

Péage dans la région métropolitaine de Montréal

L'IDU recommande plutôt une taxe
kilométrique

25 mars 2015



Source: infrastructure.gc.ca

Institut de développement urbain du Québec

Tél. 514 866-3625
Télécopie 514 866-0166

1010, de la Gauchetière Ouest,
bureau 2115

www.iduquebec.com
info@iduquebec.com

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction _____ | 1 |
| Un péage pour financer une nouvelle infrastructure _____ | 3 |
| Un péage sur l'ensemble des ponts reliant la Rive-Sud à Montréal _____ | 5 |
| La captation de la plus-value foncière : une solution théorique dont l'application peut poser problème _____ | 7 |
| La taxe kilométrique : l'option la plus intéressante _____ | 10 |
| Personnes ressources _____ | 14 |

Membres du Comité de travail sur la question du péage**Paul Lewis, président du Comité**

Université de Montréal

Arnold Beaudin

Technoparc Montréal

Mario M. Caron

Norton Rose Fulbright

Serge Carreau

Lemay

Martin Galarneau

Thibault Messier Savard et associés

Mario Lefebvre

IDU Québec

Peter Picciola

Ivanhoé Cambridge

Introduction

Les réseaux de transport collectif ou routier nécessitent des investissements majeurs dans la région de Montréal. Ainsi, uniquement pour reconstruire le pont Champlain, le gouvernement fédéral prévoit investir 5 milliards de dollars; et pour l'échangeur Turcot, l'autre grand chantier routier d'ici la fin de la décennie, les coûts sont évalués à près de 4 milliards de dollars. Pour le transport collectif, la Communauté métropolitaine de Montréal a recensé des projets pour environ 23 milliards de dollars dans le Plan métropolitain d'aménagement et de développement, que ce soit pour remplacer (ou reconstruire) ou pour augmenter l'offre de service.

Les gouvernements sous-investissent depuis de nombreuses années en transport, si bien que l'offre ne suffit plus à la demande et que les réseaux se sont dégradés. Les modes actuels de financement sont insuffisants. Clairement, de nouvelles sources de revenus s'imposent, notamment pour assurer le financement du transport collectif¹. C'est ainsi que le gouvernement fédéral entend mettre en place un péage pour financer la reconstruction du pont Champlain²; ce sera le troisième péage d'infrastructure, après celui du pont de l'autoroute 25 et celui de l'autoroute 30. Certains proposent d'étendre

¹ Pour un aperçu de la question du financement du transport collectif, voir notamment le document de la Communauté métropolitaine de Montréal, *Rapport de la Commission du transport de la Communauté sur le transport en commun*, août 2012 (modifié en novembre 2012). On peut également consulter le rapport préparé pour la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Le transport en commun : au cœur du développement économique de Montréal*, novembre 2010.

² Voir à ce sujet le document du Bureau du directeur parlementaire du budget (Parlement du Canada), *Remplacement du pont Champlain : établissement des droits de péage*, septembre 2014.

cette formule sur l'ensemble des ponts, ou sur le réseau routier supérieur, afin de financer les réseaux de transport routier et collectif³. Plutôt que le péage, d'autres ont proposé de capter une partie de la hausse de la valeur foncière générée par les nouveaux investissements en transport collectif, comme cela se fait déjà dans quelques villes, ailleurs dans le monde⁴.

L'Institut du développement urbain du Québec (IDU) rejette l'idée d'un péage sur le seul pont Champlain. Car c'est là une solution incomplète, qui ne règle que le problème du pont Champlain (si effectivement il le règle) et qui crée de nouveaux problèmes. Nous devons profiter de la reconstruction de ce pont pour élargir la réflexion au financement de l'ensemble du transport routier et du transport collectif. L'IDU n'est pas non plus favorable à un péage régional et s'interroge sur la mise en œuvre de la captation de la valeur. De l'avis de l'IDU, c'est la taxe kilométrique qui présente le plus d'intérêt; en ce sens, l'IDU est parfaitement en phase avec la recommandation faite en juin 2013 par des chercheurs du Cirano. Nous expliquons notre position dans les lignes qui suivent.

