

2010

Sous la direction de

MARCELIN JOANIS – LUC GODBOUT

# Le Québec économique

Vers un plan de **croissance**  
pour le Québec



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

<http://lequebececonomique.cirano.qc.ca>



Presses de  
l'Université Laval

## Chapitre 10

# VERS UNE MEILLEURE TARIFICATION DU RÉSEAU ROUTIER QUÉBÉCOIS

**Justin Leroux**

Professeur adjoint à HEC Montréal et chercheur au CIRANO

*Ce chapitre reprend les principaux arguments d'une étude, intitulée « Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois », publiée par le CIRANO en mars 2010. On peut la consulter à l'adresse suivante : <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-02.pdf>*

**E**n janvier 2009, le gouvernement du Québec a annoncé d'importants investissements en matière de transports jusqu'en 2013. Des 18,8 milliards de dollars investis, 16,2 milliards seraient consacrés à la réfection et à la maintenance des chaussées, des ponts et des viaducs, ainsi qu'au financement de nouvelles initiatives. Les 2,6 milliards restants iraient au développement et à la modernisation des infrastructures et équipements de transport en commun. Cette mesure faisait suite, notamment, à un constat selon lequel le réseau routier québécois, construit principalement entre les années 1950 et 1970, montrait d'importants signes de vieillissement. Or, de par son ampleur, cette vague d'investissements fournit une occasion de réexaminer le mode de tarification du réseau routier. En effet, sans modification, les revenus provenant de la tarification routière pourraient s'avérer insuffisants pour rétablir la qualité des infrastructures routières aux standards nord-américains (tableau 10-1).

<b>Revenus et dépenses du gouvernement du Québec dans le secteur des transports de 2009 à 2012 (en millions de dollars)</b>			
	2009-2010	2010-2011	2011-2012
<b>Revenus versés au fonds consolidé du revenu</b>			
Taxe spécifique sur les carburants <sup>1</sup>	1 636	1 682	1 721
Droits sur les permis et sur l'immatriculation <sup>2</sup>	755	767	794
<b>Total partiel des revenus</b>	<b>2 391</b>	<b>2 449</b>	<b>2 515</b>
<b>Dépenses</b>			
Investissements routiers <sup>3</sup>	-1 469	-1 828	-2 131
Transport en commun <sup>4</sup>	-330	-430	-522
<b>Total partiel des dépenses</b>	<b>-1 799</b>	<b>-2 258</b>	<b>-2 653</b>
Écart des revenus sur les dépenses	592	191	-138

Sources : Ministère des Transports du Québec et ministère des Finances du Québec.

Tableau t/2010-10-1

En mars 2010, le gouvernement du Québec a annoncé deux mesures importantes : l'augmentation de la taxe sur les carburants de 4 ¢ en quatre ans, et la création d'un fonds dédié au financement et à l'amélioration du réseau routier et du transport en commun (le Fonds des infrastructures routières et de transport en commun, ou FORT)<sup>5</sup>. Nous saluons cette dernière initiative, car la création d'un tel fonds jouera certainement un rôle primordial dans l'établissement d'une meilleure tarification du réseau, et nous rappelons ici pourquoi.

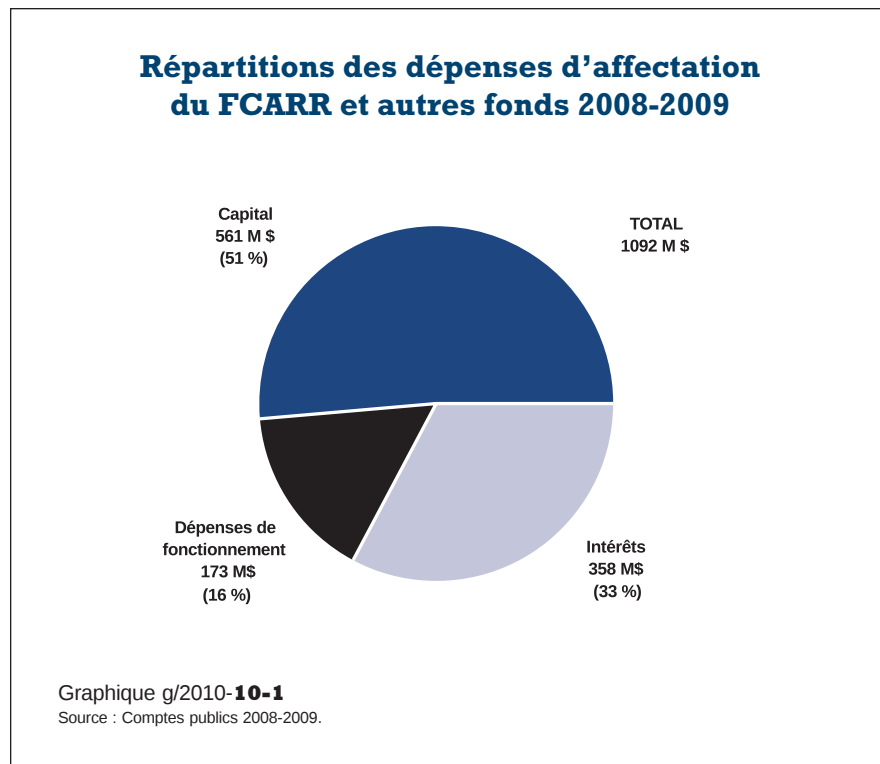
## L'importance d'un fonds dédié

Jusqu'à tout récemment, la division entre les fonds publics disponibles pour le fonctionnement et l'amélioration du réseau routier et le fonds consolidé du gouvernement était peu marquée. Même si, depuis 1996, les sommes dépensées pour les travaux routiers l'étaient par l'entremise du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR), la fonction de ce dernier était principalement de permettre au gouvernement de lisser ses dépenses en amortissant les sommes dépensées pour les travaux

## Vers une meilleure tarification du réseau routier québécois

routiers sur leur durée de vie utile (de 5 à 30 ans)<sup>6</sup>. Ainsi, le FCARR remboursait le capital et assumait les intérêts sur les emprunts du ministère des Finances (MFQ).

