



OPTIMISER LE FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF

Mémoire présenté par la STM à la Commission d'examen sur la
fiscalité québécoise

octobre 2014

Document préparé par la Direction Affaires corporatives et développement durable.

Société de transport de Montréal

10 octobre 2014

Table des matières

Sommaire	4
I. Introduction.....	5
II. Les besoins en transport collectif	6
III. Prélèvements fiscaux et financement des transports au Québec	10
IV. Des contributions qui s'érodent	14
Historique de la taxe sur les carburants.....	18
Conclusion	19

Sommaire

Les besoins d'investissements en transport collectif seront considérables au cours des prochaines années, notamment pour assurer un maintien adéquat des équipements existants. Au moment où la demande de mobilité ne cesse de croître, les revenus de la STM n'arrivent plus à suivre la croissance des coûts, malgré un contrôle serré des dépenses. Pour pérenniser l'offre de transport collectif et répondre à la demande croissante pour davantage de transport collectif, il faudra simultanément optimiser les sources de financement existantes et identifier de nouvelles sources de revenus.

Par delà les paliers de gouvernement, les dépenses en transport terrestre des personnes sont financées principalement par trois grands types de prélèvements fiscaux.

- 1- Les revenus des taxes sur les carburants ainsi que des droits sur les permis et les immatriculations sont dédiés en majeure partie au financement du réseau routier sous la responsabilité du MTQ et, dans une moindre mesure, au financement des dépenses d'immobilisations en transport collectif.
- 2- L'impôt foncier prélevé par les villes est la principale source de financement du réseau routier municipale ainsi que de la contribution des villes aux sociétés de transports.
- 3- Enfin, les clients du transport collectif doivent assumer une part importante des budgets des sociétés de transport par le biais des tarifs (47% à la STM).

Alors que les tarifs exigés auprès des clients augmentent année après année et que l'impôt foncier est déjà extrêmement sollicité, on constate que la valeur de certaines contributions prélevées auprès des automobilistes tend à s'éroder avec le temps. C'est notamment le cas avec la taxe sur les carburants qui est prélevée selon un taux unitaire fixe en fonction du volume d'essence vendu, qui ne tient compte ni de l'inflation, ni de la hausse du prix de l'essence. La valeur réelle de la taxe sur les carburants diminue donc d'année en année : elle ne compte plus que pour 14% du prix de vente de l'essence alors qu'elle en valait encore 20% il y a 10 ans et 25% à la fin des années 1990. En proportion des revenus autonomes de l'État, ses revenus ont diminué de moitié entre 1986 et aujourd'hui. De même, la « contribution des automobilistes au transport en commun » est fixée à 30\$ par année depuis 1992 – en dollars constants, elle ne vaut plus que 20,10\$.

Le gouvernement gagnerait à optimiser le système actuel de prélèvements fiscaux qui financent les dépenses en transport, et mettre un terme à l'érosion de ses revenus, en prélevant dorénavant la taxe sur les carburants en fonction de la valeur et en indexant la « contribution des automobilistes au transport en commun ».

I. Introduction

La Commission d'examen de la fiscalité québécoise a reçu le mandat d'examiner le régime fiscal du Québec et de formuler des recommandations pour en accroître l'efficacité, l'équité, la pertinence et la compétitivité, tout en assurant le financement des services publics et l'atteinte des cibles budgétaires.

Ce mémoire vise à présenter des éléments de réflexion qui touchent au financement des dépenses en transport, ainsi qu'aux différents outils fiscaux et tarifaires qui contribuent à leur financement.

Les besoins en transport, particulièrement en transport collectif, sont considérables alors que les ressources pour y faire face sont insuffisantes. Dans le contexte des travaux de la Commission, la STM souhaite attirer l'attention des commissaires sur quelques enjeux qui touchent aux modes de financement des transports au Québec. La STM souhaite également identifier de potentielles pistes de réformes pour améliorer l'équité et l'efficacité des outils fiscaux qui financent les services et les investissements en transport collectif.

Le transport collectif : un moteur économique pour le Québec

- Les dépenses en transport collectif ont des retombées dans l'économie québécoise trois fois supérieures à celles effectuées en transport privé par automobile.
- La STM investit annuellement plus de 700 M\$ en biens et services auprès de 1800 fournisseurs situés dans 14 régions du Québec.
- Le transport collectif atténue les effets de la congestion routière, dont les coûts étaient estimés à 1,8 G\$ par année en 2013. Montréal figure parmi les villes les plus congestionnées d'Amérique du Nord (*TomTom Congestion index*).
- Le transport collectif améliore le fonctionnement du marché du travail et favorise la mobilité des travailleurs. Il permet de réduire les temps de déplacement et d'élargir les bassins de recrutement des entreprises.
- Le transport collectif stimule la productivité de l'économie en permettant une plus grande densité des emplois et des entreprises.
- La proximité d'un réseau de transport collectif a un effet appréciable sur la valeur des bâtiments et stimule la construction de nouveaux projets immobiliers.
- Le transport collectif permet aux ménages d'économiser. Son usage est trois fois moins coûteux que celui de l'automobile et permet à plusieurs familles d'éviter l'achat d'une voiture additionnelle.

II. Les besoins en transport collectif

D'ici 2031, la population du Grand Montréal devrait atteindre 4,3 millions de personnes – une augmentation de 14 % par rapport aux 3,9 millions de personnes de 2011¹. Cette croissance démographique se traduira par la création de 146 600 emplois ainsi que par l'établissement de 320 000 ménages additionnels dans la région métropolitaine. Alors que les réseaux de transport routier et collectif sont saturés et que la congestion impose des pertes de 1,8 G\$, le nombre de déplacements va continuer à croître. La productivité de l'économie québécoise dépendra notamment de sa capacité à répondre à la demande de mobilité des personnes et des biens

Les besoins d'investissements en transports sont considérables. La *Politique québécoise du transport collectif* (PQTC), mise en œuvre à partir de 2007, a marqué l'engagement du gouvernement à réinvestir dans les infrastructures de transport collectif et à appuyer l'augmentation de l'offre de service. Avec la participation de la ville de Montréal, la PQTC a permis à la STM de faire passer les niveaux d'investissements de 200 M\$ en 2006 à 400 M\$ en 2011, en plus de faire croître l'offre de service de 25 % et de faire augmenter l'achalandage de 12 % au cours de cette même période.

Les problèmes du financement du transport collectif sont cependant très loin d'être réglés. Des défis considérables subsistent pour la STM et une contribution accrue de tous les partenaires impliqués dans son financement sera nécessaire.

Le déficit d'investissement de la STM

La STM est propriétaire d'un vaste parc d'actifs. La moitié du réseau du métro est en service depuis plus de 50 ans. L'autre partie du réseau est constituée de trois prolongements, dont le premier est en service depuis presque 40 ans, le second depuis plus de 20 ans et le troisième depuis 2007. À l'instar du matériel roulant et du patrimoine immobilier, la plupart des équipements fixes du métro ont atteint ou même dépassé la fin de leur vie utile.

