



*l'association pour la promotion et la défense des transports  
en commun par les usagers*

[www.transport2000qc.org](http://www.transport2000qc.org)

---

## **Efficacité des politiques fiscales et budgétaires : Cas des infrastructures et des services de transport**

Mémoire présenté dans le cadre des consultations pré-budgétaires  
du ministre des Finances du Québec  
Le 16 janvier 2004

## Plan de présentation

1. Présentation de l'Association		p. 3
2. Politiques fiscales et tarification des services – enjeux	p. 4	
3. Financement des activités – immobilisations et opérations		p. 5
4. Dépenses fiscales		p. 8
5. Conclusions et recommandations		p. 9

## **1. Présentation de l'Association**

Transport 2000 Québec est une association nationale sans but lucratif qui poursuit une mission d'intérêt public. Par des moyens d'éducation, de recherche et de représentation, elle a pour objectif de donner une voix plus forte à l'utilisateur auprès des instances politiques et administratives. L'organisme a célébré ses 25 ans de fondation en 2002. Le mouvement est né en Angleterre au début des années soixante-dix et favorise la recherche d'un équilibre des politiques de transport, en favorisant l'accessibilité aux moyens de transport, l'usage efficace des ressources et la démocratie participative.

D'abord, l'Association tente de promouvoir par tous les moyens l'intermodalité, c'est-à-dire l'intégration des modes et des systèmes de transport terrestres. Aussi, elle a pour rôle d'assurer la représentation des usagers des transports, la défense collective de leurs droits et de leurs intérêts.

## **2. Politiques fiscales et tarification des services – enjeux**

La prospérité nationale et le bien-être collectif reposent sur des infrastructures et des services de transport adéquats. Si le contrôle budgétaire et l'efficacité de ceux-ci peuvent et doivent être décentralisés, il n'en demeure pas moins que le gouvernement du Québec a la responsabilité d'en assurer le financement. L'affectation des budgets ou leur contrôle au sein du Gouvernement est tributaire du Conseil du trésor et l'allocation des ressources pour assurer la mobilité des personnes – ou des marchandises – relève du ministère des Transports.

En revanche, la fiscalité et le financement des activités sont la responsabilité du ministère des Finances. Ce dernier veille généralement à assurer l'équité – horizontale et verticale – entre citoyens et entre contribuables. Le concept traditionnel de clientèle échappe donc à ce ministère dans la mesure où nous nous éloignons de la vente de biens de consommation sur un marché libre, ou des prestations de services personnalisées où le «client» participe activement à la définition ou au contenu du service qu'il reçoit et en paie le montant final.

Or, les transports en général et les transports en commun en particulier échappent complètement aux règles et aux spécificités d'un marché libre. C'est un secteur universel qui n'est pas rentable et qui est soit réglementé, soit fortement soutenu par les pouvoirs publics. À preuve, même aux États-Unis, dans un pays où règnent la décentralisation et la libre entreprise, les transports sont lourdement subventionnés. Pour la période 1998-2003, c'est quelque 225 milliards de dollars de fonds publics qui ont été investis, pour la portion fédérale, dans les transports. Au moins 20 % de ce montant l'a été dans les systèmes de transport en commun – rural et urbain.

Au Canada, il y a un grave problème de financement des infrastructures et des services de transport. Cette situation a deux conséquences néfastes : premièrement, elle empêche l'économie, la création d'emplois et la productivité d'atteindre leur plein potentiel ; deuxièmement, en l'absence d'un financement adéquat, l'accès aux services de transport est fortement tarifé. Le désengagement successif du gouvernement fédéral, dans un premier temps, et des provinces par la suite, a entraîné l'application brutale du principe utilisateur-payeur. Ceci fait que la marge d'autofinancement par les tarifs atteint le niveau le plus élevé des pays industrialisés, notamment en comparaison avec la France et les États-Unis – notre principal partenaire commercial. Cette politique est extrêmement régressive car elle fait porter le fardeau du financement des services sur ceux qui ont le moins la capacité de financer ce service public, les usagers d'abord et, dans une moindre mesure les municipalités.

### 3. Financement des activités – immobilisations et opérations

Au Canada, le gouvernement fédéral n'a aucune politique ni programme de financement pour les transports. L'Administration américaine dispose quant à elle d'une prérogative constitutionnelle qui lui permet de financer directement les transports urbains. C'est une compétence qu'elle exerce en collaboration avec les états et les collectivités locales (Metropolitan Planning Organizations). Aussi, le Congrès confère à l'Administration la responsabilité depuis la Grande guerre de 1939-45 du programme *Interstate Highway System*. Celui-ci est financé à même un fonds spécifique, le Highway Trust Fund, qui est constitué du produit de la taxe sur l'essence.