Pendant, le FCARR faisait partie des entités consolidées du gouvernement, car les montants nécessaires au remboursement des frais d'amortissement et d'intérêts de ces investissements étaient versés par le ministère des Transports (MTQ), qui les puisait à même ses crédits budgétaires. À titre indicatif, ce montant s'élevait à près de 1,1 milliard de dollars en 2008-2009 et se répartissait comme suit :



D'autre part, le FCARR ne couvrait pas tous les coûts du réseau routier. En effet, d'autres dépenses reliées au réseau routier étaient assumées dans le budget annuel du MTQ, soit :

<b>Dépenses du gouvernement du Québec dans le transport</b>	
<b>Dépenses concernant le réseau routier</b>	<b>2008-2009 (M \$)</b>
Transfert au FCARR	1 081
Déneigement et entretien de base du réseau routier	520
Aide financière consentie au réseau routier local	124
Amortissement des travaux antérieurs à 1996	100
<b>Total</b>	<b>1 825</b>

Source : Comptes publics 2008-2009.

Tableau t/2010-10-2

Les dépenses concernant le réseau routier avaient donc atteint plus de 1,8 milliard de dollars en 2008-2009.

D'après ce bref état des lieux, il apparaît clairement que les dépenses et investissements faits en rapport au réseau routier étaient issus du fonds consolidé gouvernemental. Un avantage certain découlant de ce mode organisationnel est qu'il conférait au gouvernement une certaine flexibilité dans la gestion de ses dépenses. Mais, du même coup, il rendait les investissements routiers tributaires des priorités gouvernementales du moment, comme l'expriment fort bien Gilles Larin et Daniel Boudreau (2008). Ainsi, les revenus gouvernementaux issus de modes de prélèvement initialement associés à l'utilisation des routes (la taxe sur les carburants, principalement, mais aussi les droits sur le permis de conduire et l'immatriculation) se retrouvaient potentiellement employés (et c'était le cas, en pratique) à financer d'autres services publics.

Cet exemple parmi d'autres d'inadéquation entre le prélèvement et l'utilisation des fonds est révélateur du problème d'ensemble auquel le Québec fait face en termes de tarification des services publics : certains services en subventionnent d'autres, qui sont alors fournis à des tarifs inférieurs aux coûts. En découle un déphasage entre les coûts effectifs de fourniture des services et la perception qu'en ont les citoyens. Ce rabais artificiel a généralement pour conséquence une surutilisation des services subventionnés, ce qui génère une pression supplémentaire sur les autres services et les impôts généraux afin qu'ils puissent être financés adéquatement. Ainsi, dans le cas du réseau routier, la fuite des revenus de la taxe sur les carburants vers d'autres priorités (la santé, notamment) a eu pour effet de freiner

le développement du réseau routier, qui était devenu vétuste et en grand besoin d'investissements (Larin et Boudreau, 2009). De ce point de vue, l'annonce de la création du FORT constituait un immense pas vers une tarification viable du réseau.

En effet, grâce au FORT, le gouvernement québécois s'équipait d'un cadre financier autorisant de meilleures pratiques de gestion et de financement du réseau. C'est en cela que nous saluons son initiative, et ce sont les conséquences de celle-ci que nous allons examiner. D'ailleurs, nous verrons qu'il est maintenant possible de gérer la tarification du réseau bien plus finement, et plus efficacement, que par la hausse de la taxe sur les carburants annoncée de 4 ¢ sur quatre ans.

D'autre part, les rapports récents en termes de tarification (la série de rapports de Larin et Boudreau ainsi que le rapport Montmarquette [Gouvernement du Québec, 2008]) s'accordent à dire que le mode de fonctionnement actuel ne sera pas soutenable longtemps, voire qu'il est urgent de trouver une solution de redressement de tendance. Quel que soit le niveau d'alarme adopté, un réexamen des principes de tarification des services publics dans leur ensemble est de bon ton. Ce réexamen se déclinera sous le thème de la *responsabilité* : responsabiliser les usagers face aux coûts engendrés par leur utilisation des services, tant directs qu'indirects, mais aussi face aux bénéfices reçus, directs et indirects là aussi. La responsabilisation face aux coûts engendrés a trait au principe général d'*efficacité* dans l'utilisation des services, tandis que la responsabilisation face aux bénéfices est davantage reliée au principe d'*équité* dans la tarification. L'articulation des trois principes généraux que sont la responsabilité, l'efficacité et l'équité sera centrale dans ce chapitre. Nous précisons maintenant ces principes.

## Les trois vertus et leur relation

Tel que mentionné, les trois principaux aspects qu'une tarification bien choisie doit considérer sont les suivants : l'efficacité, la responsabilité et l'équité.

**Efficacité** : La tarification doit refléter la structure des coûts. Une tarification efficace permet d'équilibrer le budget tout en incitant les usagers à une utilisation optimale de la ressource (ni trop ni trop peu).

**Responsabilité** : Les individus (usagers et non-usagers) doivent être tenus responsables des conséquences de leurs actions.