Il en est de même pour les infrastructures de surface du réseau des bus. Le Complexe Crémazie a été construit en 1948 et agrandi en 1956, tandis que le centre de transport Mont-Royal a été bâti en 1928 et le centre de transport Saint-Denis en 1958. Ces infrastructures sont vieillissantes et des sommes importantes ont été consacrées afin d'en prolonger la vie utile.

Durant de nombreuses années, l'état des finances publiques a incité les gouvernements à réduire les budgets d'investissements au minimum. Faute de ressources disponibles, les investissements nécessaires à la réfection ou au remplacement des actifs ont été reportés d'année en année, creusant ainsi un retard qui devra nécessairement être comblé.

Des investissements majeurs pour le maintien d'actifs ont été réalisés au cours des dernières années (en moyenne 414 M\$ par année de 2009 à 2013) pour la réalisation des programmes de rénovations des équipements fixes et des infrastructures du métro ainsi que pour le maintien et l'entretien des centres de transport. Le Programme triennal d'immobilisations 2015-2017 de la STM prévoit des investissements de 2,5 G\$ au cours des trois prochaines années, dont 85 % seront consacrés au maintien des actifs.

¹ Communauté métropolitaine de Montréal, «Projections démographiques 2006-2031 pour le Grand Montréal», *Perspective Grand Montréal*, mai 2010.

Les efforts des dernières années n'ont cependant pas été suffisants pour rattraper le retard accumulé. Le déficit d'investissement est ainsi évalué à 3,9 G\$². Des investissements annuels de 660 M\$ seraient nécessaires pour parvenir à éliminer ce déficit vers 2030. Rappelons qu'en vertu des programmes existants, le gouvernement du Québec assume environ 75 % du coût des dépenses d'immobilisations admissibles (selon les programmes et les types de dépenses)³.

Déficit structurel d'opérations: un manque à gagner croissant

La demande de déplacement en transport collectif augmente constamment et de nombreux facteurs concourent à l'augmentation naturelle des dépenses. Parallèlement, le contexte budgétaire difficile qui prévaut au Québec et à Montréal a des répercussions sur les finances de la STM.

La contribution des clients de la STM a augmenté avec constance et régularité au fil des années et elle devrait continuer de le faire. La ville de Montréal, deuxième contributeur en importance aux finances de la STM (graphique 1), ne peut plus faire augmenter sa contribution de manière aussi importante qu'elle l'a fait par le passé : de 2006 à 2011, notamment, la contribution municipale avait augmenté de 29 % en quatre années. Les sources actuelles de financement des municipalités ont atteint leur capacité limite.

Les enveloppes du programme d'aide gouvernementale au transport adapté ont été gelées en 2012, puis réduites en 2014, alors que l'offre de service connaît une croissance annuelle supérieure à 8 % depuis 2007. Le coût de cette croissance de service doit alors être absorbé par les autres sources de revenus de la STM. Enfin, le *Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de service en transport collectif* (PAGASTC) financé par le Fonds Vert depuis 2007, n'a pas connu de bonifications substantielles depuis sa mise en place il y a maintenant sept ans.

De l'autre côté, la croissance des dépenses d'immobilisations nécessaires pour combler le déficit d'investissement accumulé fait augmenter le service de dette net. De 56 M\$ en 2008, le service de dette est passé à 71 M\$ en 2014 devrait atteindre 142 M\$ en 2019. Comblé le déficit d'investissement accumulé se traduit donc par une pression croissante sur les coûts d'exploitation de la STM.

Confrontée à des dépenses qui augmentent plus vite que ses revenus, la STM a dû compresser ses dépenses de 65 M\$ en 2014 pour parvenir à équilibrer son budget. Ces efforts ont permis de déposer un budget qui affiche une augmentation des dépenses de seulement 0,6 % par rapport à 2013, un taux inférieur à l'inflation. Cette augmentation était d'ailleurs la plus faible en 14 ans. Malgré cela, des compressions additionnelles de 30M\$ doivent être réalisées en 2014 pour

La STM : une entreprise performante

Soucieuse de rester une entreprise performante et productive, la STM se compare avec ses pairs du reste du monde. Voici quelques constats tirés des études de balisage international du Collège impérial de Londres :

- Le métro de Montréal figure parmi les trois métros les plus performants au monde.
- La productivité des chauffeurs de bus figure parmi les meilleures au monde.
- Les coûts d'opération du réseau bus sont 18 % plus bas que la moyenne internationale et 36% plus bas que la moyenne nord-américaine.

² Évaluation au 31 décembre 2013. Le déficit d'investissement représente le montant des investissements nécessaires à la réfection ou au remplacement d'un actif qui a été reporté dû au fait que les ressources nécessaires à leur réalisation n'étaient pas disponibles.

³ L'une des sources des difficultés financières de la STM réside dans ces modalités de financement des dépenses d'immobilisations. Le gouvernement du Québec finance à 100 % l'acquisition de nouveaux équipements mais seulement à 75 % le maintien des actifs existants. La STM doit aujourd'hui rénover une grande partie des équipements originaux du métro. Elle doit donc assumer au moins le quart de ces coûts de maintien des actifs, ce qui représente des sommes considérables que son modèle financier ne permet pas d'absorber.

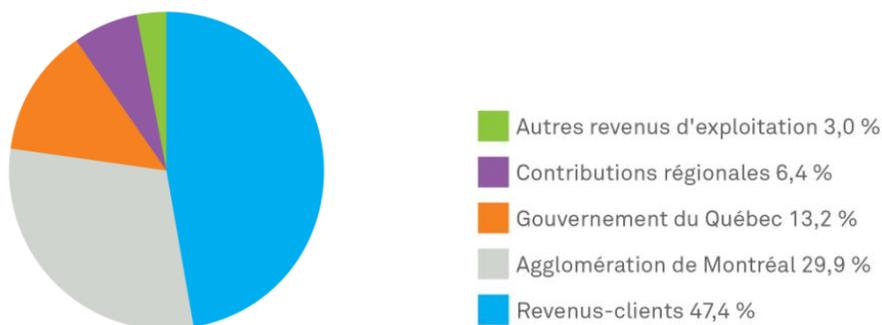
comblent une baisse des revenus-clients ainsi que de nouvelles sources de revenus qui n'ont pas été au rendez-vous.

Parmi les mesures mises de l'avant, des efforts de rationalisation administrative et une optimisation du service bus ont été nécessaires, cette dernière se traduisant par une baisse globale de 3,1 % de l'offre de service bus, en dehors de la pointe.

Malgré ce contrôle des coûts serré, les dépenses continueront à augmenter plus rapidement que les revenus, principalement en raison du service de dette net (graphique 2). La STM prévoit ainsi un manque à gagner de 239 M\$ en 2020 seulement pour maintenir son offre de service et assumer ses obligations au service de dette (soit les dépenses représentées par les éléments bleu et rouge du graphique 2). Si elle allait de l'avant avec des augmentations de service possibles sans nouveaux investissements majeurs (prolongement de métro, etc.) et qu'elle mettait en œuvre les investissements requis pour éponger le déficit d'investissement, ce déficit atteindrait 332 M\$ en 2020 (graphique 2).