³ On trouvera dans le rapport du Cirano, réalisé en collaboration avec la Communauté métropolitaine de Montréal, des analyses intéressantes sur le péage. Le rapport, signé par Stéphanie Boulenger, Joanne Castonguay et Claude Montmarquette s'intitule *Étude sur la tarification routière pour la région métropolitaine de Montréal* et a été publié en juin 2013.

⁴ Pour mieux comprendre la captation de la valeur foncière, on consultera avec profit le rapport préparé pour la Banque Nationale par George Hazel Consultancy, *La captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le grand Montréal*, octobre 2014.

Un péage pour financer une nouvelle infrastructure

Au Québec, l'utilisation d'un péage pour financer la mise en place de nouvelles infrastructures a récemment refait surface avec la mise en place d'un péage sur le pont de l'autoroute 25 et sur l'autoroute 30. Dans les deux cas, il s'agit d'ajouts aux infrastructures existantes et donc de nouvelles solutions pour ceux qui empruntent le réseau routier québécois. Il est donc possible d'argumenter que ceux qui désirent se prévaloir de ces nouvelles alternatives doivent en payer le prix; et que ceux qui ne veulent (ou ne peuvent) pas payer, peuvent toujours utiliser les infrastructures déjà en place.

Cet argument ne tient toutefois pas la route en ce qui a trait au pont Champlain. En effet, le pont n'est pas une option additionnelle pour les utilisateurs du réseau routier. Depuis son inauguration, il est plus que probable que des familles se soient installées aux abords du pont Champlain pour être à proximité de Montréal pour différentes raisons, notamment pour se retrouver le plus près possible de leur lieu de travail. Imposer soudainement un péage sur le pont vient alors créer une distorsion que ces familles n'avaient pas prévue au départ. De plus, pour plusieurs de ces familles, il n'y aura pas d'autres options efficaces que l'automobile pour se rendre à Montréal (sauf au centre-ville), ce qui veut dire qu'elles sont contraintes à payer ce frais pour continuer d'utiliser le pont Champlain.

Par ailleurs, puisqu'il ne s'agit pas d'une infrastructure additionnelle, le nouveau pont Champlain ne règlera en rien un problème majeur : la congestion ! Les ponts qui relient la Rive-Sud à Montréal affichent tous un achalandage élevé. Le remplacement du pont Champlain ne changera en rien cette situation. La mise en place d'un péage sur le pont Champlain engendrera assurément un changement dans le comportement des utilisateurs des ponts entre la Rive-Sud et Montréal. Il est possible que le péage sur le pont Champlain fasse en sorte que certains automobilistes optent pour le transport en commun, ce qui serait une bonne chose. Cependant, il est indéniable qu'un péage sur le seul pont Champlain entraînera un transfert de la circulation en direction des autres ponts de la Rive-Sud, lesquels offriront des passages gratuits⁵. La fluidité de ces ponts, déjà problématique, n'irait alors qu'en empirant, car rappelons que le pont Champlain est un pont majeur avec un nombre de passages quotidiens très élevé et que le déplacement d'une partie des passages vers les autres ponts serait potentiellement néfaste pour ceux-ci.

Pour toutes ces raisons, l'IDU est contre l'imposition d'un péage sur le nouveau pont Champlain.

⁵ Le directeur parlementaire du budget estime dans son rapport de septembre 2014 (p. 2) qu'avec un péage de 9,10 dollars par passage (qui permet de maximiser les revenus), « environ 38 % de toute la circulation sur le pont serait détournée vers d'autres axes, ce qui créerait une congestion importante sur le réseau routier montréalais ». Avec un tarif moins élevé, le détournement serait nécessairement moindre.

