

LE RETOUR DES PÉAGES SUR LES AUTOROUTES QUÉBÉCOISES

L'ampleur des travaux annoncés en février par le ministère des Transports (12 milliards \$ de 2008 à 2012) suggère l'importance du manque d'entretien des infrastructures routières au cours des dernières années. En octobre dernier, l'IEDM publiait une Note économique afin d'expliquer l'efficacité des péages en ce qui a trait au financement du réseau routier¹. En effet, on y démontrait qu'il s'agit du mode de perception qui respecte le mieux le principe de l'utilisateur-payeur.



Cette Note économique a été préparée par **Mathieu Laberge**, économiste à l'IEDM et titulaire d'une maîtrise en économie internationale et économétrie de l'Université de Nottingham.

Aucune route ni aucun pont ne font actuellement l'objet d'un péage au Québec, contrairement à la situation qui prévalait jusque dans les années 1980². Cela changera toutefois sous peu, avec le nouveau pont de l'autoroute 25 et le prolongement de l'autoroute 30. Le gouvernement a aussi laissé entendre que les péages prendraient une plus grande place dans un avenir proche³.

Cette Note économique présente plus en détail quatre scénarios afin d'illustrer qu'un retour aux péages est réaliste soit a) sur les ponts de l'île de Montréal, b) dans la région métropolitaine de Montréal, c) dans un ensemble de régions urbaines ou d) sur la totalité des autoroutes principales du Québec. Dans tous les scénarios, on présume que le péage électronique sera employé puisqu'il s'avère peu coûteux et permet de minimiser les conséquences sur la fluidité de la circulation. La question de l'utilisation des fonds ainsi recueillis sera ensuite abordée.

Les différents scénarios

Puisqu'il s'agit d'une hypothèse souvent évoquée dans les milieux politiques et

d'affaires de la métropole, un premier scénario à évaluer est celui de l'instauration de péages sur les ponts de l'île de Montréal (Scénario A). Si ceux-ci avaient fait l'objet d'une tarification moyenne équivalant à celle adoptée pour le pont de l'autoroute 25⁴, les péages auraient généré des recettes de l'ordre de 449 millions \$ en 2007⁵, en tenant compte des coûts de perception (15 % des revenus bruts) et des créances irrécouvrables (5 %)⁶.



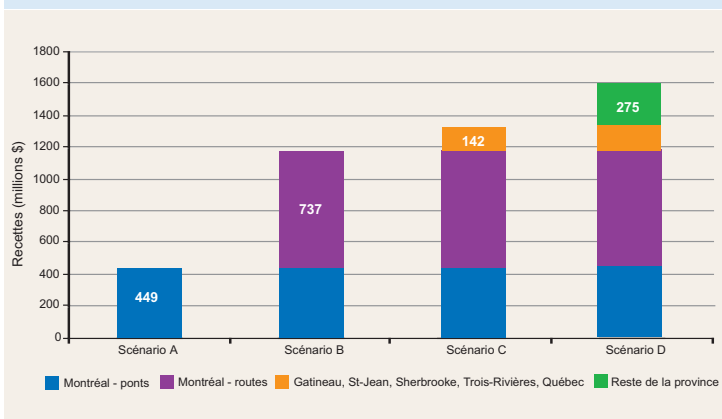
Le tarif facturé aux utilisateurs varierait selon le moment de la journée et le type de véhicule. Ainsi, le montant minimal pour le passage d'un véhicule de promenade pendant les heures de pointe serait de 0,80 \$ alors que le montant maximal serait de 2,40 \$.

Hors des heures de pointe, le minimum serait de 0,60 \$ et le maximum de 1,80 \$. Ces tarifs ont été déterminés par le gouvernement dans l'objectif de maximiser le nombre de véhicules sur le pont tout en évitant les embouteillages. Le tarif serait plus important pour les camions afin de tenir compte de l'usure supplémentaire causée aux routes par la circulation de véhicules lourds, ce qui éviterait de créer une subvention implicite à l'industrie du camionnage⁷.