**Équité** : La tarification doit veiller à une juste répartition des responsabilités et des retombées liées à l'utilisation du réseau.

Une tension forte existe entre ces idéaux. Par exemple, une région minière pauvre et peu peuplée devrait, selon l'idéal d'efficacité, parvenir à financer ses propres tronçons de route. Pourtant, un tel point de vue reviendrait à tenir la population locale responsable de son choix de localisation, c'est-à-dire responsable de l'emplacement du gisement minier<sup>8</sup>. Est-ce vraiment désirable ? Cet exemple, parmi tant d'autres, illustre combien une tarification *idéale*, c'est-à-dire répondant simultanément aux trois idéaux d'efficacité, de responsabilité et d'équité, est impossible à obtenir.

En réponse à cette constatation, nous proposons une typologie de trois principes majeurs de tarification afin de clarifier les tensions, mais aussi les compatibilités, entre les trois idéaux. Ces trois principes sont : le principe « d'utilisateur-payeur », celui de « pollueur-payeur » et celui de « bénéficiaire-payeur »<sup>9</sup>. Ces trois principes, bien que très liés, sont le fruit de logiques fondamentalement différentes dont les conclusions peuvent parfois s'entrechoquer. Il est à noter que les conclusions qui ressortiront de cette typologie seront d'ordre qualitatif, et serviront de guide dans le choix des outils fiscaux et tarifaires qu'il sera légitime de mobiliser. Les recommandations qu'on pourra en tirer ensuite<sup>10</sup> dépendront des poids qu'on aura choisis d'attribuer à chacun des principes pour nuancer ces conclusions.

### *Le principe d'utilisateur-payeur*

Le principe d'utilisateur-payeur est des plus préconisés par les économistes. En effet, il reflète adéquatement les coûts (marginaux) de production, et est particulièrement attrayant puisqu'il inciterait à une utilisation *efficace* du bien. De plus, il traduit également le bénéfice (marginal) de ses utilisateurs. Ainsi, en l'absence d'externalités, le principe d'utilisateur-payeur garantit que les utilisateurs sont tenus *responsables et récompensés* à hauteur de leur utilisation. Cependant, seul, ce principe ne suffit pas à englober toutes les caractéristiques d'un bien public comme le réseau routier, car il conduit à la surutilisation d'une activité à externalités négatives (comme

c'est le cas pour un réseau routier) et à la sous-utilisation d'une activité à externalités positives (comme ce n'est pas le cas ici)<sup>11</sup>.

### *La gestion de la pollution et le principe de pollueur-payeur*

Le principe de pollueur-payeur est très attrayant de par le fait qu'il incite les utilisateurs à « internaliser les externalités », afin d'induire le niveau *efficace*, ou « optimal », de l'activité polluante. Pour ce qui est de la pollution atmosphérique, générée par les automobilistes mais subie par l'ensemble de la population, il conviendrait donc d'imposer une taxe sur l'activité polluante, c'est-à-dire la quantité d'hydrocarbures consommés. *C'est bien une taxe sur les carburants qui est appropriée ici*. La taxe sur les carburants comporte donc une fonction environnementale. Pour en faciliter l'acceptation publique, les recettes devraient être réinvesties prioritairement dans des projets environnementaux, comme la subvention de transports en commun ou l'achat de permis d'émission. Autrement dit, le principe de pollueur-payeur *doit veiller à ce que s'opère une compensation des pollués par les pollueurs*, d'où sa dimension d'équité.

Cela dit, le principe de pollueur-payeur n'interdit pas qu'une portion des recettes soit réinvestie dans le réseau routier, ou ailleurs. Cependant, il est important d'insister sur le fait que, même si une partie des revenus d'une taxe environnementale sur les carburants peut être reversée dans le fonds consolidé, une telle taxe ne doit pas être une taxe de financement, mais une taxe incitative. Ainsi, *son niveau devra refléter les dommages environnementaux et non être déterminé suivant des besoins de financement*.

### *Les retombées économiques et le principe de bénéficiaire-payeur*

De par la demande pour les produits commerciaux qu'elle génère, la population (usagers et non-usagers) devient en partie *responsable* de l'existence du réseau routier. Il est donc naturel d'exiger que celle-ci contribue au financement du réseau. Ce financement pourrait se concrétiser sous forme de *subvention par l'impôt*, notamment par la taxe de vente ainsi que par l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, puisque *l'existence* du réseau routier



favorise de nombreuses transactions commerciales (se traduisant par une plus grande variété de produits de consommation, des prix plus bas, etc.). Bien entendu, l'impact des distorsions correspondantes est à considérer. Ainsi, le principe de bénéficiaire-payeur allègerait le fardeau des usagers en étalant les coûts sur l'ensemble de la population de manière plus *équitable* qu'une tarification qui solliciterait uniquement les usagers.

## Examen de la tarification au Québec

Cette section a pour objectif d'évaluer la tarification actuelle du réseau routier québécois à la lumière des principes de tarification développés jusqu'ici. Actuellement, la tarification du réseau repose sur les trois principaux vecteurs de prélèvement que sont la taxe sur les carburants, les droits sur le permis de conduire et les droits sur les immatriculations.

### *La taxe sur les carburants*

Au Québec, chaque litre d'essence acheté à la pompe est sujet à une taxe spécifique de 16,2 ¢, avant taxes de vente<sup>12</sup>. Ainsi, avec une taxe proportionnelle à la consommation de carburant, et une consommation proportionnelle à la distance parcourue, la taxe sur les carburants épouse pleinement le principe d'utilisateur-payeur. De plus, la taxe sur les carburants présente un deuxième avantage, qui est de respecter le principe de pollueur-payeur. En effet, les émissions de CO<sub>2</sub> et de particules polluantes sont proportionnelles à la quantité de carburant consommée, et une taxe sur le litre de carburant permet d'imposer aux usagers de tenir compte de la pollution qu'ils causent.