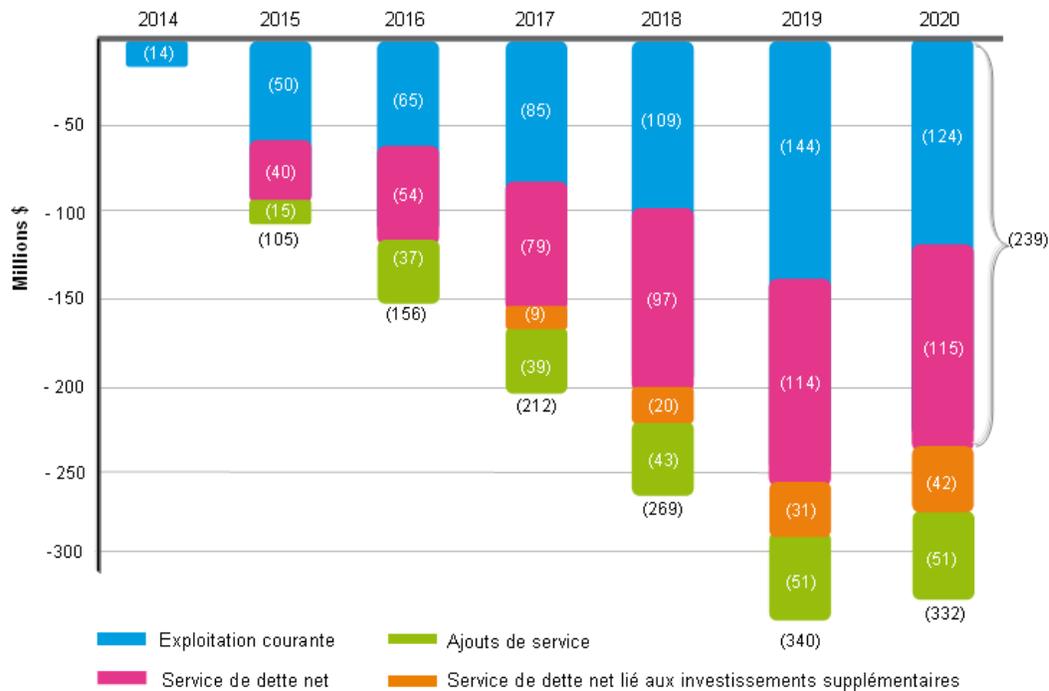
Pour pérenniser l'offre actuelle de service de transport collectif et la développer pour faire face à la croissance de la demande de mobilité, de nouvelles sources de revenus dédiées, indexées et récurrentes seront absolument nécessaires.

Graphique 1. Répartition des revenus de la STM



Source : STM, *Budget 2014*.

Graphique 2. Déficits budgétaires anticipés de la STM – 2014-2020



Note explicative : Ce graphique présente l'évolution du déficit appréhendé ainsi que les principales sources de sa croissance. Les quatre sous-éléments illustrent les principaux postes de dépenses dont l'évolution explique la croissance des déficits budgétaires anticipés. L'« exploitation courante » constitue les coûts liés à l'offre de service déjà en place. Le « service de dette net » représente l'évolution des paiements à effectuer pour rembourser les dépenses d'immobilisations capitalisées. Les « ajouts de service » désignent les coûts liés aux augmentations de services actuellement à l'étude. Le « service de dette net lié aux investissements supplémentaires » représente enfin les coûts liés aux investissements additionnels qu'il sera nécessaire de faire en vue de réduire le déficit d'investissement.

III. Prélèvements fiscaux et financement des transports au Québec

Le transport terrestre des personnes est une compétence partagée entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Par delà ces deux paliers de gouvernement, son financement s'appuie principalement sur trois grands types d'outils fiscaux et tarifaires :

- 1- Les taxes sur l'essence, les droits sur les permis et sur les immatriculations;**
- 2- L'impôt foncier;**
- 3- Les revenus-clients du transport collectif.**

Voici un bref portrait de ces prélèvements et de leur utilisation.

Les taxes sur l'essence, les droits sur les permis et sur les immatriculations

Depuis la création du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) en 2009, les contributions prélevées spécifiquement auprès des automobilistes – soit les revenus des taxes sur l'essence ainsi que ceux des droits sur les permis de conduire et les immatriculations – sont dédiées au financement des dépenses d'immobilisations en transport routier (le réseau sous la responsabilité du MTQ) et en transport collectif. La création du FORT se voulait un pas en direction d'un financement dédié, transparent et conforme « au principe du bénéficiaire-payeur »⁴. Auparavant, les routes et les infrastructures de transport collectif étaient financées à même les revenus généraux de l'État, soit principalement par les taxes et les impôts. En 2013, environ 18 % des dépenses du FORT allaient au financement des dépenses d'immobilisations en transport collectif, tandis que 82 % allaient au maintien et au développement du réseau routier (graphique 2)⁵.

Parmi les dépenses sous la responsabilité du gouvernement du Québec, soulignons qu'au moins une partie des dépenses d'exploitation du réseau routier ainsi que le programme d'aide gouvernementale au transport adapté sont financées à même les fonds consolidés.

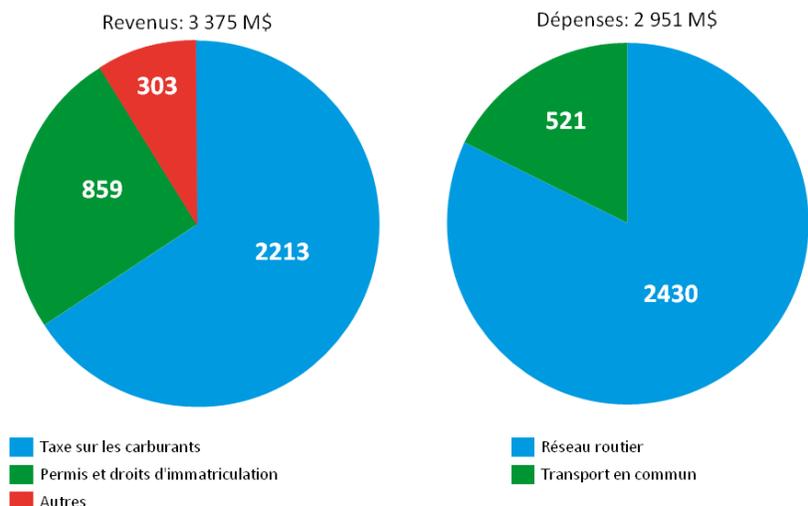
Il faut aussi mentionner qu'une taxe additionnelle de 3 cents le litre est prélevée sur le territoire de l'Agence Métropolitaine des Transports (AMT) afin de financer des services de transport collectif métropolitains. Un droit d'immatriculation nommé « contribution des automobilistes au transport en commun », fixé à 30 \$ depuis 1992, est également prélevé sur le territoire des six communautés métropolitaines et régions desservi par des sociétés de transport afin d'en financer les services⁶. Ce dernier droit ne s'applique pas aux véhicules commerciaux ni aux véhicules de plus de 3 000 kg.

