


**Fonds des réseaux de transport terrestre
Bilan de l'évolution de 2010 à 2022**

Avril 2023



© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN : 978-2-924927-90-8

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2023
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2023

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne,
CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

Notice biographique

Michel Beulé détient une maîtrise en urbanisme de l'Université de Montréal. Il fait carrière dans la fonction publique du Québec de 1975 à 2012, d'abord au ministère des Affaires municipales puis au ministère des Transports où il œuvre surtout en transport en commun. De 1996 à 2002, il agit en tant qu'analyste sur divers dossiers métro - politains au ministère de la Métropole puis au ministère du Conseil exécutif. En 2002, il est secrétaire du Groupe de travail sur le financement du transport en commun au Québec. De 2003 à 2012, il est conseiller à la Direction générale de Montréal et de l'Ouest du ministère des Transports du Québec principalement sur l'organisation et le financement du transport en commun.

Fonds des réseaux de transport terrestre

Bilan de l'évolution de 2010 à 2022

Michel Beaulé

Le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) est la plus importante source de financement des infrastructures et services de transport public au Québec. Ce sont en effet plus de 5 milliards \$ chaque année que le FORT consacre à la réalisation et à l'entretien du réseau routier supérieur, autoroutes et routes nationales, relevant du ministère des Transports du Québec (MTQ) ainsi qu'aux subventions versées par ce ministère pour les infrastructures et services de transport en commun urbain.

Or, le FORT se porte mal depuis quelques années. Le correspondant parlementaire de *La Presse*, Charles Lecavalier, attirait l'attention sur le sujet dans son texte du 25 novembre 2022.¹ Deux semaines plus tard, l'éditorialiste Philippe Mercure regrettait à son tour la lenteur à trouver une solution aux déficits en voie de devenir chroniques de ce fonds.² Quant au professeur Luc Godbout, titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques à l'Université de Sherbrooke, il note que le FORT est déficitaire et déplore que le Québec soit un des endroits où on recourt le moins à l'écofiscalité.³

Le "déficit" dont parlent les auteurs précités résulte du fait que les dépenses du FORT dépassent les ressources financières qui lui sont propres. Plus précisément, le déficit du FORT découle, d'une part, de la façon dont les ressources du FORT ont été utilisées et, d'autre part, du plafonnement du rendement de la taxe sur les carburants, un problème structurel auquel il faut apporter une solution.

Origine du fonds - les principes

Le FORT a été créé grâce à l'adoption, le 11 juin 2010, du projet de loi 100 pour mettre en œuvre les dispositions du discours sur le budget. Dans ses interventions en chambre et en commission parlementaire lorsqu'il crée le FORT, le ministre des Finances énonce clairement deux principes inhérents à la création de ce fonds. D'abord, le principe "utilisateur-payeur" puisque le fonds sera alimenté par les prélèvements effectués auprès des usagers de la route afin de financer le réseau routier relevant du ministère des Transports du Québec. Ensuite, la "transparence"

¹ Financement du réseau routier - Le grand dérapage, La Presse Plus, 25 novembre 2022.

² Financement des transports - Le gouvernement qui fait non, non, non, non, La Presse Plus, 5 décembre 2022.

³ Que nous réserve 2023 en matière de fiscalité et de finances publiques, La Presse Plus, 4 janvier 2023.

sur l'utilisation du fonds et les projections des revenus et des dépenses étant donné que : « les citoyens nous ont dit qu'ils voulaient savoir où va leur argent. »⁴ Bien qu'il n'en soit pas fait mention, le principe "bénéficiaire-payeur" est aussi présent puisque les usagers de la route sont appelés à financer les infrastructures et services de transport en commun dont ils tirent indirectement des bénéfices.

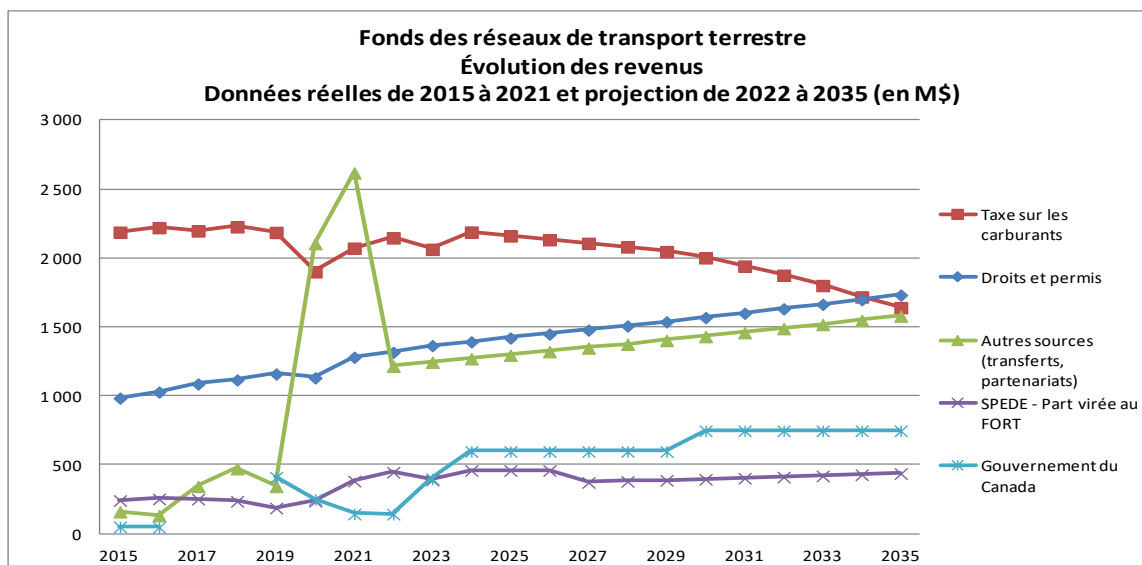
La création du FORT s'inscrivait dans une approche visant à mettre l'accent sur la tarification basée sur la consommation comme moyen de réduire la taxation à partir du raisonnement selon lequel la taxation est incontournable tandis que le citoyen peut réduire les tarifs qu'il doit assumer s'il ajuste sa consommation. Ainsi, le budget 2010-2011 devait-il mener à la mise en place progressive de plusieurs fonds dédiés à des fins particulières. Les *Comptes publics 2021-2022* du Québec en listent plus d'une quarantaine et leurs dépenses totalisaient 18,5 milliards \$. Le FORT constitue de loin le plus important des fonds spéciaux avec des dépenses de 6,45 milliards \$.