Toutefois, notons une nuance importante entre le rôle que joue la taxe sur les carburants dans chacun des deux principes. En effet, si le principe de pollueur-payeur est absolument respecté, puisqu'il existe une relation directe entre la quantité de carburant utilisé et la pollution émise, cette relation n'est pas aussi universelle entre la quantité de carburant consommée et l'usure qu'un véhicule impose sur la chaussée. En effet, depuis l'introduction de véhicules moins énergivores, une tarification uniquement par la taxe sur les carburants signifierait qu'à usure égale (puisque poids égal), ces véhicules contribueraient beaucoup moins au financement du réseau (puisque

nécessitant moins d'essence) qu'un véhicule traditionnel, ce qui serait une violation du principe d'utilisateur-payeur.

## *Droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation*

### **Permis de conduire**

Actuellement, les droits annuels sur le permis de conduire sont de 16 \$. Ces droits sont les mêmes pour tous. Il est à noter que ces 16 \$ n'incluent ni les frais administratifs associés à la fabrication et à la gestion des permis (ces frais sont de 4 \$ supplémentaires) ni les frais d'assurance pour l'indemnisation des accidentés de la route (de 52 \$ à 313 \$, selon le dossier de conduite)<sup>13</sup>. Ainsi, tandis que ces derniers frais correspondent de manière relativement transparente aux coûts qu'ils financent, on ne peut en dire autant des 16 \$ correspondant aux droits sur le permis de conduire.

À notre connaissance, le niveau des droits sur le permis de conduire n'est pas fondé sur une étude statistique des habitudes de déplacement des détenteurs de permis de conduire (comme une moyenne de l'usure imposée à la chaussée par un conducteur moyen) et il ne remplit pas non plus un rôle précis de tarification (comme le financement du déneigement ou de la sécurité routière).

Toutefois, sur le plan qualitatif, les principes de tarification n'excluent pas l'existence de droits sur les permis pour avoir accès au réseau routier. D'ailleurs, nos recommandations (voir la section Réexamen des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation) préciseront à quelles conditions leur existence est légitime comme outil de tarification. En particulier, il sera question d'attribuer un rôle précis aux recettes générées (pour payer certains coûts fixes du réseau) et d'établir leur niveau en fonction de ce rôle.

### **Immatriculation**

Les droits sur l'immatriculation souffrent du même travers que les droits sur le permis de conduire, qui est de ne pas être en relation directe avec les coûts du réseau. Pourtant, ici, encore plus que dans le cas des droits sur le permis de conduire, il semble exister une volonté d'implanter le principe d'utilisateur-payeur. En effet, le fait que les droits dépendent de la catégorie

des véhicules, les plus lourds entraînant des droits plus importants<sup>14</sup>, représente certainement un effort d'adéquation entre le montant payé par le conducteur et l'usure qu'il impose à la route. Cependant, en l'état, et par le fait qu'il ignore le comportement de l'utilisateur (encore plus que dans le cas des permis de conduire, on peut aisément supposer que toute personne payant des droits d'immatriculation est effectivement un usager de la route), cet effort est bien maigre face à l'ambitieuse tâche de faire payer aux utilisateurs la dégradation des routes dont ils sont responsables. Ainsi, bien que les droits sur l'immatriculation semblent comporter des propriétés désirables, comme l'ordonnement des tarifs les uns par rapport aux autres en fonction du poids du véhicule (en accord avec le principe d'utilisateur-payeur), l'établissement de leur niveau en relation aux coûts du réseau reste à faire.

L'existence des droits sur les immatriculations semble également motivée par le principe de bénéficiaire-payeur. En effet, un montant de 30 \$ des droits sur les immatriculations est actuellement une contribution directe au transport en commun<sup>15</sup>. L'argument, ici, semble être lié au bénéfice que les conducteurs retirent de l'existence du transport en commun du fait d'une congestion moindre.

*« En effet, le transport en commun bénéficie à l'utilisateur de la route, par son impact sur la fluidité de la circulation, et également à l'ensemble de la société, par son impact sur la qualité de l'air. »* (Ministère des Finances du Québec, 2009)

## Bilan

Pris ensemble, les droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation sont une source de revenus importante pour le gouvernement. Ces droits constituent environ un tiers des revenus tirés des usagers de la route. Pourtant, au moment d'écrire ces lignes, nous avons eu de la difficulté à retracer la justification initiale des montants prélevés. D'autre part, ces prélèvements ne semblent avoir qu'un lien ténu avec la structure de coûts du réseau routier.

## Sources de revenus et dépenses à inclure

Nous présentons maintenant nos recommandations. Nous commencerons par les aspects qui touchent les composantes existantes de la tarification, que

nous compléterons par d'autres outils de tarification compatibles avec les principes généraux évoqués plus haut.

## *Réexamen du rôle de la taxe sur les carburants*

Dans la section précédente, nous avons constaté qu'il existait une subtile, mais importante, dichotomie entre les rôles que jouait la taxe sur les carburants en matière d'implantation des principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur. En effet, nous avons vu que le principe de pollueur-payeur était lié à la *quantité de carburant* consommée, tandis que le principe d'utilisateur-payeur était lié à la *distance parcourue*. Or, avec la diversité accrue, en termes de litres de carburant consommés par kilomètre des véhicules circulants, cette dichotomie entre les deux rôles joués par la taxe sur les carburants se fait de plus en plus sentir et sera une importante question à résoudre pour les années à venir.

