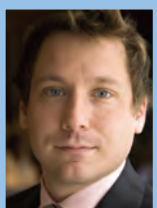


LE PÉAGE COMME SOLUTION AU FINANCEMENT DU RÉSEAU ROUTIER

On oublie parfois que le Québec a déjà été la province ayant le plus recours au péage¹. Des postes de péage, qui ont été abandonnés dans les années 1980, étaient notamment installés sur les autoroutes 10, 13, 15, 40, sur le pont Jacques-Cartier et sur le pont Champlain. Dans un contexte de détérioration et de financement insuffisant du réseau routier, le retour des péages constitue une solution intéressante de plusieurs points de vue.



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

La majorité des sommes consacrées au réseau routier proviennent de sources de revenus qui respectent le principe de l'utilisateur-payeur. Effectivement, tant la taxe sur l'essence que les droits d'immatriculation et de permis sont imposés directement aux usagers du réseau routier. Tous les modes de perception qui respectent le principe de l'utilisateur-payeur ne sont pas équivalents pour autant. Ceux qui lient plus directement le montant payé à l'utilisation d'un service sont préférables à un montant forfaitaire qui garantit l'accès illimité au service. Ainsi, les modes de perception les plus efficaces sont les péages et la taxe sur les carburants puisque le montant payé est déterminé en proportion du volume d'utilisation des routes. Il serait donc préférable d'y recourir davantage, en réduisant les autres formes de perception de nature forfaitaire, comme les frais d'immatriculation et de permis.

Le péage est toutefois plus précis que la taxe sur les carburants puisqu'il peut être modulé pour facturer des montants différents selon le moment de la journée et ainsi contrer les embouteillages. Le péage prélevé par des entreprises privées permet également de financer des projets de réfection routière sans avoir recours aux fonds de l'État. En ce sens, il permet donc d'accroître la qualité des infrastructures routières, sans accroître la dette du gouvernement. Considérant l'importance des travaux de réfection et de reconstruction routière à prévoir dans les

prochaines années, le péage pourrait être envisagé comme mode de financement pour l'ensemble des chantiers à venir.

Des modèles de financement qui font contribuer l'usager

Plusieurs modèles de perception existent pour assurer le financement adéquat de l'entretien des infrastructures routières, notamment lors du recours à un partenariat public-privé. Nous en présenterons trois (le péage implicite, les paiements de mise à disposition ou en fonction des résultats et le péage traditionnel) et expliquerons pourquoi le dernier est le plus intéressant.

Le péage implicite est un modèle où le gouvernement paie un montant en fonction du nombre de véhicules qui circulent

sur la route à l'entreprise privée chargée d'exploiter les infrastructures routières. Les tarifs peuvent varier en fonction de l'achalandage observé sur le tronçon de route concerné. Ce mode de financement contrevient toutefois au principe de l'utilisateur-payeur puisque l'usager ne participe pas directement au financement du service qu'il reçoit. En fin de compte, l'utilisateur paie quand même comme contribuable par la taxation générale, mais il ne peut pas déterminer la valeur particulière des infrastructures routières. Ce mode de paiement est particulièrement approprié dans les zones où la circulation est peu abondante et où l'achalandage historique est



1. Fred Nix, *Alternative Road Financing Arrangements*, 2001, p. 8 (si on exclut les péages installés sur les voies routières entre l'Ontario et les États-Unis).

TABLEAU 1

Revenus et dépenses liés au réseau routier québécois

REVENUS	(M \$)
Contribution des usagers	2536
Taxe sur les carburants ^I	1708
Droits de permis et immatriculations ^I	828
Transferts du gouvernement fédéral	92
TOTAL DES REVENUS	2628
DÉPENSES	
Dépenses reliées au réseau routier	662
Exploitation du réseau ^{II}	275
Frais administratifs et main-d'oeuvre liée à l'exploitation du réseau routier ^{II}	157
Aide au réseau municipal ^{II}	126
Amortissements des travaux sur le réseau routier antérieurs au FCARR ^{II}	105
Contributions dédiées du gouvernement du Québec	97
Contribution pour la prise en charge des contrôles routiers (SAAQ) ^{IV}	57
Contribution à la Société de financement des infrastructures locales ^V	40
Fond de conservation et d'amélioration du réseau routier	1 180
Dépenses annuelles du FCARR	605
Amortissement lié aux travaux réalisés par le FCARR ^V	327
Service de la dette du FCARR ^V	247
Coût de compensation des émissions de gaz à effet de serre	387
TOTAL DES DÉPENSES	2327
Trop-perçu versé au fonds consolidé (Revenus-Dépenses)	301
MOINS : Contributions dédiées du MTQ non liées au réseau routier	178
Fonds de contribution des automobilistes au transport en commun ^V	68
Contribution à l'Agence métropolitaine de transport ^{VI}	100
Contribution au financement des programmes pour les personnes handicapées (SAAQ) ^{IV}	10
TROP-PERÇU NET	124