1. Voir : Mathieu Laberge, *Le péage comme solution au financement du réseau routier*, IEDM, octobre 2007.
2. Fred Nix, *Alternative Road Financing Arrangements*, 2001, p. 8.
3. Denis Lessard, « Les péages vont se multiplier », *La Presse*, 19 octobre 2007, p. A-2.
4. Ministère des Transports, *Projet pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal*, Entente de partenariat, 13 septembre 2007, p. 131.
5. L'achalandage sur les ponts a été estimé à partir des débits journaliers moyens annuels (DJMA) du ministère des Transports pour 2006. L'achalandage a été réduit de 9 % pour tenir compte de l'impact de l'imposition d'un tarif sur la demande. Le pont Lachapelle et le pont Viau ont été exclus des calculs puisqu'aucun DJMA n'était disponible. Le DJMA des ponts fédéraux a été estimé à partir des données du rapport annuel 2006-2007 de la Société des ponts fédéraux (p. 15).
6. Des études trouvent des coûts de perception qui varient entre 5 et 20 % des revenus générés par les péages pour une variété de projets, y compris le péage électronique et manuel. Voir : Washington State Department of Transportation, *Comparative Analysis of Toll Facility Operational Costs*, 2007; Siemens Electronic Tolling, *Road User Charging Schemes in Europe: Current Experiences and Future Trends*, 2007. Le Parliamentary Office of Science and Technology britannique évalue pour sa part le coût d'entretien des équipements de perception à 10 % des revenus (House of Commons, *Electronic Road Charging*, 1998). Les créances irrécouvrables ont été évaluées à partir d'un taux d'échec des équipements de 1 à 2 % et d'un taux de non-paiement de 2 à 3 %.
7. P.T. Bauer, *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*, Harvard University Press, 1984, p. 43.

FIGURE 1

Recettes provenant des péages en 2006 d'après différents scénarios



La nécessité d'un péage à tarif variable reflète la nature complexe des infrastructures routières. Elles comportent un coût fixe de construction élevé alors que le coût associé à chaque véhicule qui y circule est relativement faible. Puisque l'infrastructure est déjà utilisée à pleine capacité en période de pointe, pour réaliser des bénéfices d'échelle elle doit attirer davantage de véhicules pendant le reste de la journée afin d'étaler les coûts fixes sur un nombre plus grand de passages.

La tarification optimale varierait donc en fonction du coût de l'usure pour différents types de véhicules et de la sensibilité des usagers à la présence du péage⁸. Dans le cas de la tarification d'une autoroute, les différents segments de marché sont : (1) les utilisateurs qui doivent se déplacer aux heures de pointe et qui devront payer un tarif plus élevé reflétant la demande supérieure lors de ces périodes et (2) les utilisateurs qui peuvent se déplacer hors des heures de pointe et qui seront tentés de modifier leurs habitudes pour profiter du tarif moins élevé. Le recours à une telle structure de tarification encourage l'utilisation de la route hors des heures de pointe, ce qui aide à lutter contre les embouteillages⁹.

La seule tarification des ponts de l'île de Montréal pose toutefois problème. Effectivement, les montants perçus par les péages

prévus dépasseraient largement le coût annuel de l'entretien, de la dépréciation et de l'administration des infrastructures tarifées. Par exemple, ce coût représente pour la Société Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée 34 millions \$ en 2007 pour toutes les structures qu'elle gère¹⁰. À titre de comparaison, les trois ponts montréalais dont la société est responsable génèrent des recettes de 155 millions \$ annuellement selon nos hypothèses. Le cas des ponts est toutefois une exception, car en général un péage sur une autoroute ne fournit pas des revenus suffisants pour qu'elle soit autofinancée.

La conception d'un retour des péages selon une approche « réseau », par opposition à l'approche « projet » adoptée jusqu'à maintenant et qui consiste à ne tarifier que les nouvelles constructions, permettrait d'envisager le retour des péages sur un plus grand nombre d'infrastructures tout en évitant de causer des transferts de circulation importants des itinéraires tarifés vers ceux qui ne le sont pas. Il serait donc opportun de tarifier l'ensemble du réseau autoroutier de la région métropolitaine de Montréal (Scénario B)¹¹. En incluant les ponts, on obtiendrait des recettes de l'ordre de 1,2 milliard \$ par année¹².

La tarification pourrait également s'étendre aux autoroutes principales des autres agglomérations urbaines, comme Gatineau, Saint-Jean-sur-Richelieu, Sherbrooke, Trois-Rivières et Québec (Scénario C)¹³. Ce scénario générerait des revenus annuels supplémentaires de l'ordre de 142 millions \$, pour un total de 1,3 milliard \$ en incluant la région métropolitaine de Montréal¹⁴.