⁴ Monique Jérôme-Forget, *Discours sur le budget*, Assemblée nationale, 19 mars 2009.

⁵ Ministère des Finances, *Budget 2012-2013*, Gouvernement du Québec, 20 mars 2012.

⁶ Dans la région de Montréal, c'est l'AMT qui récolte et redistribue les revenus du droit d'immatriculation, soit 57 M\$ en 2013. La taxe régionale sur l'essence générant 101 M\$ en 2013, c'est donc un peu plus de 150 M\$ par année prélevée auprès des automobilistes de la région métropolitaine que l'AMT redistribue. Ces sommes vont au financement des services de transport collectif de nature métropolitaine. À ce titre, la STM reçoit environ 80 M\$ de l'AMT, principalement contribution au financement du déficit d'exploitation du métro.

Graphique 3. Fonds des réseaux de transport terrestre – revenus et dépenses (2013-2014)



Source : Commission d'examen sur la fiscalité, « Portrait général du régime fiscal du Québec », document d'information, septembre 2014.

L'impôt foncier

Les villes jouent un rôle très important dans le transport routier des personnes. L'impôt foncier constitue, de loin, le principal outil de financement des municipalités québécoises.

La contribution de la ville de Montréal (384 M\$ en 2014) est la deuxième source de revenus en importance au budget de la STM (Graphique 1). L'essentiel de cette contribution est financé par l'impôt foncier, qui comptera en 2014 pour au moins 69 % des revenus de la ville de Montréal⁷. Pour l'ensemble des municipalités québécoises, c'est 1,7 G\$ qui auraient été consacrés en 2010 au transport collectif⁸.

Souvent oubliés dans les discussions sur le financement des transports, les réseaux routiers municipaux sont également financés essentiellement par l'impôt foncier. D'après l'UMQ, les municipalités du Québec ont consacré 3,7 G\$ au transport routier en 2009: 2,3 G\$ en dépenses de fonctionnement et 1,4 G\$ en dépenses d'immobilisations⁹. Par comparaison, le gouvernement du Québec prévoyait des investissements de 3,3 G\$ lors de cette même année¹⁰. De son côté, Montréal investira 378 M\$ en 2014 maintien et développement de ses infrastructures routières, et pas moins de 364 M\$ en dépenses de fonctionnement – pour un total de 742 M\$¹¹.

En plus de l'impôt foncier, la ville de Montréal recourt également à des contributions prélevées auprès des automobilistes : soit une taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade (34 M\$ en 2014) et une taxe sur les stationnements non-résidentiels (24 M\$ en 2014)¹². Les recettes de ces deux mesures sont dédiées au financement du transport collectif à Montréal.

⁷ Avant les quotes-parts des villes reconstituées. Ville de Montréal, *Budget de fonctionnement 2014*.

⁸ UMQ, « Le point sur la situation financière des municipalités »

<http://www.umq.qc.ca/download.php?url=uploads/files/content/le-point-sur-la-situation-financiere-des-municipalites.pdf>

⁹ UMQ, « Dossier Élection 2012 », *URBA*, septembre-octobre 2012, vol 33, no 3, p. 31.

¹⁰ Ministère des Finances, *Plan Budgétaire 2009-2010*, Gouvernement du Québec, 29 mars 2009.

¹¹ Ville de Montréal, Programme triennal d'immobilisation 2014-2016.

¹² La taxe sur les parcs de stationnement doit générer 24 M\$ en 2014, tandis que la taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade doit rapporter 34 M\$ en 2014.

La tarification des services de transport collectif

Au fil des 25 dernières années, les revenus-clients ont été la source de financement la plus stable de la STM. En 2014, ils s'élevaient à 610 M\$ et constituent 47 % des revenus de la STM (graphique 1). Depuis au moins 10 ans, le coût des titres de transport de la STM a augmenté à chaque année, à un rythme généralement supérieur à l'inflation. La STM entend continuer à demander à ses clients de faire leur part en maintenant la proportion des revenus clients et non-tarifaires à un maximum de 50 % de ses revenus totaux.

Avantages et inconvénients des différents types de prélèvements

Les trois types de prélèvements fiscaux mentionnés précédemment présentent évidemment des avantages et des inconvénients.

Les **revenus-clients** sont une source stable et indexée de revenus conforme au principe de l'utilisateur-payeur. L'expérience récente de la STM démontre que des hausses tarifaires raisonnables, en phase avec des améliorations significatives de l'offre de service, ne nuisent pas à la croissance de l'achalandage¹³. Cependant, des augmentations trop importantes des tarifs affecteraient à la baisse l'achalandage et même, éventuellement, les revenus.

L'impôt foncier a aussi l'avantage de la stabilité et de la prévisibilité. Il semble toutefois difficile de demander aux municipalités d'y recourir davantage puisqu'il est déjà très sollicité pour financer l'ensemble des services municipaux. Un problème important de l'impôt foncier est l'absence de lien entre la contribution prélevée et l'utilisation des sommes, ce qui implique à la fois des enjeux d'équité et d'efficacité. Peu importe l'utilisation qu'il en fait, un Montréalais devra payer par ses impôts fonciers pour le réseau routier municipal. Inversement, les travailleurs qui viennent quotidiennement à Montréal sans toutefois y résider n'ont pas à en assumer les coûts. Cette dynamique contribue à une forme d'exode fiscal et donc à l'étalement urbain. Les nouveaux développements en périphérie des centres urbains créent ensuite une demande pour la construction de nouvelles infrastructures publiques (écoles, hôpitaux, aqueducs, autoroutes, etc.) pour desservir ces nouveaux territoires.

La **taxe sur l'essence** est liée directement à l'usage de l'automobile, et donc du réseau routier dont elle finance la réfection et le développement (mais seulement pour le réseau sous la responsabilité du MTQ)¹⁴. Du coup, la contribution au financement est en bonne partie liée à l'usage (plus on roule, plus on doit payer de taxe), ce qui est à la fois équitable et efficace. Le signal envoyé par le prix de l'essence contribue à modérer l'usage de l'automobile. Malgré tout, le lien à l'usage reste indirect et imparfait puisqu'il passe par la consommation d'essence: le conducteur d'un véhicule électrique ou hybride contribue autant à la congestion routière et à l'usure des infrastructures routières qu'une voiture à essence, mais il contribuera peu ou pas à financer ces dernières. Le concept de taxe kilométrique est souvent présenté comme une solution potentielle idéale à ce problème puisque le coût encouru par les automobilistes serait alors parfaitement proportionnel à l'usage du réseau routier. Une telle taxe commence à faire son apparition ailleurs en Amérique du Nord mais reste encore une mesure largement

¹³ De 2007 à 2012, l'augmentation de service de 25 % a permis une croissance de l'achalandage de la STM de 12% alors que le coût du titre de transport mensuel régulier augmentait de 16 %.