Sources : ^I Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2005-2006*, vol. 1 (au 31 mars 2006); ^{II} MTQ, *Rapport annuel 2005-2006* (au 31 mars 2006); ^{III} Ministère des Finances, *Comptes publics 2005-2006*, vol. 2 (au 31 mars 2006); ^{IV} SAAQ, *Rapport de gestion 2005* (au 31 décembre 2006); ^V Données du MTQ; ^{VI} AMT, *Rapport annuel 2006*. Voir les Annexes 1 et 2 pour de plus amples détails.

bien documenté. Lorsque le péage implicite est utilisé, le risque assumé par le partenaire privé est moins important, étant donné que la volatilité des revenus est plus faible comparativement au péage traditionnel².

Les paiements de mise à disposition ou en fonction des résultats s'effectuent dans le cadre d'une entente contractuelle par laquelle l'État s'engage à verser des montants au partenaire privé d'après la disponibilité des infrastructures (mesurée d'après l'échéance de réalisation des travaux ou le nombre de jours d'accès) ou en fonction de l'atteinte d'objectifs quantifiables (qualité minimale des infrastructures, seuils acceptables d'embouteillage, etc.). Le contrat en question doit faire l'objet d'une attention méticuleuse afin de fournir une structure adéquate d'incitations au partenaire privé, sous forme de pénalités ou de boni. L'entreprise privée responsable de la réalisation des travaux ou de la gestion des infrastructures n'assume alors aucun risque lié à l'achalandage. Dans certains cas, des formules de financement mixte ont été tentées. Celles-ci incluaient une partie de paiement en fonction des résultats et une partie de paiement par péage traditionnel³.

Le péage traditionnel implique une contribution directe de l'automobiliste au financement du service dont il bénéficie en utilisant le réseau routier. Le paiement peut s'effectuer au moyen d'un système électronique qui enregistre les passages sur les tronçons concernés et les compile pour effectuer une facturation directe à l'utilisateur, ce qui élimine les engorgements causés par l'arrêt à des postes de péage. Les tarifs peuvent être modulés en fonction de multiples facteurs, dont les plus courants sont le niveau de circulation et la distance parcourue. Ce mode de financement, qui respecte le principe de l'utilisateur-payeur, envoie aux usagers un signal clair et explicite à propos de la valeur du service reçu.

L'instauration de péages sur les routes du Québec pourrait également s'avérer un outil efficace dans la lutte aux embouteillages que connaissent plusieurs autoroutes des centres urbains. Effectivement, en haussant le coût du passage en période de pointe, les péages inciteraient les automobilistes dont le déplacement peut être effectué à un moment moins achalandé à revoir leurs habitudes de transport.

Le péage traditionnel, qui respecte le principe de l'utilisateur-payeur, envoie aux usagers un signal clair et explicite à propos de la valeur du service reçu.

2. Direction générale des routes [France], *Évaluation du recours au contrat de partenariat dans le domaine routier*, 2005, p. 81.
3. *Id.*, p. 82-83.

La mise en place de péages sur les routes du Québec doit tenir compte de deux facteurs déterminants. Le premier consiste à éviter la double tarification des infrastructures routières. Toute contribution des automobilistes excédant les sommes consacrées par le MTQ au réseau routier suite à l'instauration d'un péage devrait mener à une réduction proportionnelle des autres formes de perceptions. Le gouvernement devra donc éviter la tentation d'utiliser les péages afin de générer des recettes plus importantes que la valeur des services reçus par les automobilistes.