Il devient donc nécessaire de modifier l'implantation de la taxe sur les carburants à deux niveaux, en acceptant le fait que les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur sont des principes bien distincts, avec des objectifs différents.

### **Une taxe scindée en deux**

#### **– Première composante : la taxe « verte »**

Une manière de continuer à respecter simultanément les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur consisterait à dissocier explicitement les rôles que joue la taxe sur les carburants. La taxe actuelle pourrait être divisée en deux composantes. La première serait une taxe « verte » sur l'essence, déterminée selon l'impact environnemental de la combustion du litre d'essence.

**Exemple :** Considérons qu'un litre d'essence corresponde à environ 2,4 kg d'émissions de CO<sub>2</sub><sup>16</sup>, et que le coût social d'une tonne de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère est de 33,90 \$, tel que retenu par le MTQ dans son *Guide de l'analyse avantages-coûts des projets publics en transports*<sup>17</sup>. Ainsi, le principe de pollueur-payeur amène à environ 8,1 ¢/litre la portion environnementale de la taxe sur le carburant.

Afin de favoriser l'acceptation publique de cette taxe, les recettes générées seraient dédiées à des projets « verts », c'est-à-dire à solde négatif en carbone, comme les transports en commun, principalement; toutefois, d'autres projets non liés aux transports pourraient également faire l'objet d'une injection de ces fonds verts, comme la reforestation, par exemple<sup>18</sup>.

### Une taxe scindée en deux

#### – Deuxième composante : la taxe « d'asphalte »

Pour l'instant, le résultat de la division de la taxe sur les carburants en deux composantes serait le suivant. Avec les valeurs de notre exemple, et si on maintenait une taxe sur les carburants à 16,2 ¢/litre, le restant, soit 8,1 ¢/litre, serait dédié aux dépenses de fonctionnement et d'entretien des infrastructures routières. Cependant, cette dernière portion de la taxe ne tiendrait pas compte des différences entre véhicules en termes de consommation. Nous présentons maintenant une idée de dispositif qui permettrait de tenir compte explicitement de la distance parcourue par chacun des usagers.

Une manière probablement facile à mettre en œuvre à moyen terme (d'ici cinq ans, environ) serait de faire payer une taxe sur les carburants qui dépendrait du poids et de la voracité de chaque véhicule, à l'aide d'une puce ou d'une vignette que le conducteur scannerait lors du passage à la pompe. Cette vignette, contenant des informations sur la marque et le modèle du véhicule, transmettrait les caractéristiques de poids et de consommation du véhicule à la pompe qui, programmée en conséquence, ajusterait la taxe en fonction de ces informations. Ainsi, en utilisant les caractéristiques du véhicule conduit, on pourrait s'approcher presque parfaitement d'une taxation en fonction de l'usure imposée à la route. Un conducteur d'une voiture deux fois plus économique qu'un véhicule « normal » serait amené à payer une taxe « d'asphalte » deux fois supérieure, afin de refléter le fait qu'il parcourra deux fois la distance pour une même quantité de carburant.

**Exemple (suite)** : Supposons une taxe verte de 8,1 ¢/litre et, ce faisant<sup>19</sup>, une taxe d'asphalte de 8,1 ¢/litre, ainsi qu'un prix à la pompe de 95 ¢/litre pour un véhicule normalement énergivore (8 litres/100 km). Ainsi, un véhicule deux fois plus économique en carburant, mais de même poids, avec une consommation de 4 litres/100 km, paierait une taxe d'asphalte deux fois plus importante par litre de carbu-

rant, soit un total de 8,1 (taxe verte) + 2 x 8,1 = 24,3 ¢/litre pour un total d'environ 1,04 \$/litre après taxes de vente<sup>20</sup>.

Cet exemple de la puce ou de la vignette qu'il faudrait scanner semble être l'un des plus simples et des moins coûteux à mettre en œuvre ; et ce, malgré la complexité qu'un tel dispositif implique (fabrication et gestion des vignettes, équipement des pompes, mesures pour limiter la fraude, etc.). Pour inciter les usagers à la transition, les véhicules sans vignettes paieraient le prix fort (c'est-à-dire le prix du véhicule le moins énergivore).

Reste aussi à voir comment une telle politique serait acceptée des conducteurs de voitures hybrides pour qui l'achat a probablement été majoritairement motivé par un désir de dépenser moins à la pompe. En effet, l'exemple présenté ci-dessus peut paraître scandalisant pour les propriétaires de véhicules économiques dont l'achat aurait été guidé par un désir de réduire leurs dépenses en carburant. Notons, cependant, que *les propriétaires de véhicules peu énergivores n'ont pas acheté leur véhicule pour dépenser moins à la pompe, mais bien pour réduire leurs dépenses en carburant par kilomètre parcouru*. Il est donc important de constater que ces automobilistes continueront de bénéficier de dépenses en carburant réduites par rapport à celles des autres conducteurs.

**Exemple (fin)** : Ainsi, pour une distance de 100 km, le conducteur du véhicule normalement énergivore paiera 7,60 \$ tandis que le conducteur du véhicule deux fois plus économique en carburant paiera seulement 4,16 \$.