¹⁴ C'est aussi en parti le cas pour les droits sur les permis et immatriculation à une différence importante près. S'agissant d'un coût fixe unique, ils ne sont pas liés à l'usage réel : que l'on roule peu ou beaucoup, ces droits restent les mêmes.

inédite¹⁵. En 2013, un rapport du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) de 2013 identifiait d'ailleurs la taxe sur l'essence comme étant la meilleure avenue tarifaire, en attendant que les technologies de taxation kilométriques soient accessibles¹⁶.

Les **droits sur les permis et les immatriculations** sont également liés à la possibilité d'utiliser une automobile, mais s'agissant d'un frais fixe unique annuel, la valeur de ces droits diminue avec l'usage : plus on roule, plus le coût du droit d'immatriculation en fonction de l'usage diminue.

Le financement des infrastructures de transport collectif par des contributions prélevées auprès des automobilistes se justifie par le fait que les usagers qui utilisent le transport collectif au lieu de l'automobile contribuent à réduire les effets de la congestion routière, le nombre d'accidents de la route, les coûts d'entretien des infrastructures routières, la pollution de l'air ainsi que les problèmes de santé qui en découlent¹⁷. En somme, l'usage de l'automobile entraîne une quantité importante d'externalités négatives que le transport collectif permet de réduire. Les automobilistes bénéficiant directement de l'usage du transport collectif, il est normal qu'ils en assument une partie des coûts.

Certaines contributions prélevées auprès des automobilistes, dont la taxe sur les carburants et certains droits d'immatriculation, présentent un autre défaut important : s'agissant de prélèvement en valeur fixe, la valeur de leurs revenus s'érode d'année en année. Pour bien illustrer cet élément, nous y revenons en détail dans la section suivante.

¹⁵ L'Oregon fait figure de pionnier en la matière. Après avoir l'avoir testé en projet pilote, l'État de la côte ouest va de l'avant avec une application plus large de son programme de taxe kilométrique. Ben O'Neil, « [Oregon Phases in Country's First Pay-Per-Mile Program](#) », *NextCity.org*, 11 juillet 2013.

¹⁶ Stéphanie Boulenger, Joanne Castonguay, Claude Montmarquette, *Étude sur la tarification routière dans la région métropolitaine de Montréal*, CIRANO, Montréal, juin 2013.

¹⁷ Lors de la création du FORT en 2009, le gouvernement s'en expliquait ainsi : « Puisque la taxe spécifique sur les carburants doit refléter non seulement l'utilisation de la route, mais également les impacts environnementaux liés à l'utilisation des carburants ainsi qu'à la congestion automobile, le gouvernement juge pertinent de dédier ces revenus au fonds qui assurera dorénavant, en plus du financement du réseau routier, celui des infrastructures de transport en commun. 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. De plus, le transport en commun permet d'offrir une alternative de transport moins coûteuse bénéficiant entre autres aux ménages à faible revenu. »

Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2009-2010*, Gouvernement du Québec, 29 mars 2009, p. A.43.

IV. Des contributions qui s'érodent

À l'instar des taxes sur le tabac et l'alcool, la taxe sur les carburants est une *taxe d'accise*, c'est-à-dire un droit perçu en fonction de la quantité ou du volume vendu, par opposition à une taxe dite *ad valorem*, perçue en fonction de la valeur (telle que les taxes de ventes). Le choix d'une telle taxe n'est pas inévitable et il comporte un désavantage certain : la valeur d'une telle taxe s'érode.

En 1980, le gouvernement a transformé la taxe sur les carburants de 4,2 cents le litre en taxe *ad valorem* au taux de 20 %. Anticipant les hausses du prix du pétrole à venir, le ministre des Finances de l'époque s'en explique ainsi :

[Si le] gouvernement du Québec [...] ne changeait rien à la situation actuelle, de quoi aurait-il l'air? Il continuerait de percevoir 4,2 cents le litre quel que soit le prix final du litre. Tous les autres gouvernements profiteraient de la hausse du prix du pétrole, le consommateur verrait le prix au détail augmenter, et le gouvernement du Québec regarderait passer le train. Il n'est pas question d'accepter un pareil scénario.

[...] Le prix final de l'essence nous échappe. Il est établi par d'autres gouvernements. Nous nous mettons simplement en position pour que la hausse inévitable ne soit pas partagée seulement entre Ottawa et Edmonton, mais que Québec participe aussi au partage de l'assiette au beurre. Placé devant la nécessité d'une hausse du prix de l'essence, le contribuable québécois n'en voudra sûrement pas à son gouvernement de rapatrier au Québec une partie de la hausse.¹⁸

Jusqu'en 1986, la taxe sur les carburants sera prélevée en fonction de la valeur. Au cours de ces années, elle connaîtra des variations importantes mais les revenus récoltés resteront importants. Puis, en 1986 la taxe sera reconvertie d'un taux *ad valorem* de 30 % à un taux nominal de 14 cents le litre. Depuis, malgré de nombreux réajustements, la valeur des revenus générés par la taxe sur les carburants a connu une constante érosion, passant de 6 % des revenus autonomes de l'État en 1986 à moins de 3 % aujourd'hui (graphique 4)¹⁹.

Les plus récentes augmentations de cette taxe (2010 à 2013), décrétées dans le budget 2010 du gouvernement du Québec, n'ont permis d'en relever les recettes que de 2,8 % à 3,1 % des revenus autonomes de l'État – une proportion qui a recommencé à s'éroder dès 2013.

L'ABC de la taxe sur l'essence

L'essence est taxée par le gouvernement du Québec à partir d'un taux de base de 19,2 cents le litre. Ce taux connaît des variations géographiques (dont une surtaxe régionale de 3 cents le litre dans la grande région de Montréal) ainsi que selon les types de carburant. Le gouvernement fédéral perçoit de son côté une taxe d'accise de 10 cents le litre. Les deux gouvernements perçoivent également une taxe de vente (taux harmonisé de 14,975 %) en sus des taxes perçues au taux unitaire. Avec des recettes de 2,3 G\$ en 2013, la taxe sur les carburants est la principale source de revenu du gouvernement du Québec en transport.