L'autre facteur à considérer serait l'existence d'autres routes permettant de faire le même trajet que les tronçons tarifés. L'existence d'une solution de rechange moins rapide, mais gratuite pourrait remettre en question une portion des revenus prévus étant donné une possible baisse de l'achalandage sur la route faisant l'objet du péage. Cette considération soulève la question du compromis entre l'imposition d'un péage exclusif à certaines voies routières et à certains moments ou d'un péage sur une plus grande partie du réseau. Pour des raisons pratiques, il vaudrait mieux privilégier la mise en place progressive de péages permanents sur les principaux axes routiers uniquement, à mesure que leur réfection devient nécessaire.

Un financement à démêler

Les associations d'utilisateurs du réseau routier considèrent souvent que leurs membres contribuent plus que leur part à son financement : « À grands coups de taxes, de droits et de frais de toutes sortes, on a fini par grever de façon inéquitable le budget du contribuable d'un fardeau de plus en plus difficile à porter, et ce, parce qu'il est aussi automobiliste »⁴. Il est toutefois difficile de déterminer si les montants perçus auprès des usagers du réseau routier excèdent la valeur des services qu'ils reçoivent, puisque la portion de ces sommes qui constitue un revenu pour le gouvernement du Québec est directement versée au fonds consolidé, le « compte de banque » général du gouvernement. Elle est ensuite redistribuée aux différents ministères, sans égard à leur provenance.

L'exercice suivant vise à faire une comparaison entre les recettes gouvernementales provenant des usagers du réseau routier et les sommes que le ministère des Transports (MTQ) y consacre. En ce sens, elle s'inspire de la méthodologie adoptée dans le rapport Ménard qui présentait un « compte santé »⁵. La transparence exige que de telles comparaisons soient effectuées entre les revenus et les dépenses des divers programmes gouverne-

mentaux. L'établissement d'un lien entre le financement d'une route et son utilisation par les usagers répond au principe de l'utilisateur-payeur et facilite la planification à long terme⁶.

Les recettes liées au réseau routier proviennent essentiellement de la taxe provinciale sur les carburants ainsi que des droits de permis et d'immatriculation. Pour l'année 2005-2006, ces deux sources ont généré des revenus d'un peu plus de 2,5 milliards \$. On doit également y ajouter des transferts fédéraux d'une valeur de 92 millions \$. Les dépenses d'exploitation et d'administration liées au réseau routier totalisent 662 millions \$, alors que les contributions du MTQ à divers programmes en lien avec le réseau routier avoisinent les 97 millions \$.

La pierre angulaire des sommes consacrées à l'entretien et à l'expansion du réseau routier est le Fond de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR), avec des débours de 1,3 milliard \$ en 2005-2006. Lors de cette période, 87 % des sommes dépensées par le FCARR impliquaient de l'endettement à long terme. Dans le Tableau 1, on ne comptabilise que 605 millions \$ des sommes du FCARR à titre de dépenses annuelles⁷. L'objectif de cette modélisation était de déterminer quelle portion des débours du FCARR correspondait à des dépenses annuelles et quelle portion correspondait à de véritables investissements. Les hypothèses retenues sont cohérentes avec les données des années précédant la mise en place du FCARR et des premières années d'existence de ce dernier⁸. S'ajoutent à cette somme l'amortissement des

travaux réalisés par le FCARR (327 millions \$) et son service de la dette (247 millions \$).

À l'heure actuelle, seulement 70 millions \$ sont comptabilisés à titre de dépenses d'entretien du réseau, sous le poste budgétaire « entretien d'infrastructures ». Cette somme fait partie du poste « exploitation du réseau » dans le tableau ci-contre. À titre de comparaison, le montant consacré à l'entretien des infrastructures en 1996-1997, la première année de mise en place du FCARR, était de 361 millions \$⁹. La réforme de la comptabilité gouvernementale, en 1996-1997, a été réalisée simultanément. Parce qu'elle permet d'accroître la dette du gouvernement sans avoir de conséquence sur le déficit budgétaire, notamment en ayant recours à des « fonds spéciaux », elle a contribué au manque de transparence qui sévit aujourd'hui. Cette opacité des règles d'attribution du financement rend difficile d'obtenir un portrait clair de la valeur des sommes dépensées annuellement

Le plus simple serait de privilégier la mise en place progressive de péages permanents sur les principaux axes routiers uniquement, à mesure que leur réfection devient nécessaire.

4. CAA-Québec, *Lettre ouverte de CAA-Québec sur le financement du transport en commun*, 4 mai 2006.

5. Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec, *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations*, 2005, p. 92.

