. Cette marge est passée de 9,8 ¢/litre en 2017, à 11,3 ¢/litre pour la première moitié de 2018.

Graphique 2



[51] Pour l'ensemble des grandes villes du Canada, la marge au détail de la vente d'essence serait passée de 9,4 ¢/litre à 9,8 ¢/litre, soit une hausse de 0,4 ¢ ou 4,3 %.

[52] La comparaison des prix et des marges de détail des grandes villes du Canada, entre 2017 et 2018, ne permet pas de conclure à un lien direct entre les prix observés et l'implantation d'un mécanisme de contrôle des prix plancher ou plafond de l'essence.

5.2 Les prix des produits pétroliers au Québec

[53] La Régie a publié, le 18 juillet 2018, sa plus récente *Revue annuelle sur les prix des produits pétroliers*. Cette Revue se retrouve sur le site internet de la Régie.

6 Conclusions

[54] La prudence mise de l'avant par la Régie de l'énergie, au moment d'énoncer ses conclusions, en 2011, au sujet de l'opportunité d'une réglementation québécoise inspirée des mécanismes de contrôle des prix des provinces de l'Atlantique est toujours d'actualité, puisqu'une telle nouvelle réglementation aurait vraisemblablement de l'influence sur le comportement des acteurs du marché des produits pétroliers. Essentiellement, la Régie se pose les mêmes questions qu'en 2011, sauf en ce qui a trait aux approvisionnements, et ajuste ses réponses selon la situation observée en 2018.

1. Les consommateurs paieraient-ils moins cher leur essence si un mécanisme de contrôle (de type fixation du prix plafond et/ou du prix plancher) des prix était en vigueur au Québec?

[55] Les études réalisées depuis 2011, et recensées dans la présente mise à jour, sur l'expérience des provinces de l'Atlantique¹¹, n'arrivent pas toutes aux mêmes conclusions. Les principaux avantages relevés portent surtout sur la quasi élimination des hausses fortes et inattendues, ce qui permet aux consommateurs de mieux anticiper les hausses de prix et d'adapter leur consommation en conséquence. Il semble cependant que les formules de prix de certaines provinces permettent aux raffineurs d'obtenir de plus grandes marges de profit et, au gouvernement, de bénéficier de plus de recettes fiscales. Cependant, le bilan net de tels mécanismes de contrôle est difficile à évaluer et surtout, à transposer au Québec, où la population et le nombre plus grand d'essenceries, sont répartis sur un plus large territoire composé de régions où les acteurs du marché sont forts différents¹².

[56] Certaines études semblent également indiquer que les prix ont tendance à augmenter davantage dans un marché réglementé, lorsque le marché des carburants est à la hausse, et de baisser davantage, lorsque le marché est à la baisse, tendance qui s'observe davantage à l'extérieur des grands centres qu'en milieu urbain.

2. Une réglementation des prix de détail de l'essence en réduirait-elle la volatilité?

[57] La réponse à cette question n'est pas simple. Il semble que ce soit le cas en Nouvelle-Écosse. Si le gouvernement québécois souhaite réduire les fluctuations des prix de l'essence, la Régie croit toujours, comme en 2011, qu'un exercice hebdomadaire de fixation des prix comme celui en vigueur en Nouvelle-Écosse pourrait contribuer à atteindre cet objectif.

3. Une réglementation des prix de détail de l'essence mettrait-elle les Québécois à l'abri d'une tendance à la hausse des prix des produits pétroliers sur les marchés mondiaux?

[58] La mise à jour effectuée dans le présent rapport confirme que tous les modèles décrits impliquent que les prix minimum et maximum de l'essence varient en fonction d'un prix de référence, qui se veut le reflet des prix fixés sur les marchés de gros. Les mécanismes de contrôle des prix ne protègent donc pas contre les tendances lourdes qui influencent les prix du pétrole brut ou des produits raffinés. Ces mécanismes semblent cependant réussir à atténuer les fluctuations quotidiennes.

¹¹ Dont la superficie, la population et le nombre d'essenceries sont largement inférieurs à ceux du Québec.

¹² [Portrait du marché québécois de la vente au détail - Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2016.](#)

4. Une réglementation des prix de détail de l'essence aiderait-elle les consommateurs à mieux en comprendre les fluctuations?

[59] Tout comme en 2011, la Régie est d'avis qu'une réglementation proposant des prix fixés selon un cadre défini et publicisé aiderait certainement les consommateurs à mieux comprendre les mécanismes de fixation des prix de détail de l'essence. La Régie n'est cependant pas à même d'affirmer que l'adoption de mécanismes de contrôle des prix est la seule solution aux préoccupations formulées à l'égard du fonctionnement du marché québécois de la vente au détail de l'essence.

[60] Les études recensées dans la présente mise à jour semblent confirmer, comme en 2011 que si l'objectif recherché est de favoriser le prix le plus bas pour le plus grand nombre de consommateurs, le modèle actuellement en vigueur au Québec, bien que perfectible, demeure valable.