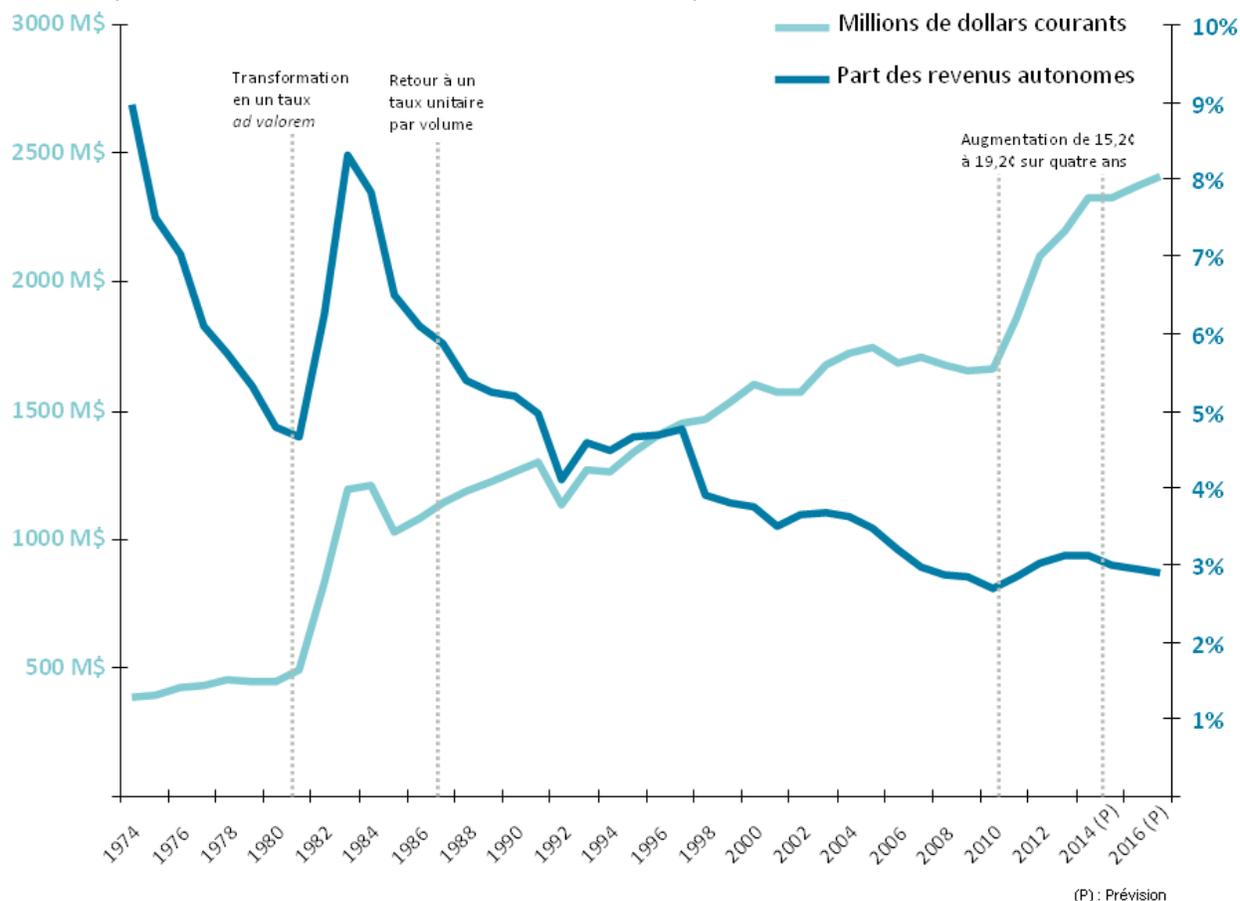
Les dépenses fiscales liées à la taxe spécifique sur les carburants – soit les différentes réductions de taux, exemptions et remboursements – coûtent annuellement à l'État québécois 262 M\$ en revenus perdus.

Pour le détail des différentes modalités de taxation de l'essence, voir Commission d'examen de la fiscalité du Québec, « La fiscalité des particuliers au Québec », document d'information, Gouvernement du Québec, septembre 2014.

¹⁸ Jacques Parizeau, *Discours sur le budget 1980-1981*, Gouvernement du Québec, 25 mars 1980,

¹⁹ Pour un historique détaillé des variations de la taxe sur les carburants, le lecteur pourra consulter le tableau à la fin de cette section.

GRAPHIQUE 4. L'ÉVOLUTION DES REVENUS DE LA TAXE QUÉBÉCOISE SUR LES CARBURANTS



Source des données : Documents budgétaires du gouvernement du Québec (1974-2014).

Note : ces données incluent l'ensemble des revenus de taxe sur les carburants, y compris les revenus des taxes spécifiques de la grande région de Montréal et de Gaspésie. Les revenus autonomes désignent l'ensemble des revenus de l'État québécois, à l'exclusion des transferts du gouvernement fédéral.

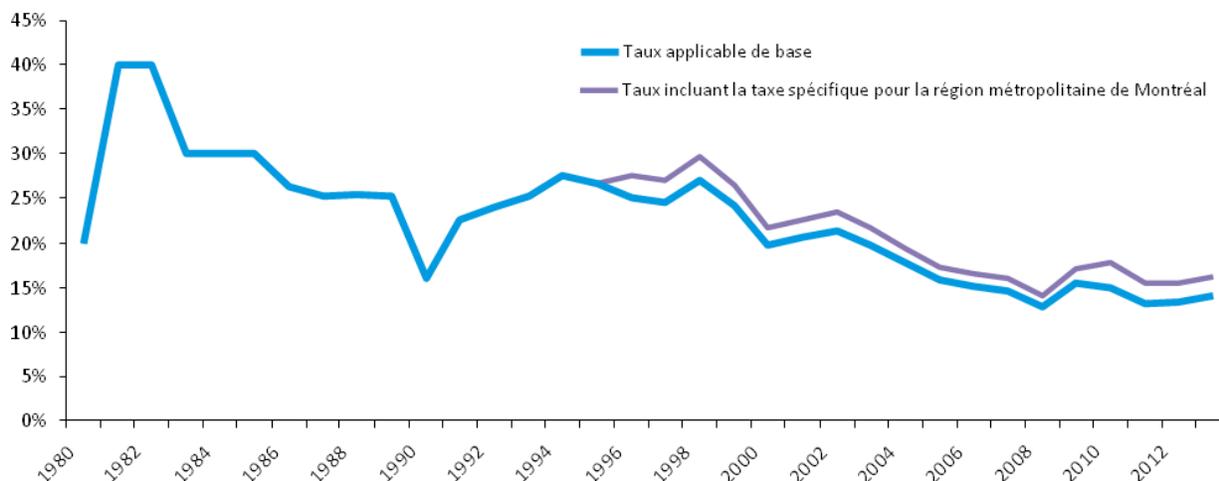
Tel que souligné par la Commission d'examen sur la fiscalité²⁰, la taxe sur les carburants constitue une forme de fiscalité verte, soit une mesure qui vise à encourager ou décourager la consommation d'un bien ou d'un service selon qu'elle engendre des effets bénéfiques ou nuisibles pour l'environnement. « Le signal de prix envoyé par ces mesures aux agents économiques permet d'influencer leurs comportements afin qu'ils soient plus écoresponsables²¹. »

Or, prélever la taxe selon un taux unitaire entraîne aussi l'érosion de sa valeur dans le prix de vente. En 2013, la taxe provinciale sur les carburants ne compte plus que pour 14 % du prix de vente de l'essence à Montréal alors qu'elle représentait encore 20 % dix ans plus tôt et qu'elle était supérieure à 25 % à la fin des années 1990 (graphique 5). La taxe régionale sur l'essence perçue dans la grande région de Montréal n'a ajouté que de 1 % à 3 % selon les années. Le signal de prix envoyé aux consommateurs par cette érosion de la valeur de la taxe constitue donc une forme d'incitation à ne pas faire d'effort pour réduire sa consommation. Au fil du temps, la taxe sur les carburants est donc une mesure de moins en moins « verte ».