Une dernière possibilité consisterait à étendre le péage à l'ensemble des axes routiers principaux dont le débit journalier moyen annuel est de 10 000 passages et plus (Scénario D). En plus des autoroutes à proximité des agglomérations urbaines, ce plan inclurait la plupart des grands axes autoroutiers du Québec¹⁵. Les revenus globaux dans ces circonstances

Le recours à une tarification différenciée encourage l'utilisation de la route hors des heures de pointe, ce qui aide à lutter contre les embouteillages.

8. Cette structure de prix segmentée consiste à adopter une politique de tarification de type « Ramsey-Boiteux », l'élasticité-prix étant différente selon le type de véhicule. Voir : Marcel Boyer, Michel Moreaux et Michel Truchon, *Partage des coûts et tarification des infrastructures*, CIRANO, 2006, p. 299; François Fournier et Robert Simard, « The DRAG-2 Model for Quebec » dans Marc Gaudry et Sylvain Lassarre, *Structural Road Accident Models*, The International DRAG Family, 2000, p. 37-66.

9. Voir : Robin Lindsey, *Congestion Relief: Assessing the Case for Road Tolls in Canada*, Institut C.D. Howe, 2007.

10. Société des ponts fédéraux, *op. cit.*, note 5, p. 41. La Société Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée s'occupe des structures suivantes : pont Champlain et son estacade, pont Jacques-Cartier, pont Honoré-Mercier et tunnel de Melocheville.

11. En plus des ponts mentionnés précédemment, ce plan comprend des portions des autoroutes suivantes : A-10, A-13, A-15, A-19, A-20, A-25, A-30, A-40, A-440, A-640, A-520, A-720, Rt-116 et Rt-132.

12. Le péage moyen sur les autoroutes serait de 0,10 \$ par kilomètre, soit 58 % du tarif moyen des véhicules de promenade de l'autoroute 407 à Toronto. L'achalandage a été réduit de 9 % pour tenir compte de l'élasticité-prix de la demande.

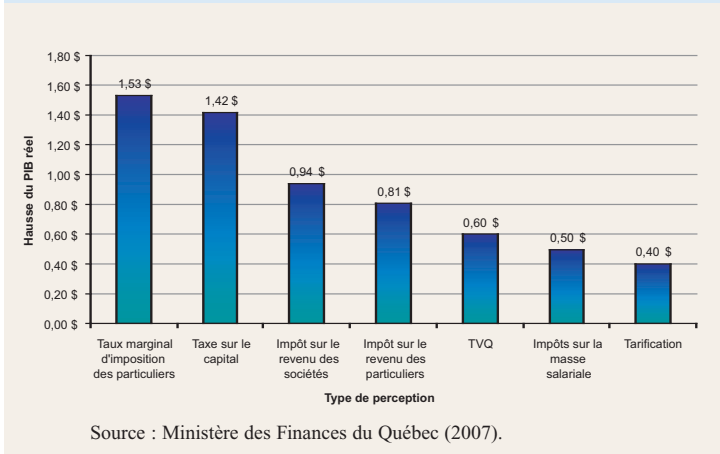
13. À l'extérieur de la région métropolitaine de Montréal, les tronçons tarifés seraient ceux qui présentent un DJMA minimum de 10 000 passages. Seules les autoroutes provinciales (deux chiffres) et leurs extensions à trois chiffres sont comprises dans le modèle. Le tarif moyen hors de la région métropolitaine de Montréal serait de 0,05 \$. L'achalandage a été réduit de 4,5 % pour tenir compte de l'élasticité-prix de la demande.

14. En plus des ponts et autoroutes compris dans le Scénario B, ce scénario inclut des portions des autoroutes suivantes : A-5, A-35, A-50, A-55, A-73, A-540, Rt-173 et Rt-573.

15. En plus des ponts et autoroutes compris dans le Scénario C, ce scénario inclut les autoroutes suivantes : A-10 jusqu'à Sherbrooke, A-15 jusqu'à Mont-Tremblant, A-20 jusqu'à La Pocatière, A-40 jusqu'à Sainte-Anne-de-Beaupré, A-50 et A-73.