[61] Ces mêmes études démontrent également qu'un mécanisme de contrôle des prix peut être mis en œuvre de façon efficace et harmonieuse afin de réduire la fluctuation des prix.

5. Le fait de ne pas avoir de mécanisme de contrôle en place défavorise-t-il le Québec par rapport aux autres provinces du Canada ?

[62] La comparaison des prix de l'essence moyen à Montréal avec ceux de l'Atlantique indique que ces derniers sont légèrement plus faibles, mais il n'est pas possible de conclure que ce soit seulement dû à l'application de mécanismes de contrôle dans ces provinces. D'autres facteurs pourraient en être la cause.

[63] Par ailleurs, les données colligées dans la présente mise à jour indiquent que le prix de l'essence à Montréal (moyenne annuelle), s'il est un peu supérieur à celui de Toronto, demeure tout de même comparable. De plus, la croissance observée au Québec entre 2017 (12 mois) et 2018 (6 mois) est inférieure de 1,7 % à celle qui a été observée à Toronto. L'Ontario n'applique aucun mécanisme de contrôle des prix.

[64] La croissance du prix moyen de l'essence à Montréal semble également être inférieure à celles de Winnipeg et Calgary. De façon générale, si le prix de l'essence est en moyenne légèrement plus élevé à Montréal (134,2 ¢/litre) que pour la moyenne du Canada (130,2 ¢/litre), sa croissance semble avoir été légèrement plus faible entre 2017 et 2018 (12,8 % à Montréal, contre 14,0 % pour l'ensemble du Canada).

ANNEXE 1

***Évolution du contexte réglementaire dans les provinces de
l'Atlantique en comparaison avec le Québec***

ANNEXE 1: Évolution du contexte réglementaire dans les provinces de l'Atlantique en comparaison avec le Québec