À titre de comparaison, le conducteur du véhicule économique aurait payé 3,80 \$ pour 100 km sous le système actuel ; on remarque que l'impact d'une taxe différenciée est relativement faible pour les conducteurs de ce genre. De plus, s'ils voient leurs dépenses en carburant augmenter légèrement sous un système de taxe différenciée, c'est bien parce qu'*une taxe unique ne leur fait actuellement pas payer le prix de l'usure supplémentaire qu'ils imposent à la route*.

## *Réexamen des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation*

Nous avons constaté, dans la section Examen de la tarification au Québec, que l'actuel droit sur le permis de conduire semble refléter une volonté d'adhérer au principe d'utilisateur-payeur. Cependant, le manque de transparence concernant la détermination de son niveau nous empêche d'en être certains. En effet, il nous est impossible de justifier pourquoi ces droits s'élèvent à 16 \$, et non à 14 \$ ou à 20 \$. Il est probable que des raisons extérieures, comme la compétition fiscale avec les provinces voisines, soient responsables de l'établissement de ce droit à 16 \$, mais cela reste difficile à établir.

Ainsi, le principal inconvénient du droit sur le permis de conduire est qu'il apparaît comme opaque ; or, on l'a vu, c'est de davantage de transparence dont l'opinion publique est friande (Larin et Boudreau, 2009), y compris dans la détermination des montants. En effet, si la volonté du gouvernement est de mettre fin à l'idée reçue selon laquelle la tarification est une deuxième forme de taxation, tel que mentionné dans le rapport Montmarquette, il est préférable de ne pas en donner les apparences.

Aussi, proposons-nous d'explicitier la raison d'être de ces droits en les mettant en relation avec des postes de dépenses adaptés. En effet, la caractéristique principale faisant que les droits sur le permis et l'immatriculation s'inscrivent relativement difficilement dans les trois principes provient du fait qu'ils sont indépendants de l'intensité de l'utilisation des usagers. Or, il existe des services liés au réseau qui, eux aussi, sont relativement indépendants de l'intensité d'utilisation du réseau comme, par exemple, le déneigement et la sécurité routière. C'est pourquoi nous pensons que les droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation seraient mieux justifiés s'ils étaient explicitement liés aux dépenses faites pour de tels services.

## *Financement par l'impôt général*

Jusqu'à maintenant, nous n'avons considéré que les instruments de tarification actuellement utilisés. Or, ceux-ci portent uniquement sur les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur. En particulier, le principe de bénéficiaire-payeur ne semble pas apparaître dans la tarification actuelle du

réseau. Pourtant, comme il l'a été mentionné plus haut, l'existence du réseau routier procure des externalités positives à l'ensemble de la population en facilitant un meilleur contexte économique, une plus grande variété de produits pour les consommateurs, une plus grande liberté de déplacements, etc. Par conséquent, les bénéficiaires de l'existence du réseau ne se limitent pas simplement à ses usagers. Il s'ensuit qu'il est justifiable de mettre l'ensemble de la population à contribution dans le financement du réseau. Cette contribution pourrait être prélevée dans l'impôt général (impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers et TVQ), en fonction de l'étendue des bénéfices estimés pour chacun.

Sur le plan pratique, il est très difficile de mesurer l'impact économique de l'existence du réseau routier dans son ensemble. Il faudrait, pour cela, envisager une situation contrefactuelle dans laquelle le réseau n'existerait pas du tout, ce qui est illusoire pour au moins deux raisons. Premièrement, en pratique, le réseau existe depuis trop longtemps pour qu'on envisage une situation sans routes. Deuxièmement, d'aucuns pourraient avancer un argument selon lequel les routes ont été un facteur essentiel de développement dans la totalité des pays développés, menant à une valorisation extrêmement importante (quasi infinie, en fait) de l'existence du réseau et justifiant ainsi une contribution exagérée de la population.

C'est pourquoi, plutôt que de considérer l'existence du réseau dans son ensemble, il serait plus raisonnable de considérer la valeur de certaines portions du réseau isolément, surtout lorsqu'il s'agit de tronçons récemment construits. Une étude économétrique comparant la situation des agglomérations concernées avant et après l'existence du tronçon devrait permettre d'en extraire l'impact économique ainsi que la répartition des bénéfices économiques (tant géographiquement que sur le type de secteurs d'activité concernés). De manière alternative, cet exercice d'évaluation aura probablement déjà été réalisé lors des analyses coûts-bénéfices servant à appuyer la mise en œuvre du projet de construction du tronçon considéré. Une fois la répartition des bénéfices identifiée, la mise en place d'un barème de tarification serait aisée.

Cela dit, la portion de la tarification que doivent assumer les contribuables reste à préciser et comprend un haut degré de flexibilité. En effet, selon les points de vue, cette contribution pourrait aller de zéro (comme pour un bien public exclusif, puisque seuls les usagers paieraient alors) à la totalité



des coûts du réseau (bien public pur). Vraisemblablement, on pourrait vouloir trouver un juste compromis entre ces deux extrêmes, motivé par un désir de redistribution de la part du gouvernement. En effet, s'il s'avérait que les automobilistes étaient « trop » taxés au sens où le fardeau de la taxe sur les carburants était lourd au point de limiter l'activité économique, le gouvernement pourrait préférer répartir le poids du financement parmi toute la population. Les informations contenues dans les évaluations des projets routiers sur la répartition des bénéfices seront cruciales en ce sens.