FIGURE 2

Impact sur le PIB réel par dollar de réduction d'impôt



s'élèverait à 1,6 milliard \$. La majorité de ce montant (74 %) proviendrait de la région métropolitaine de Montréal, alors que 9 % proviendraient des autres régions urbaines et 17 % du reste de la province.

Ce scénario est celui qui aurait l'impact économique le moins important sur le comportement des individus. Effectivement, en tarifant une grande partie des autoroutes principales du Québec et en touchant la majeure partie des automobilistes québécois, ce plan de péages permettrait de réduire les subventions implicites aux automobilistes qui n'habitent pas à proximité des grandes régions urbaines. Il respecte ainsi le principe selon lequel une perception fiscale est plus efficace si elle s'applique à une large base et impose un bas taux d'imposition.

Par exemple, un aller-retour Montréal-Québec coûterait environ 30 \$. Pour un banlieusard qui traverse un pont matin et soir aux heures de pointe, le coût quotidien serait de 4,80 \$, pour un total annuel de 1200 \$. Ces montants peuvent paraître importants, mais ils reflètent la valeur du service reçu par les automobilistes, dont le coût est habituellement « caché » dans l'endettement du gouvernement. D'ailleurs, ces sommes ne représentent qu'une fraction du coût moyen d'utilisation d'une automobile, c'est-à-dire près de 10 000 \$ par année¹⁶.

Les revenus tirés des péages devraient servir exclusivement à l'entretien et à la réfection des routes tarifées, afin de ne pas miner leur légitimité auprès des contribuables.

L'utilisation des sommes perçues

Le montant des sommes perçues par l'entremise des péages selon le plan présenté dans la section précédente pose évidemment la question de leur utilisation. Jusqu'ici, il a été tenu pour acquis que les revenus tirés des péages serviraient exclusivement à l'entretien et à la réfection des routes tarifées. Plusieurs raisons justifient ce choix.

Ce modèle permettrait dans un premier temps de limiter la croissance de l'endettement du gouvernement du Québec liée à son réseau autoroutier. En 2005-2006, les sommes du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR) qui correspondaient à des dépenses annuelles d'entretien et de maintien du réseau routier québécois étaient estimées à 1,18 milliard \$¹⁷. Or, le FCARR est financé à 87 % par de l'endettement à long terme.

Cette affectation des recettes des péages est également plus efficace que le financement de travaux de réfection et d'entretien à même les impôts généraux, toutes provenances confondues. Effectivement, la tarification directe est la forme de perception fiscale qui a le moins de conséquences négatives sur l'activité économique. À titre d'illustration, une réduction d'un dollar du taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu des particuliers provoquerait une hausse du PIB réel de 1,53 \$¹⁸. À l'inverse, une réduction de la tarification d'un dollar ne hausserait le PIB réel que de 0,40 \$.

De plus, cette option est la plus susceptible de recevoir l'appui de l'électorat. Selon un sondage récent, près de huit Québécois sur dix sont favorables à l'instauration de péages électroniques « si les sommes recueillies retournent à la réfection des routes où le droit de passage a été perçu »¹⁹.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les expériences internationales démontrent qu'il est rare qu'un péage sur une autoroute produise des recettes suffisantes pour que ses dépenses annuelles d'entretien et de réfection soient autofinancées. Cependant, si cette situation se présentait (notamment pour les ponts montréalais), la question de l'utilisation des sommes résiduelles demeure cruciale. Afin de respecter le principe de l'utilisateur-payeur, tout surplus prélevé par le gouvernement devrait être entièrement consacré à diminuer les frais payés par les automobilistes ayant utilisé l'infrastructure qui occasionne ce « profit », de manière proportionnelle au montant payé

16. Association canadienne des automobilistes, *Coût d'utilisation d'une automobile*, 2007.

17. Mathieu Laberge, *op. cit.*, note 1, p. 2.

18. Ministère des Finances du Québec (2007). Simulations effectuées sans effets sur les revenus du gouvernement, en compensant les réductions par une taxe forfaitaire théorique sans distorsions.