Un péage sur l'ensemble des ponts reliant la Rive-Sud à Montréal

Pour éviter un déplacement des utilisateurs du pont Champlain vers d'autres ponts suite à l'imposition d'un péage sur le pont Champlain, certains proposent d'introduire un péage sur tous les ponts de la Rive-Sud. L'argument est parfois même étendu aux ponts qui relient Montréal à la Rive-Nord ! Cette solution s'apparenterait à un péage de type cordon autour de l'île de Montréal.

Bien que cette mesure permette de maintenir le statu quo concernant l'utilisation de chaque pont (dans la mesure où les tarifs sont les mêmes sur tous les ponts), l'IDU appréhende l'impact négatif que ce cordon aurait sur l'activité économique au centre-ville de Montréal. Encercler Montréal de péages sur tous les ponts qui lui en donnent l'accès diminuerait assurément l'achalandage au centre-ville, tout particulièrement le soir et les fins de semaine. Bien sûr, on peut argumenter que cela est aussi vrai en sens inverse, c'est-à-dire que la mise en place d'un péage sur tous les ponts diminuerait les déplacements des Montréalais vers la Rive-Sud et la Rive-Nord. Cependant, il y a beaucoup plus de gens qui viennent à Montréal les soirs et les weekends qu'il y a de Montréalais qui quittent l'île en direction des banlieues. Ainsi, en termes nets, l'impact sur l'activité économique au centre-ville serait négatif. À plus long terme, on peut même imaginer que des entreprises se délocaliseraient vers la banlieue, ou y délocaliseraient une partie de leurs activités, pour se rapprocher de leurs travailleurs ou de leurs clients.

Il est tout à fait possible d'imaginer qu'un péage sur tous les ponts aurait aussi d'autres impacts négatifs. Les entreprises montréalaises dont les fournisseurs sont situés sur l'une ou l'autre des rives verraient leurs frais d'opération augmenter. Cette augmentation, qui peut paraître marginale, entraînerait une diminution de la capacité concurrentielle des entreprises touchées, ce qui n'est pas sans conséquence.

Comme pour le péage sur le pont Champlain uniquement, **l'IDU est donc tout aussi contre un péage sur l'ensemble des ponts qui relie Montréal à ses rives (un péage de type cordon), car le centre-ville de Montréal ne peut qu'en être fragilisé.**

La captation de la plus-value foncière : une solution théorique dont l'application peut poser problème

La captation de la plus-value foncière est un mécanisme encore assez peu utilisé, mais qui suscite un grand intérêt, notamment à cause du succès enregistré dans plusieurs agglomérations urbaines, dont Londres et New York. La justification de cette nouvelle source de financement du transport est facilement compréhensible. Les investissements en transport peuvent générer des hausses substantielles de la valeur des immeubles pour les riverains; cela vaut tout autant pour les investissements dans le réseau routier (l'impact des échangeurs par exemple sur la valeur des terrains est bien connu), que pour ceux qui concernent le transport collectif (les stations de métro génèrent des plus-values d'autant plus importantes que le nombre d'usagers qui entrent ou qui sortent est élevé). Comme ces investissements sont le fait des pouvoirs publics, il est justifié que les gouvernements récupèrent une partie des plus-values qui sont attribuables à leurs investissements. À l'heure actuelle, la seule récupération possible des plus-values générées par les investissements en transport passe par les impôts fonciers, qui ne sont d'ailleurs pas collectés par ceux qui investissent et qui ne financent donc pas l'amélioration du transport collectif (ou routier). La captation de la plus-value foncière apparaît comme une solution intéressante pour financer une partie des investissements en transport (routier ou collectif), surtout lorsque les hausses de valeurs sont conséquentes.