La fiscalité canadienne et québécoise défavorise les budgets du transport, car il n'y a pas de fonds d'affectation à cet effet. Étant donné qu'il n'y a pas non plus de «caisse» pour la santé, ce dernier secteur gruge une part croissante des recettes fiscales qui proviennent pour une bonne part de l'impôt sur le revenu. S'ajoute à l'imposition des revenus des particuliers et des entreprises des taxes à la consommation et sur l'essence. Sur ce point, le Canada est à mi-chemin entre nos voisins américains, qui taxe plus faiblement la consommation, et les pays de l'Union européenne qui taxent fortement la consommation des biens et services (TVA) tout en disposant de caisses pour la sécurité sociale (ex : services de santé).

Par contre, les taxes sur l'essence au Canada ont surtout servi à financer les déficits budgétaires et une partie des services de santé, l'autre partie provenant du Fonds de contribution aux services de santé assumé par les employeurs et les particuliers non salariés. Un autre fonds existe théoriquement depuis 1996-97 : le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR). Mais le Fonds n'a pas de dotation et les budgets sont déficitaires, faute de financement approprié.

À l'échelle canadienne, on sait que le gouvernement fédéral verse maintenant une contribution aux provinces, sous forme de Transfert social canadien (TSC), en remplacement du FPE<sup>1</sup> depuis 1995. En échange d'une baisse des contributions habituelles, les autorités fédérales ont desserré les contrôles et consenti à ce que le TSC devienne discrétionnaire pour les provinces. À cela doit-on ajouter des paiements de péréquation – en relation inverse avec la performance de l'économie – qui bénéficient aux provinces pauvres de la Confédération dont font partie les provinces de l'Atlantique et le Québec. Mais il s'avère que le TSC a pour une bonne part servi à financer les budgets de la Santé, vraisemblablement en raison d'une hausse des coûts de ce secteur et de la réduction globale de la participation financière fédérale.

En ce qui concerne les transports, la situation est encore plus précaire. Les seuls projets admissibles sont développés dans le contexte des campagnes électorales fédérales. Les critères sont définis en termes très généraux et les provinces-clés ne contribuent que très peu ou pas du tout à leur définition. Or, le danger avec ces programmes ponctuels réside dans l'absence de stratégie économique ou fiscale et dans la prédominance des aspects

politiques et dans le fait qu'ils sont mal ciblés en général. La conséquence en est le saupoudrage des ressources et des résultats discutables. Le trop grand nombre de provinces et de municipalités fait que la contribution réelle à la croissance et à la productivité de l'économie ainsi qu'aux effets structurants pour les communautés n'a pas été démontrée. Le Vérificateur général du Canada a d'ailleurs été extrêmement sévère dans son évaluation antérieure à cet égard.

De plus, bien que cela ne soit pas toujours un problème, ces nouveaux actifs et l'accroissement des actifs découlant de ces programmes impliquent un endettement collectif accru. C'est pourquoi ils devraient obligatoirement bénéficier aux générations futures et à notre capacité à générer des revenus dans l'avenir. Bref, d'où viendra une telle évaluation et quels sont les mécanismes pour adopter les meilleures décisions ?

---

<sup>1</sup> Financement des programmes établis (éducation, santé, sécurité du revenu)

Depuis les années quatre-vingt-dix, les politiques de réduction du déficit budgétaire ont particulièrement affecté les transports, notamment l'entretien des réseaux routiers et le transport en commun. En plus de ne pas financer les besoins des provinces, le gouvernement fédéral a réduit dramatiquement ses subventions à Via Rail Canada sans pour autant moderniser son réseau ferroviaire; il a également privatisé la société Canadien National, rétrocédé l'entretien des infrastructures aéroportuaires et portuaires à des administrations régionales. Cela a entraîné une tarification plus lourde pour les utilisateurs.