### *Équité de la tarification*

Cette section complète et précise la précédente quant au rôle d'équité que joue le financement du réseau par l'impôt général. Autrement dit, l'impôt général et, plus précisément, l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers aiderait, par sa flexibilité, à rétablir les équités « horizontale » et « verticale » entre les usagers. Ainsi, l'impôt jouerait trois rôles. Premièrement, l'impôt permettrait de financer une portion des investissements en infrastructures ; ce rôle a été développé dans la section précédente. Ensuite, les deux autres fonctions de l'impôt seraient équilibrantes.

Afin de veiller à une certaine équité « verticale » entre les impacts financiers qu'impose la tarification du réseau aux usagers, il s'agirait principalement d'alléger le fardeau que doivent supporter les particuliers les plus démunis. Concrètement, l'objectif étant de ne pas limiter ces personnes dans leurs perspectives d'emploi, il pourrait être question d'un remboursement, par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt, qui pourrait aller, selon le niveau de besoins, jusqu'à un montant équivalent à la taxe sur les carburants que l'usager serait amené à payer pour se rendre à son travail.

Concernant la recherche d'une équité « horizontale », il s'agirait de veiller à ce que les régions rurales, où les bénéfices du transport en commun sont plus faibles mais qui profitent d'une congestion faible et de routes subventionnées, bénéficient de retombées en proportions équivalentes à celles dont jouissent les zones urbaines mieux desservies par le transport en commun. Ce rééquilibrage pourrait se faire sous la forme de ristourne fiscale en régions rurales si les retombées estimées en ville étaient jugées supérieures.

## *L'attribution des dépenses*

Un des objectifs annoncés de ce chapitre était de réfléchir à l'adéquation entre les tarifs perçus aux usagers et les coûts de fourniture du réseau routier et de ses services. Jusqu'à présent, le chapitre s'est focalisé sur le premier terme de l'équation, mais il serait incomplet s'il n'abordait pas le deuxième. Autrement dit, il est nécessaire de préciser le lien entre les recettes perçues par l'entremise de la tarification et leur attribution aux divers postes de dépenses.

Au fil de l'argumentation, nous avons identifié quatre classes de recettes. La première est une taxe « verte » sur les carburants, établie à hauteur du dommage environnemental causé par la combustion d'un litre de carburant. Par sa vocation environnementale, nous suggérons que celle-ci finance prioritairement des projets à solde négatif en émissions de carbone, tels les transports en commun, afin d'en faciliter l'acceptation de la part des usagers de la route.

La deuxième classe de recettes est celle provenant de la deuxième composante de la taxe sur les carburants, ou taxe « d'asphalte », qui, comme son nom l'indique, servirait à financer l'entretien des routes et une partie des investissements en infrastructures.

Troisièmement, une partie des recettes proviendrait des droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation. Nous avons eu l'occasion de commenter la particularité de cet aspect de la tarification qui, contrairement aux précédents, n'est aucunement lié au comportement individuel des usagers. Nous proposons donc d'allouer les recettes provenant de ces droits prioritairement à des postes de dépenses indépendants de l'usure ou de l'utilisation du réseau. Ainsi, ces droits pourraient financer le déneigement des routes ainsi que la sécurité routière.

Enfin, la dernière source de recettes pourrait provenir de l'impôt général (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et TVQ). Tel que détaillé dans les sections précédentes, un tel prélèvement auprès des citoyens se motive par le fait que la population dans son ensemble, et non les uniques usagers, bénéficie de l'existence du réseau routier. Aussi, nous proposons que les recettes correspondantes soient liées aux investissements qui accroissent la taille ou, plus généralement, améliorent le fonctionnement du

réseau. Concrètement, il s'agit ici de financer la partie des investissements en infrastructures que la taxe d'asphalte ne permettrait pas de couvrir, ainsi que d'opérer une fonction équilibrante.

## Conclusion

L'objectif principal de ce chapitre était d'examiner l'adéquation entre les coûts du service public et les frais payés par les usagers. Cette réflexion a été réalisée à travers le prisme des trois grands principes de tarification que sont celui d'utilisateur-payeur, celui de pollueur-payeur et celui de bénéficiaire-payeur. Ensemble, ces trois principes véhiculent les trois notions fondamentales dont toute règle de tarification doit tenir compte : l'efficacité, l'équité et la responsabilité.

Globalement, nous avons constaté que la tarification actuelle était cohérente avec les trois principes. De plus, la création du FORT témoigne des efforts d'adaptation que le Québec déploie pour résoudre cette question de tarification. Toutefois, des efforts restent à faire.

Guidés par ces trois principes de tarification, et en nous appuyant sur la faisabilité (ou non) de plusieurs expériences mises en œuvre dans d'autres juridictions, nous sommes parvenus à un ensemble de recommandations. Il se trouve que les recommandations proposées sont, en apparence, assez voisines du mode de tarification actuel : taxe sur les carburants, droits sur le permis de conduire et sur l'immatriculation. Cette similarité présentera le considérable avantage de ne pas bouleverser les habitudes des usagers et, ainsi, de faciliter leur acceptation publique. Cependant, les modifications recommandées sont bien réelles, et nécessiteront un travail significatif du gouvernement en termes d'estimation de l'impact des conducteurs sur le réseau, de mise en place de dispositifs permettant de recueillir l'information pertinente sur leurs déplacements et, surtout, de transparence quant aux raisons d'être et aux montants des différents droits et taxes.