6. Robin Lindsey, *Congestion Relief: Assessing the Case for Road Tolls in Canada*, Institut C.D. Howe, 2007, p. 11.

7. Ce montant provient d'un certain nombre d'hypothèses qui sont décrites dans l'Annexe 1 (disponible sur le site Web de l'IEDM).

8. Ministère des Transports du Québec. *Rapport annuel 1996-1997*, 1997, p. 13 et *Rapport annuel 1997-1998*, 1998, p. 16.

9. Ministère des Transports du Québec. 1997, *op. cit.*, p. 13.

pour entretenir le réseau routier et de les différer des investissements en infrastructures. Une plus grande transparence de la part du gouvernement est essentielle à cet égard.

Les données gouvernementales ignorent également un coût important lié à l'utilisation du réseau routier. Elles correspondent à la compensation des émissions de gaz à effet de serre produits par les automobiles. On peut croire qu'une partie de la taxe sur l'essence est en fait une taxe sur le carbone dont les revenus devraient être utilisés pour internaliser les émissions de gaz à effet de serre de l'activité automobile. L'Association canadienne d'études fiscales appuie cette façon d'aborder la taxation : « Si [la taxation] réduit la consommation d'un bien dont l'utilisation crée des effets négatifs ultimement assumés par des membres de la société qui n'auraient pas nécessairement consommé le bien directement, alors son imposition est louable »¹⁰. Cela semble être le cas de la taxe sur les carburants en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre. L'Institut C.D. Howe considère qu'elle constitue « un instrument (presque) parfait pour internaliser les coûts liés au réchauffement causé par la combustion de carburants fossiles »¹¹. Conséquemment, il a été nécessaire d'estimer ces coûts et de les inclure dans le tableau des charges relatives au réseau routier. Il s'agit du montant de 387 millions \$ qui apparaît dans la colonne dépenses du Tableau 1¹².

En tenant compte de l'ensemble des hypothèses expliquées précédemment, on arrive à un trop-perçu de 124 millions \$ en 2005-2006 dans les contributions des automobilistes aux revenus gouvernementaux par rapport aux sommes consacrées annuellement au réseau routier. Il s'agit d'un montant relativement faible qui représente à peine 5 % des sommes consacrées au réseau routier.

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence. Une légère modification des hypothèses très prudentes retenues ferait varier grandement ce résultat et indiquerait probablement que les automobilistes ne paient pas suffisamment. Par exemple, les coûts de compensation des émissions de gaz à effet de serre issus du réseau routier qui ont été utilisés dans cette modélisation sont près de 30 % plus faibles que ceux du principal fournisseur québécois de services de compensation, le service Planétaire du Centre international Unisféra.

Conclusion

Deux conclusions s'imposent en regard de l'analyse précédente. D'une part, il y a place à une plus grande transparence dans la divulgation des données relatives à la valeur de l'entretien et du déficit d'entretien du réseau routier québécois. À l'heure actuelle, les pratiques gouvernementales ne permettent pas d'obtenir un portrait clair et transparent de la situation à cet égard. Il serait pertinent que le vérificateur général du Québec, ou tout autre organisme à l'abri des pressions politiques, se penche sur la question pour clarifier les règles et les pratiques qui entourent la gestion des infrastructures routières québécoises.

D'autre part, la contribution des automobilistes au financement du réseau routier devrait s'inscrire dans une démarche d'application du principe de l'utilisateur-payeur afin qu'ils sachent précisément la valeur des services reçus lorsqu'ils utilisent le réseau routier. La plupart des pays ont recours, d'une façon ou d'une autre, à un financement lié à l'utilisation du réseau. Le Québec bénéficierait du retour des péages. En ce sens, l'instauration de péages pourrait être envisagée comme mode de financement de l'ensemble des chantiers de réfection à venir dans le réseau autoroutier principal.

Le FCARR, qui permet d'accroître la dette du gouvernement sans avoir de conséquence sur le déficit budgétaire, contribue à un manque de transparence des finances publiques.



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
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

10. Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy Third Edition*, Association canadienne d'études fiscales, 1999, p. 300.

11. Robin Lindsey, *op. cit.*, p. 7.

12. Les détails de la technique de modélisation utilisée se trouvent dans l'Annexe 2 (disponible sur le site Web de l'IEDM).