Quant à elles, laissées à elles-mêmes, les provinces se sont retirées progressivement du financement du transport en commun bien que cela relève de leur juridiction. Si le problème se pose moins pour les provinces les moins peuplées (Saskatchewan, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve) et où la motorisation de la population est très élevée (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario), cette situation est davantage inquiétante pour le Québec. En plus d'assumer la modernisation des trains de banlieue dans la Région métropolitaine, qui sont de juridiction fédérale, le gouvernement du Québec doit assurer des besoins en mobilité largement supérieurs à ceux des autres provinces jusqu'à maintenant :

**Tableau            Motorisation des populations métropolitaines (par millier d'habitants)**

É.-U.		679 véhicules personnels
Canada		612
Toronto	706	
Vancouver		694
Ottawa		562
Montréal		455

Sources : J.R. Kenworthy, F.B. Laube & P. Newman

Nous avons vu dans la première section que l'exploitation des services de transport urbain repose désormais au Canada et au Québec surtout sur la tarification des usagers qui, contrairement aux aéroports et aux ports, sont des individus majoritairement captifs du système de transport collectif. Des clientèles plus fortunées le font certes par choix mais c'est moins du cinquième du niveau de fréquentation en Amérique. Cette politique découle d'une décision gouvernementale qui remonte à 1991, mais dont l'idée a germé dès la fin de la récession 1981-82. Le gouvernement songeait à se retirer du financement de l'exploitation des services. La première étape a été la création de conseils d'administration autonomes composés d'élus municipaux en 1984-85. La commission parlementaire de 1982 commandée par le ministre des Transports Michel Clair avait pour mandat d'identifier de nouvelles sources de revenus pour les opérations du transport en commun urbain au Québec.

Ensuite, la récession de 1990-91 aura sonné le glas avec la décision du Gouvernement de se retirer complètement du financement des services dès 1992, sauf pour les Conseils inter municipaux de transport (CIT) de la couronne montréalaise ; les montants en cause dans ce dernier cas sont toutefois insignifiants. Pour en atténuer l'impact, la création du *Fonds de contribution des automobilistes au transport en commun* – une première – réduisait de 275 millions de dollars à 225 millions l'impact de ce retrait. Les effets ont été inégalement répartis. Par exemple, les municipalités du CIT des Forges ont été les grandes gagnantes de la réforme, au point où elles ont pu réduire leur contribution fiscale. À Montréal et à Québec cependant, les municipalités ont pour leur part mis en place un plan de relance, mais elles y ont mis fin, avant de diminuer leur financement en termes relatifs et absolus dès le milieu des années quatre-vingt-dix, affectant la qualité et la quantité des services.

Dans la Région métropolitaine de Montréal (RMM), la Communauté urbaine de Montréal a même profité d'une taxe spéciale sur l'essence et d'une augmentation de la contribution des villes de Laval et de la Rive-Sud pour réduire leur contribution et réaffecter les ressources du côté du

service de police. Ladite taxe avait remplacé une subvention d'équilibre de 50 millions de dollars par an que le Gouvernement versait au Conseil métropolitain (CMTC) jusqu'en 1995 ; cette subvention fut prolongée d'un an – jusqu'au 31 décembre 1995. Pendant ce temps, les services de transport collectif ont été réduits entre 1994 et 1999.

Parallèlement à cela, le Gouvernement a décidé d'investir dans les immobilisations, mais le service de la dette a augmenté de façon marquée, alors que les services ont globalement décliné ! L'entretien du réseau routier, en revanche, a été assuré – en partie du moins – par la mise en place d'un fonds financé à même une hausse des droits d'immatriculation (1990-1991), avant d'être remplacé par le FCARR en 1996-97 à l'occasion de la politique de réduction du déficit. Par contre, aucune source de revenu spécifique n'a été prévue pour le financer.

En conséquence, la perspective d'une réduction des impôts sur le revenu risque de provoquer un déséquilibre encore plus important en alourdissant le fardeau financier des générations futures et nos capacités à générer des revenus privés et des recettes fiscales, à supposer que la meilleure façon d'assurer le développement des infrastructures et des services de transport passe par l'imposition des revenus (avec ou sans l'aide du gouvernement fédéral), sur la base d'une fiscalité progressive. Autrement, il faudra prévoir la création d'une caisse des transports, comme c'est le cas aux États-Unis et, à partir de 2005, en France.

#### **4. Dépenses fiscales**

Cette dernière section est consacrée aux mesures spécifiques permettant d'atteindre certains résultats poursuivis par le Gouvernement et le ministère des Finances, soit pour des raisons d'efficacité, soit pour des raisons d'équité sociale. À ce titre, le Ministère autorise l'exemption ou la déduction (de plus en plus converties en crédits de taxes ou d'impôt) de certaines dépenses des contribuables individuels ou corporatifs, et ce afin de les inciter à investir aux fins de générer un revenu, d'une part, ou pour harmoniser leur situation fiscale d'autre part. Ce dernier objectif sert d'ailleurs à réduire sinon à supprimer les inégalités entre contribuables. Sans entrer dans le détail de ces «dépenses fiscales», qui n'entraînent pas de débours pour le Gouvernement mais plutôt un manque à gagner, il convient de nous attarder sur deux types de crédits : taxes de vente ou dépenses reliées au transport.