Toutefois, on peut se réjouir sur deux points. Premièrement, les réformes proposées affecteraient peu le comportement des usagers, car les éléments nouveaux introduits opéreraient largement en arrière-plan. Lorsqu'ils impliqueraient des changements de comportement chez les consommateurs (ce qui est le cas de la vignette pour collecter la taxe d'asphalte), ceux-ci

seraient relativement simples. Or, on le sait, l'opinion publique est réticente à des structures de tarification complexes : « *People dislike complex price structures generally (driving, public transport, telecommunications [...]). This militates against varying tolls frequently by time of day, multiple charging points, discounts, etc.* » (Lindsey, 2008)

Enfin, et c'est la deuxième bonne nouvelle, la réflexion se fait à un moment très opportun. En effet, le passage à des véhicules peu consommateurs de carburants est déjà amorcé et, la récente crise économique ainsi que la hausse des prix des carburants aidant, l'aboutissement de cette transition est on ne peut plus certain. Ainsi, il est suffisamment tôt pour se préparer efficacement à la prolifération attendue de ces véhicules.



## Notes

1. Excluant la taxe sur les carburants pour les aéronefs et la taxe sur le diesel pour les locomotives sur rail.
2. Excluant les revenus des droits d'immatriculation additionnels sur les véhicules de forte cylindrée destinés à la Société de financement des infrastructures locales et la portion des revenus des droits versés à la Société de l'assurance automobile du Québec pour le contrôle routier.
3. Dépenses à l'égard de l'amortissement des infrastructures, du coût du service de la dette ainsi que des dépenses non capitalisables et de l'aide aux immobilisations sur le réseau routier local.
4. Inclut le fonctionnement des organismes municipaux et intermunicipaux, les immobilisations et le service de la dette d'organismes de transport.
5. L'appellation originelle était « Fonds pour le financement des infrastructures routières et de transport en commun (FFIRTC) », annoncée en mars 2009. Le terme « FORT » n'est apparu qu'en mars 2010.
6. Avant 1996, les investissements routiers étaient puisés à même le budget annuel du ministère des Transports (MTQ) au moment de la réalisation des travaux.
7. Le FCARR représente 1081 M \$ sur le total de 1092 M \$.
8. L'argument reprend celui dans Fleurbaey et Trannoy (1998).
9. Les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur sont des concepts considérés comme phares dans les publications de l'OCDE depuis les années 1970. Pour une référence précise, voir OCDE (1995).
10. Dans la section « Sources de revenus et dépenses à inclure ».
11. Une précision est de mise : l'activité considérée par le principe d'utilisateur-payeur est l'*utilisation* du réseau et non l'*existence* de celui-ci. En effet, nous considérons ici que les retombées positives générées par le réseau ne sont pas directement liées à la distance

parcourue par ses usagers mais plutôt à son *existence* (voir le point « Les trois vertus et leur relation »).

12. La taxe est augmentée de 1,5 ¢ à Montréal et elle est remise à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) comme contribution au transport en commun.
13. Source : Société de l'assurance automobile du Québec (2010a).
14. Source : Société de l'assurance automobile du Québec (2010b).
15. Source : Société de l'assurance automobile du Québec (2010b) .
16. Source : Ressources naturelles Canada (2007).
17. On aurait aussi pu retenir le coût révélé sur le marché européen des permis à polluer (source : <http://www.pointcarbon.com>), qui s'élève à environ 24 \$ par tonne, soit l'équivalent d'une taxe d'un peu moins de 6 ¢/L d'essence.
18. Notons que nous ne nous prononçons pas, à ce stade-ci de la réflexion, sur la meilleure utilisation des recettes générées.
19. La valeur de la taxe d'asphalte retenue est celle qui aboutit à une taxe spécifique de 16,2 ¢/L pour un véhicule normalement énergivore. Notons que cette valeur reste à déterminer en fonction des coûts des services d'entretien et d'opération du réseau.
20. Le calcul a été obtenu pour une valeur de la TPS égale à 5 % et une valeur de la TVQ égale à 7,5 %.

## Références

- Fleurbaey, M. et Trannoy, A. (1998). La péréquation territoriale en question. *Flux*, 31-32, p. 91-98.
- Gouvernement du Québec. (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*. Rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics présidé par Claude Montmarquette. Québec. Récupéré de : [http://www.gttsp.gouv.qc.ca/RapportFR\\_GTTSP.pdf](http://www.gttsp.gouv.qc.ca/RapportFR_GTTSP.pdf)
- Larin, G. et Boudreau, D. (2008). *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? Fascicule 4 : Les infrastructures routières aux États-Unis*. Document de travail. Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques
- Larin, G. et Boudreau, D. (2009). *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? Fascicule 5 : À la croisée des chemins*. Document de travail. Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques.
- Lindsey, R. (2008). *Road Pricing and Public Acceptability*. Communication présentée lors du congrès Transportation Futures : Ontario Road Pricing Forum.
- Ministère des Finances du Québec. (2009). *Plan budgétaire 2009-2010*.
- OCDE. (1995). *Environmental Principles and Concepts*. OCDE/GD, (95), 124.
- Ressources naturelles Canada. (2007). *Le guide de consommation du carburant 2007*. Récupéré de : <http://oe.nrcan.gc.ca/publications/transports/consommation-carburant/2007/carbone.cfm?attr=8>
- Société de l'assurance automobile du Québec. (2010a). *Permis de conduire*. Récupéré de : [http://www.saaq.gouv.qc.ca/permis/cout\\_permis.php](http://www.saaq.gouv.qc.ca/permis/cout_permis.php)
- Société de l'assurance automobile du Québec. (2010b). *Coût du renouvellement de l'immatriculation pour l'année en cours*. Récupéré de : [http://www.saaq.gouv.qc.ca/immatriculation/cout\\_immatriculation/promenade.php](http://www.saaq.gouv.qc.ca/immatriculation/cout_immatriculation/promenade.php)