| Province | Organisme responsable | Fréquence de révision | Objet du mécanisme | Nombre de zones | Instauration | Approche de fixation des prix | Liens | Loi | Taxe provinciale sur le carburant | Marge (gros et détail combiné) | Marge de gros | Marge de détail (essenceries sans service) | Marge de détail (essenceries avec service) | Allocation de transport | Taxe de vente harmonisée | Coûts d'exploitation |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Terre-Neuve et Labrador | Newfoundland and Labrador Board of Commissioners of Public Utilities | Tous les jeudis | Prix plafond seulement | 14 (+12 zones secondaires) | 2001 | Avant le 23 novembre 2006, les prix maximum pour l'essence, le diesel, le mazout résidentiel et le propane à usage domestique sont établis sur une base mensuelle (au milieu de chaque mois). Par la suite, du 23 novembre 2006 au 28 janvier 2010, la commission fixe les prix à tous les deux jeudis. Depuis le 28 janvier 2010, la commission fixe ses prix sur une base hebdomadaire à tous les jeudis afin de répondre à la volatilité des marchés des produits pétroliers. Ce changement amène également une meilleure conformité dans l'ensemble des provinces de l'Atlantique rejoignant les politiques à la semaine des prix maximum de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Cet organisme fixe les prix de détail maximaux en utilisant les prix du marché au comptant et en ajoutant les marges de gros et de détail, les coûts de transport et les taxes. | http://www.pub.nf.ca/ http://www.pub.nf.ca/press/ppo/PolicyChanges-Jan2010.pdf http://www.pub.nf.ca/press/jppo/PPO_Media150115.pdf | Petroleum Products Act and Regulations | 20,50 c/litre pour l'essence et 21,50 c/litre pour le diesel et 7,0 c/litre pour le propane | 18,47 c/litre | 9,74 c/litre | pas spécifiée | 8,73 c/litre | n/a | 15% | n/a |
| Nouveau-Brunswick | Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick | Tous les jeudis | Prix plafond seulement | Une, couvrant toute la province | 2006 | La Commission de l'énergie et des services publics régit seulement les prix maximum de vente des carburants pour automobile (tout type d'essence et le diesel) et pour chauffage (huile de fourniture et propane) au niveau du marché de détail. Toutefois, les autres produits pétroliers ne sont pas réglementés. La commission fixe ces prix tous les jeudis, selon le prix hebdomadaire moyen au comptant des produits pétroliers raffinés transigés à la division du port de New York du New York Mercantile Exchange (NYMEX). La Commission établit les prix en fonction d'une semaine de cotation de sept jours qui débute le mercredi et se termine le mardi suivant. Les nouveaux prix maximums entrent en vigueur à 0 h 1 chaque jeudi matin. Les prix sont fixés au moyen d'une formule stricte établie dans la réglementation et incluent les marges des grossistes et des détaillants, les coûts de livraison ainsi que toutes les taxes applicables. La Commission n'agit pas à sa discrétion lorsqu'elle établit les prix des produits pétroliers maximums. La Loi sur la fixation du prix des produits pétroliers autorise la Commission à faire des redressements aux marges bénéficiaires maximales des grossistes et des détaillants, aux coûts de livraison maximums et aux frais maximums de plein service que les détaillants de carburant automobile peuvent facturer. | http://www.nbeub.ca/fr/pe/troleum http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/der/energie/content/plan_directeur/content/prix.html | Plusieurs modifications ont été apportées sur «The Petroleum Products Pricing Act» durant ces dernières années affectant à la fois les carburants à usage automobile et chauffage. Toutefois, la base comment établir les prix maximums n'a pas changé. | 15,5c/litre pour tous les produits de type essence et 21,5 c/litre pour le diesel et aucune taxe provinciale sur les carburants de chauffage | n/a | 6,51c/litre | Le maximum est à 6,5c/litre | La prime est à 9,5c/litre | 3,0c/litre pour les carburants automobiles et 10,0 c/litre pour le propane | 15% | n/a |
| Nouvelle-Écosse | Nova Scotia Utility and Review Board | Tous les jeudis toutefois les prix deviennent effectifs que les vendredi à partir de 12h01 | Prix plancher et prix plafond | Six | 2006 | La Nova Scotia Utility and Review Board (NSUARB) fixe les prix des produits pétroliers vendus en Nouvelle-Écosse, suivant le Petroleum Products Pricing Act et le Petroleum Products Pricing Regulations depuis le 1er octobre 2009. Auparavant, ces prix étaient fixés par le Minister of Service Nova Scotia and Municipal Relations (SNSMR) (2006). Le ministère est maintenant sous le nom «Service Nova Scotia» et il a toujours une politique de surveillance de la Loi et du Règlement. | https://nsuarb.novascotia.ca/mandates/gasoline-diesel-pricing/ | Aucune | 15,5c/litre | n/a | Le maximum est à 6,65c/litre | Le minimum est de 4,8c/litre Le maximum est de 6,6c/litre | Le minimum est à 4,8c/litre Aucun maximum | Le minimum est de 0,5c/litre Le maximum est de 2,2 c/litre | 15% | |
| Île-du-Prince-Édouard | Regulatory & Appeals Commission | Le 1er et le 15 de chaque mois | Prix plancher et prix plafond | Une, couvrant toute la province | 1988 | La Commission de réglementation et d'appels de l'Île-du-Prince-Édouard réglemente les prix provinciaux de l'essence, du diesel, du mazout domestique et du propane. | http://www.irac.pe.ca/ | PEI Petroleum Products Act | La taxe est de 13,1 c/litre | n/a | 5,0c/litre | Le minimum est de 5,5 c/litre Le maximum est de 6,5c/litre | Le minimum est de 7,5c/litre. Le maximum est de à 10,5c/litre | n/a | 15% | |
| Québec | Régie de l'énergie | Tous les vendredis | Prix minimum estimé | Estimation pour les municipalités régionales de comté et les 17 régions administratives du Québec | 1997 | Chaque semaine, la Régie publie une évaluation de ce qu'il en coûte pour vendre au détail l'essence et le carburant diesel, en fonction des éléments définis à l'article 67 de la LPP. Cette évaluation est désignée par l'expression Prix minimum estimé (PME). Le PME est disponible pour l'essence ordinaire, l'essence super et le carburant diesel. Conformément à la LPP, la marge du détaillant n'est pas inclus dans le PME. Le PME est publié à titre indicatif et sert à établir une balise en regard d'une éventuelle présomption de pratique abusive. Conformément à l'Arrêté ministériel, le PME est en vigueur du mardi à 0 h au lundi suivant à minuit. | http://www.regie-energie.qc.ca/energie/PME/pmeo.pdf | Aucune | 19,2c/litre | | | | Taxe sur transport à Montréal 3c/litre | (TVQ) 9,975% | Passé de 3,0c/litre à 3,5c/litre en 2012 (décision 2018 à venir) | |

Sources et liens:

[Taxe provinciale sur les carburants](#)

[Office national de l'énergie-Règlementation des prix de l'essence](#)

[Nouveau-Brunswick Prix Maximum](#)

http://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/finance/taxes/gasoline_motive_fueltax.html#rates

<http://www.deslibris.ca/ID/251492>

<http://www.deslibris.ca/ID/215284>

<http://www.deslibris.ca/ID/233569>

<http://www.pub.nl.ca/gpoauto.htm>

[Petro-Canada Taxes sur l'essence](#)

[Association canadienne des carburants - Prix essence](#)

[Petroleum Products Act de l'île du Prince Edouard](#)

<http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/p10-1.htm#1>

<http://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/Regulations/rc010079.htm>

http://www.fin.gov.nl.ca/fin/publications/RAA-GAS-02_gasoline_tax_general.pdf

<http://www.pub.nl.ca/orders/order2015/pp/pp2-2015.pdf>