Si elle est séduisante, en théorie, cette solution pose de nombreux problèmes au plan opérationnel, qui en limitent l'intérêt :

La captation de la plus-value foncière : une solution théorique dont l'application peut poser problème

- La captation de la valeur dépend essentiellement de l'achalandage accru, qu'entraîne la mise en place d'une nouvelle offre de transport collectif. C'est en quelque sorte l'offre en transport qui sera déterminante pour qu'il y ait plus-value. Si le service de transport collectif offert répond mal à la demande, l'augmentation des valeurs sera faible. À l'inverse, si l'offre de service de transport est de haut niveau, l'augmentation de la valeur sera plus importante. Autrement dit, le potentiel de la captation de la valeur n'est pas partout le même et plus important encore : on ne peut toujours l'anticiper ! Comment alors demander à un promoteur de céder un montant à l'avance en anticipation d'une augmentation future de la valeur si on ne peut correctement anticiper la dite augmentation à venir?
- La captation de la valeur n'est possible, en pratique, que lorsque le territoire n'est pas déjà construit. C'est donc essentiellement en banlieue qu'elle sera possible, ce qui pose un problème d'équité à l'échelle de la région.
- La disponibilité de terrains vacants le long des nouvelles infrastructures n'est pas nécessairement en phase avec les besoins de financement de ces infrastructures.
- Les riverains ne sont pas les seuls qui peuvent bénéficier de l'offre accrue de transport collectif; les usagers qui utilisent les stationnements incitatifs, et qui peuvent habiter très loin de la station, peuvent également en bénéficier. Dans ce cas, il semble peu indiqué de recourir à la captation de la valeur pour financer le transport collectif, même si les riverains verront leur niveau de services augmenter.
- L'augmentation des valeurs foncières ne survient pas uniquement près des stations nouvelles. Elle peut également survenir sur l'ensemble du réseau; le territoire touché par les améliorations locales en transport collectif est donc potentiellement très grand. Dans ce contexte on peut s'interroger sur l'intérêt de la captation de la valeur sur un territoire restreint.
- L'augmentation de la valeur peut survenir très longtemps avant la construction d'une nouvelle infrastructure, et cela d'autant plus que les tracés possibles sont peu nombreux, donc faciles à identifier. À quel moment la captation de la valeur surviendrait-elle? Et qu'en est-il lorsque les projets

La captation de la plus-value foncière : une solution théorique dont l'application peut poser problème

sont annoncés pendant plusieurs années, voire plusieurs décennies, mais ne sont jamais construits?

La captation de la valeur est une solution intéressante, mais dont le potentiel apparaît relativement limité, compte tenu des coûts des nouvelles infrastructures. **L'IDU estime qu'il est prématuré de recourir à ce mécanisme fiscal sans études approfondies du potentiel, mais également de l'impact sur les propriétaires et sur le financement du transport collectif dans la région de Montréal. Elle est donc favorable à des analyses plus poussées de ce mécanisme de financement.**

La taxe kilométrique : l'option la plus intéressante

Un péage sur l'ensemble des ponts permettrait de générer des revenus importants, revenus nécessaires pour le développement et l'entretien des infrastructures de transport collectif et de transport routier. Cependant, il n'appartient pas aux seuls usagers des ponts de financer les réseaux de transport. La captation de la valeur n'est pas non plus la solution panacée, même si elle peut apporter une partie du financement.

Il existe une solution plus intéressante, sans les inconvénients du péage sur les ponts, ou de la captation de la plus-value foncière, pour financer le développement des transports. Pour l'IDU, cette source de revenus est la taxe kilométrique. Les chercheurs du Cirano (juin 2013, p. 30) estiment que « la taxe kilométrique s'avère supérieure puisque son impact sur les coûts de déplacements est plus faible ». Ils ajoutent que « c'est également l'option qui à long terme a la meilleure capacité de générer des fonds. En plus elle est perçue comme étant plus équitable. » Au final, leur analyse « révèle que la mise en place d'une taxe kilométrique est une solution supérieure aux autres scénarios envisagés ».

La taxe kilométrique entraînerait le moins de distorsion et ne marginaliserait pas le centre-ville de Montréal. En plus de contribuer au financement des transports, cette taxe permettrait de réduire la congestion et notre impact sur l'environnement.