²⁰ Commission d'examen sur la fiscalité, « Portrait général du régime fiscal du Québec », Document d'information, Gouvernement du Québec, Septembre 2014.

²¹ Ibid.

Graphique 5. Valeur de la taxe sur les carburants en fonction du prix de vente de l'essence à Montréal



Source : Statistiques Canada, *Cansim*, Tableau 326-0009, prix moyen annuel de l'essence ordinaire sans plomb aux stations libre-service pour Montréal.

L'effet de la taxe de vente

La taxe de vente du Québec (TVQ) s'applique également à l'essence depuis 1990, alors que le gouvernement avait réduit le taux de la taxe sur les carburants pour compenser (et qu'il le rétablira au même niveau l'année suivante). On pourrait alors présumer que les revenus de la TVQ tirés des ventes d'essence ont permis au gouvernement de récupérer une part plus grande – et plus stable – des ventes d'essence. Or, une étude de 2008 du ministère des Finances sur l'impact d'une hausse du prix des hydrocarbures sur les finances publiques permet de jeter un éclairage intéressant sur cette question. Ayant accès à l'ensemble des revenus de taxation tirés des ventes d'essences, les auteurs de l'étude écrivent :

[...] les taxes québécoises (taxe spécifique, taxe de l'AMT et TVQ) représentent une part de plus en plus faible du prix à la pompe. En effet, entre 1998 et 2007, la part de ces taxes dans le prix de l'essence est passée de 36,7 % à 22,7 %, soit le plus bas niveau depuis 1991. Ceci s'explique par le fait que la taxe spécifique et la taxe de l'AMT ne varient pas, contrairement aux autres composantes, en fonction du prix.²²

Plus loin, les auteurs ajoutent à propos des hausses du prix de vente de l'essence :

Contrairement à la croyance populaire, le gouvernement ne profite pas de la hausse du prix des hydrocarbures. Ainsi, l'augmentation des recettes provenant de la TVQ est plus que compensée par l'augmentation des dépenses en matière de carburant et de chauffage et par la réduction des revenus de la taxe sur les carburants, en raison de la diminution de la consommation. Au net, le gouvernement aurait perdu en 2007, 6 millions de dollars par année pour chaque hausse de 5 ¢ du prix des hydrocarbures. Par ailleurs, le prix élevé des hydrocarbures aurait également pour effet de réduire le pouvoir d'achat des ménages et les profits des entreprises, risquant ainsi de réduire les autres revenus du gouvernement du Québec.²³

²² Direction de l'analyse et de la prévision des revenus autonomes, « Hausse du prix des hydrocarbures : Impact sur les équilibres financiers du Québec », *Études économiques, fiscales et budgétaires*, vol.2, no1, 13 mai 2008. Nous soulignons.

²³ Ibid. Nous soulignons.

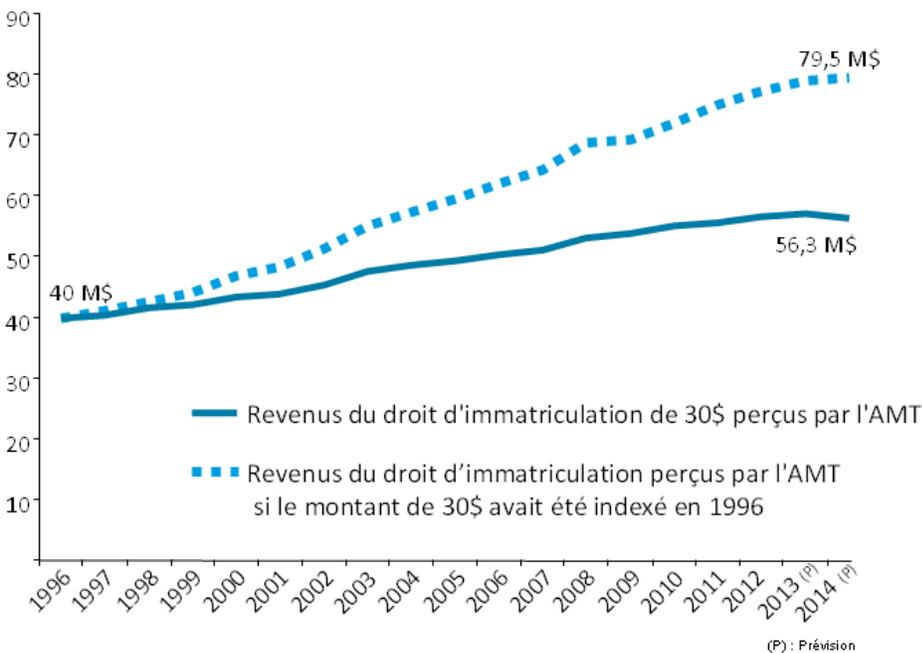
En somme, malgré des efforts périodiques des gouvernements pour en redresser le niveau, la valeur réelle de la taxe sur l'essence s'est érodée depuis les années 1980, tant en proportion du prix de vente qu'en proportion des revenus de l'État. Pourtant, de 1980 à 2012, le prix de vente de l'essence a pratiquement quintuplé (passant 0,29 \$ le litre à 1,38 \$) et la consommation d'essence n'a jamais cessé d'augmenter²⁴. Durant cette période, le gouvernement s'est donc privé de revenus substantiels.

Contribution des automobilistes au transport en commun: un autre prélèvement dont la valeur décroît

Les failles de la taxe sur l'essence illustrées ici touchent également d'autres modes de contribution prélevés auprès des automobilistes. La contribution des automobilistes au transport en commun, le droit d'immatriculation prélevé sur le territoire des six régions desservies par des sociétés de transport, est fixée à 30 \$ depuis son instauration en 1992. En dollars constants de 1992, elle ne vaut plus que 20,10 \$, soit une baisse du tiers de sa valeur.

Dans la grande région de Montréal, où les revenus de ce droit d'immatriculation sont alloués à l'AMT depuis sa création en 1996, ce droit d'immatriculation devrait générer 56,3 M\$ en 2014. Si le montant de 30\$ en avait été indexé au taux de l'inflation lors de la création de l'AMT en 1996, les revenus de ce droit d'immatriculation se chiffraient plutôt à près de 80 M\$ aujourd'hui (graphique 6).