Les premiers visent surtout les corporations, entreprises et municipalités, dans une large mesure. Par le biais du crédit pour la taxe sur les intrants (CTI), les entreprises ont droit à un remboursement de 100 % des taxes de vente qu'elles doivent défrayer, en retour d'une perception de la taxe qu'elles doivent effectuer auprès de leurs clientèles, d'où parfois leur qualificatif de taxe sur la «valeur ajoutée». Les organismes sans but lucratif ont droit de leur côté à une réduction de 50 % des taxes versées à leur fournisseur. Il s'agit ici d'une reconnaissance partielle de leur caractère charitable.

Les deuxièmes crédits sont prévus pour les individus et les entreprises qui doivent prévoir des déplacements qui leur permettent de réaliser un revenu d'emploi ou d'entreprise. Mais cette disposition exclut étrangement le navettage entre le domicile et le lieu de travail, qui n'est pas considéré comme une dépense en vue de générer des revenus. Bref, les déplacements en transport en commun ou en voiture ne sont pas admissibles, sauf s'ils visent des déplacements autres que les déplacements pendulaires. Mais il est impossible de vérifier cela, ce qui fait que les stationnements risquent d'être indirectement subventionnés sous forme de dépense fiscale.

Ainsi, une mesure introduite en début d'année dans le budget du Gouvernement a soudainement disparu du budget révisé en juin : la déductibilité fiscale ou le crédit d'impôt pour l'abonnement au transport en commun. Il s'agissait pourtant d'une mesure progressive au plan fiscal, car elle favorisait l'allègement du fardeau que représentent des tarifs toujours plus élevés pour l'accès et l'utilisation des transports collectifs. Tout comme les prix orientent les choix des consommateurs, la fiscalité demeure un instrument privilégié pour réduire les inégalités fiscales et orienter les choix des contribuables qui adoptent des comportements souhaitables pour la

collectivité tout en améliorant la productivité de l'économie et en générant des revenus pour le fisc et les entreprises. Bien entendu, la mesure telle qu'elle était définie n'est pas parfaite, mais il conviendrait d'en revoir le mécanisme et d'en faire une priorité dans le prochain budget.

## **5. Conclusions et recommandations**

Si le Gouvernement ne veut plus financer les besoins en infrastructures et services de transport (développement, entretien, exploitation), cela aura des conséquences sur l'économie et sur la capacité de générer des revenus dans la collectivité. La meilleure source de financement pour ce secteur demeure l'imposition des revenus, par le biais d'une fiscalité progressive. De cette manière, on évite d'alourdir indûment le fardeau des usagers, qui ne sont pas les seuls bénéficiaires des systèmes de transport. Dans ce contexte, ce secteur risquerait de demeurer sous-financé en permanence.

Or, la première éventualité consisterait à engager la responsabilité du gouvernement fédéral sur le plan financier. À titre d'exemple, si on appliquait les critères en vigueur aux États-Unis, les infrastructures de transport urbain bénéficieraient d'une participation fédérale variant entre 60 et 80 % des coûts de construction ou de remplacement. Autrement, le Québec ne pourra assumer seul le financement des transports. Il faudra mettre davantage à contribution les automobilistes, non seulement par l'accroissement des taxes sur l'essence mais également par d'autres modes de tarification directe tels les péages autoroutiers. Le système actuel manque de transparence en plus d'être de plus en plus régressif au plan fiscal.

Enfin, il est donc recommandé à court terme – un an – de :

- 1) rétablir la mesure de déductibilité fiscale pour les utilisateurs du transport en commun urbain au Québec dans le prochain budget
- 2) développer un budget pour l'entretien requis des infrastructures de transport en commun et le développement des services, en particulier, et un plan de financement pour le secteur des transports en général en vue de neutraliser l'enclenchement d'une spirale de hausses tarifaires dans les transports en commun urbains
- 3) étudier l'opportunité d'une caisse spéciale, au cas où le gouvernement fédéral refuserait de participer au financement des infrastructures de transport nécessaires aux besoins particuliers du Québec