Une taxe kilométrique, prélevée en fonction du type de véhicule, du type de route employée et aussi du moment où s'effectuent les déplacements, serait la solution la plus équitable puisqu'elle s'appliquerait à tous les utilisateurs du réseau routier où qu'ils soient. Ce type de taxe possède même le pouvoir de changer les habitudes des utilisateurs. En effet, si la taxe est considérablement moindre en dehors des heures de grand achalandage, certains utilisateurs pourraient opter de se déplacer aux moments où la taxe est la plus faible. De même, si la taxe est moins prononcée pour les petites voitures ou pour les voitures de type hybride ou électrique, il est tout à fait plausible d'imaginer que des automobilistes opteront en plus grand nombre pour des voitures qui consomment moins d'essence afin de réduire leur facture, une bonne nouvelle au plan de l'environnement. D'autres automobilistes pourraient choisir de se déplacer plutôt en transport collectif, permettant ainsi d'améliorer la fluidité de la circulation.

Il va sans dire que pour en arriver à modifier les comportements des utilisateurs du réseau routier, les montants prélevés par cette taxe doivent être significatifs, en particulier pour les voitures qui consomment beaucoup d'essence et qui circulent durant les heures de pointe sur le réseau supérieur, tels que les ponts qui relient Montréal à ses banlieues. L'IDU appuie cette idée, puisque de nouveaux revenus sont nécessaires pour financer les transports, d'une part, mais aussi parce que Montréal n'est pas défavorisée par cette nouvelle taxe en comparaison de ses banlieues, d'autre part. Cette dernière permet donc une plus grande équité régionale et répartit sur l'ensemble des automobilistes le financement d'une partie du réseau routier.

L'IDU est aussi d'avis que les revenus provenant de la taxe kilométrique doivent être dédiés au développement et à l'entretien des infrastructures de transport. En fait, non seulement ces revenus devraient être dédiés, mais il est essentiel que l'on sache d'avance comment seront utilisés ces revenus additionnels.

De plus, l'IDU soutient que la majeure partie des revenus provenant de cette taxe doit être consacrée au transport collectif et l'autre tranche au réseau routier. Il est indispensable, selon l'IDU, que si l'on taxe l'utilisation de la voiture, il faut être en mesure d'offrir aux automobilistes un meilleur système de transport collectif, qui leur permettra de se déplacer autrement. Sinon ce ne sera qu'une taxe additionnelle.

La bonne nouvelle : la technologie serait disponible pour aller de l'avant avec ce type de taxation. En attendant que l'on puisse imposer une taxe kilométrique, la taxe sur l'essence apparaît comme la meilleure solution. **L'IDU recommande de hausser la taxe régionale sur l'essence, le temps de mettre en place la taxe kilométrique.** Cependant, dès que la taxe kilométrique serait implantée, il faudra réduire la taxe sur l'essence. Le fardeau fiscal des contribuables québécois est déjà très lourd et il faut résister à la tentation de l'alourdir davantage. En fait, l'IDU est d'avis que pour assurer l'acceptabilité d'une taxe kilométrique, il faudra qu'à long terme la taxe sur l'essence et l'impôt sur le revenu soient diminués d'un montant équivalent à ce que génèrera la taxe kilométrique.

L'IDU croit fermement que la taxe kilométrique est la meilleure solution pour la région métropolitaine de Montréal, et que les discussions doivent être lancées pour la mettre en place. **Les discussions doivent notamment se faire avec le gouvernement fédéral, pour que la taxe kilométrique puisse reléguer aux oubliettes l'idée d'un péage sur le pont Champlain.**

Personnes ressources

Mario Lefebvre

Président-directeur général

Tél. 514 866-3625 poste 24

mlefebvre@iduquebec.com

Catherine Thibault

Directrice, évènements et marketing

Tél. 514 866-3625 poste 26

cthibault@iduquebec.com

Coordonnées

Institut de développement urbain du Québec

1010, de la Gauchetière Ouest, bureau 2115

Tél. 514 866-3625

Télécopie 514 866-0166

www.iduquebec.com