Graphique 6. Effet d'une indexation de la « Contribution des automobilistes au transport en commun » dans la grande région de Montréal



Source : Banque du Canada, [Feuille de calcul de l'inflation](#). AMT, Rapports annuels 2005-2012 et budget 2014.

²⁴ Statistiques Canada, *Cansim*, Tableau 326-0009.

Historique de la taxe sur les carburants

Année	Événements	Taux de la taxe sur l'essence régulière
1980	Le gouvernement converti la taxe sur l'essence d'une taxe d'accise en une taxe <i>ad valorem</i> . La taxe sur l'essence de 4,2 cents le litre passe à 20 % du prix de vente, ce qui correspond au moment du budget à l'équivalent de 4 cents le litre.	20 % du prix de vente
1981	Confronté à une sévère récession, le gouvernement du Québec tente de maintenir ses revenus: la taxe sur l'essence passe de 20 % à 40 %.	40 % du prix de vente
1983	La croissance économique est de retour. La taxe sur les carburants est ramenée à 30 %.	30 % du prix de vente
1985	La taxe sur l'essence passe de 30 à 20 % dans les « régions périphériques ».	
1986	Abolition des « taxes ascenseurs » sur le tabac et le carburant. La taxe <i>ad valorem</i> (en proportion du prix) est transformée en un prélèvement d'un montant fixe lié à la quantité (litre).	14,4 cents le litre
1990	Réforme du système de taxe de vente du Québec. L'assiette de biens et services taxables est élargie considérablement. L'essence est également soumise à la taxe de vente de 8 %. Parmi d'autres ajustements compensatoires, le gouvernement diminue le taux de la taxe sur les carburants à 10 cents le litre.	10 cents le litre
1991	Nouvelle récession. Le gouvernement a besoin de nouveaux revenus. Il augmente la taxe de 4,5 cents le litre entre le 3 mai 1991 et 1er janvier 1992.	14,5 cents le litre
1994	Le gouvernement harmonise le taux de la taxe de vente du Québec à 6,5 % quelques soit les biens et services. Pour compenser la réduction de la taxe de vente appliquée sur l'essence (qui passe de 8 à 6,5 %), le gouvernement augmente la taxe sur les carburants à 15,2 cents le litre.	15,2 cents le litre
1996	Création de l'AMT : introduction d'une taxe spécifique sur les carburants de 1,5 cents perçue sur le territoire de l'AMT pour financer l'AMT et le transport collectif dans la région métropolitaine.	16,7 cents le litre sur le territoire de l'AMT (1,5 cents de plus)
2009	Dans l'esprit d'un fonds dédié, le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR) recevra dorénavant toutes les contributions prélevées auprès des automobilistes afin de financer les dépenses du réseau routier. Le gouvernement élargi également son rôle au financement des infrastructures de transport collectif. Le FCARR changera de nom l'année suivante pour devenir le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).	
2010-2013	Pour pourvoir aux besoins importants en transport, le gouvernement annonce en 2010 une hausse du taux de la taxe sur les carburants de 4 cents le litre de 2010 à 2013, à raison de 1 cent par année. Le gouvernement estime pouvoir générer 120 M\$ additionnels à chaque année (480 M\$ de plus en 2013-2014). À la demande des élus de la Communauté métropolitaine de Montréal, la taxe spécifique perçue sur le territoire de l'AMT augmente à 3 cents le litre.	19,2 cents le litre en 2010 22,2 cents le litre en 2013 dans la région métropolitaine
2012	En réponse à la demande des élus de la Gaspésie, le gouvernement accepte de majorer d'un cent la taxe sur l'essence dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine afin d'en affecter les recettes au transport collectif de la région.	20,2 cents le litre en Gaspésie

Note : Les modifications apportées aux taux des taxes sur les carburants (diesel, mazout, sans plomb, kérosène, etc.) sont très nombreuses au fil du temps. Nous ne retenons ici que celles apportées au taux principal applicable à l'essence régulière.

Sources : Documents budgétaires du gouvernement du Québec (1974-2014).

Conclusion

Seulement pour assurer un maintien adéquat des équipements existants, les besoins d'investissements en transport collectif seront considérables au cours des prochaines années. Au moment où la demande de mobilité ne cesse de croître, les revenus de la STM n'arrivent plus à suivre la croissance des dépenses, malgré un contrôle serré des coûts. Pour pérenniser l'offre existante de transport collectif et répondre à la demande croissante pour davantage de transport collectif, il faudra simultanément optimiser les sources de financement existantes et identifier de nouvelles sources de revenus.

Les nouvelles sources à considérer, et souvent discutées à ce titre au cours des dernières années, sont nombreuses : péage, taxe kilométrique, taxe de vente, etc. Dans la région du grand Montréal, ce sera au gouvernement du Québec et à la Communauté métropolitaine de Montréal d'en convenir ensemble.

Depuis 2010, les droits sur les permis et les immatriculations sont indexés automatiquement à chaque année. Les tarifs d'électricité le sont également, de même que les frais de scolarité et depuis peu les tarifs de garderie. Les tables d'impôt s'indexent également automatiquement à chaque année. Pour optimiser les sources de financement en place et préserver la valeur de ses revenus, le gouvernement gagnerait à continuer à élargir l'application du principe d'indexation.

Dans le cas de la taxe sur les carburants, il serait logique de considérer un retour à une taxation *ad valorem* (en proportion du prix de vente) plutôt qu'en fonction du volume vendu²⁵. Depuis la reconversion de la taxe sur les carburants d'un taux *ad valorem* à un taux unitaire en 1986, les revenus qu'en tire le gouvernement n'ont cessé de fondre.

Il ne serait pas nécessaire pour le gouvernement d'augmenter le taux effectif de la taxe sur les carburants. En la convertissant en taux *ad valorem*, il s'assurerait simplement que ce taux effectif reste au même niveau au fil du temps. Au lieu de simplement subir les augmentations du prix de l'essence, les Québécois pourraient alors se doter des moyens pour alléger leurs dépenses en transport et bénéficier de meilleures infrastructures de transport collectif. Une autre manière de mettre un terme à l'érosion de la taxe pourrait être d'en indexer annuellement et automatiquement le taux unitaire.

De même, la « contribution des automobilistes au transport en commun », ce droit d'immatriculation dont les recettes sont versées aux sociétés de transport, devrait être indexée. Ce faisant, le gouvernement du Québec s'assurerait de mieux pouvoir faire face aux défis des besoins croissants du financement du transport collectif. Enfin, il s'assurerait également d'avoir une fiscalité qui soit non seulement plus efficace et plus équitable, mais également conforme à ses propres objectifs en matière de développement durable.

²⁵ Cette idée avait notamment été avancée dans le rapport *Une Métropole à la hauteur de nos aspirations*, publié en 2010 par le Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal, coprésidé par Marcel Côté et Claude Séguin. <http://www.ccomm.qc.ca/fr/nouvelles/une-metropole-a-la-hauteur-de-nos-aspirations/>