19. Léger Marketing (pour le compte de l'IEDM), *Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier*, septembre 2007, p. 9.

annuellement (et non au nombre de passages). Cette « ristourne » pourrait être facilement versée²⁰ sous forme de rabais sur les droits de permis et d'immatriculation payés à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), puisque l'identification de l'utilisateur pour des fins de facturation nécessiterait déjà de connaître son numéro d'immatriculation.

Dans son plan de transport dévoilé en mai 2007, la ville de Montréal envisageait de recourir au péage pour financer le transport en commun. Ainsi, les utilisateurs du réseau routier qui paieraient les droits de passage subventionneraient la clientèle du transport public. Cela constituerait un interfinancement entre les différents modes de transport qui contreviendrait au principe de l'utilisateur-payeur. On obligerait ainsi une catégorie de citoyens à assumer le coût des déplacements d'autres personnes, ce qui ne serait ni juste ni efficace. Par ailleurs, on ne peut invoquer la question de la pollution pour appuyer cette mesure, puisque les automobilistes compensent déjà amplement le coût de leurs émissions de gaz à effet de serre en payant la taxe sur l'essence.

De même, octroyer une partie des recettes des péages aux municipalités pour l'entretien de leur réseau routier local ou encore les verser directement au fonds consolidé du gouvernement du Québec aurait les mêmes effets négatifs. Les péages deviendraient alors une forme de taxation déguisée, minant leur légitimité auprès des contribuables.

Une approche « réseau » envers les péages

La conception d'un plan de péage est complexe et requiert une analyse approfondie. Les montants présentés dans ce document, bien que réalistes, ne devraient constituer qu'une approximation des revenus réels générés par le retour des péages sur le réseau autoroutier québécois. Une

modélisation plus approfondie sera nécessaire pour en arriver à une décision éclairée.

Il convient d'insister sur le fait qu'une approche « réseau » est la plus équitable et la plus efficace sur le plan économique, car elle évite deux types d'interfinancement. Le premier est de nature géographique, c'est-à-dire lorsque les automobilistes d'une région paient pour un service reçu par les automobilistes d'une autre région. Par exemple, ne tarifier que les routes de la région métropolitaine ou des régions urbaines consisterait en un interfinancement des automobilistes du reste de la province ou des régions rurales si les sommes servaient à financer l'entretien de l'ensemble du réseau. Le deuxième est de nature sectorielle, lorsque les sommes recueillies par le péage servent à des fins autres que l'entretien et la réfection des routes. Par exemple, le versement des re-

Il serait logique d'étendre graduellement les péages sur toutes les autoroutes ayant un volume de circulation suffisant.

venus des péages au transport en commun ou carrément au fonds consolidé équivaldrait à subventionner l'ensemble des contribuables avec des sommes soutirées aux automobilistes.

Il est souhaitable de concevoir le retour des péages dans une approche « réseau » et non seulement dans le cadre de la réalisation de projets particuliers. Ainsi, il serait logique d'étendre graduellement les péages sur toutes les autoroutes ayant un volume de circulation suffisant, comme cela se fait dans plusieurs pays²¹. Afin de réduire le risque, de favoriser l'innovation et surtout pour éviter que l'État soit tenté de piger dans les recettes des péages à d'autres fins que l'entretien et la réfection des infrastructures, il serait souhaitable que les nouveaux péages soient mis en place sous forme de partenariats public-privé²².

Le retour des péages se présenterait ainsi comme une solution au financement de l'entretien et de la réfection du réseau routier, ainsi qu'à la résorption du déficit d'entretien accumulé au cours des années.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2008

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

20. Un tel remboursement (s'appliquant à la taxe sur l'essence) a déjà été mis en vigueur au Massachusetts, par exemple.

Voir : Robert W. Poole et Kevin Soucie, *Rebuilding the Marquette Interchange Via a Public-Private Partnership*, Reason Foundation, janvier 2003, p. 24.

21. Pour une recension de différents modes et systèmes de péage en Europe, consulter : ASECAP, *Les infrastructures à péage au sein de l'ASECAP, 2007* et Siemens Electronic Tolling, *Road User Charging Schemes in Europe: Current Experiences and Future Trends*, 2007. Pour l'expérience de l'État de Washington, consulter : Washington State Department of Transportation, *Comparative Analysis of Toll Facility Operational Costs*, 2007.

22. Voir : Mathieu Laberge, *Les réfections routières et les partenariats public-privé*, IEDM, octobre 2007.