Sources de financement

Le FORT tire ses principaux revenus des usagers de la route : taxe sur les carburants, droits et permis liés à l'usage des véhicules et revenus tirés des partenariats routiers (péages sur certaines autoroutes). Une part des revenus provenant du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) est virée au FORT; cette part fut d'environ le tiers au cours de la période 2015-2020, soit 231 M\$ par an. Ces revenus du SPEDE doivent financer le développement du transport collectif et l'amélioration de la performance énergétique des autres modes de transport. Le FORT reçoit aussi les contributions du gouvernement du Canada à la réalisation de projets routiers, mais surtout ses contributions à la réalisation d'équipements de transport en commun; ces contributions au transport collectif pourraient totaliser 5 182 M\$ au cours de la période 2018-2028 si suffisamment de projets admissibles sont réalisés.⁵

⁴ Intervention du ministre des Finances lors de l'étude du principe du projet de loi 100, Assemblée nationale, Journal des débats, Vol 41, No 119, 19 mai 2010.

⁵ Canada - Québec, Entente bilatérale intégrée relative au programme d'infrastructure Investir dans le Canada, paragraphe 3.a) et annexe A.2.



Les transferts provenant du fonds consolidé du revenu sont inclus dans les autres sources.
Les transferts liés à l'application de la norme comptable relative à la prise en compte des subventions aux organismes locaux ne sont pas inclus.

D'autres revenus sont aussi alloués au FORT. Ils incluent notamment des transferts versés par le gouvernement du Québec à partir du fonds consolidé du revenu. Le FORT ayant été utilisé pour compenser les pertes de revenus subies par le transport collectif en raison de la COVID-19, ces transferts sont soudainement devenus la principale source de revenus du FORT au cours des récentes années.

Un fonds spécial - avantages et contraintes

Les fonds spéciaux nécessitent un travail additionnel de collecte et de traitement des données. À titre d'exemple, plus de 80 pages des *Comptes publics 2021-2022* y sont consacrées. De même, il serait beaucoup plus simple et plus facile pour le ministère des Finances et le Conseil du trésor d'établir une enveloppe budgétaire pour chaque ministère et de tout financer à partir d'un fonds consolidé où sont versés tous les revenus. L'approche par fonds spéciaux doit donc revêtir de réels avantages.

Dans le cas du FORT, l'avantage consistait à apporter aux responsables des infrastructures de transport un degré plus grand de prévisibilité et de confiance quant aux sommes disponibles, l'évolution des sources répondant à des paramètres connus. Cette prévisibilité devait conforter les activités de planification, de réalisation et d'entretien des infrastructures puisque le fonds disposait de sources suffisantes pour couvrir ses besoins et même pour constituer des surplus pouvant être utilisés plus tard. Elle devait aussi conforter les groupes intéressés par l'état des infrastructures de transport : industrie des travaux publics, associations de camionnage, CAA Québec, sociétés de transport

en commun. Pour assurer que le FORT disposerait de revenus suffisants pendant une longue période, la taxe sur les carburants a été haussée d'un cent par litre au cours de chacune de ses quatre premières années. L'équilibre à long terme entre les revenus et dépenses du FORT supposait néanmoins que l'on agisse avec rigueur et discipline.

Gestion discutable

Deux décisions ressortent dans la façon dont les ressources du FORT ont été utilisées. En premier lieu, le FORT a été utilisé au-delà de ses capacités financières à partir de 2017. D'importantes subventions à la réalisation d'infrastructures de transport en commun ont non seulement été versées au comptant, mais par anticipation, avant que les travaux n'aient été effectués, alors que les subventions sont versées habituellement sous forme de contributions annuelles à un service de dette après que les travaux ont été réalisés. C'est le cas de subventions d'environ 1 180 millions \$⁶ pour la réalisation du Réseau express métropolitain (REM) –exercice 2017-2018 et suivants– et d'une subvention de 1 120 millions \$ à la Société de transport de Montréal (STM) pour la rénovation et l'expansion du métro (exercice 2021-2022).

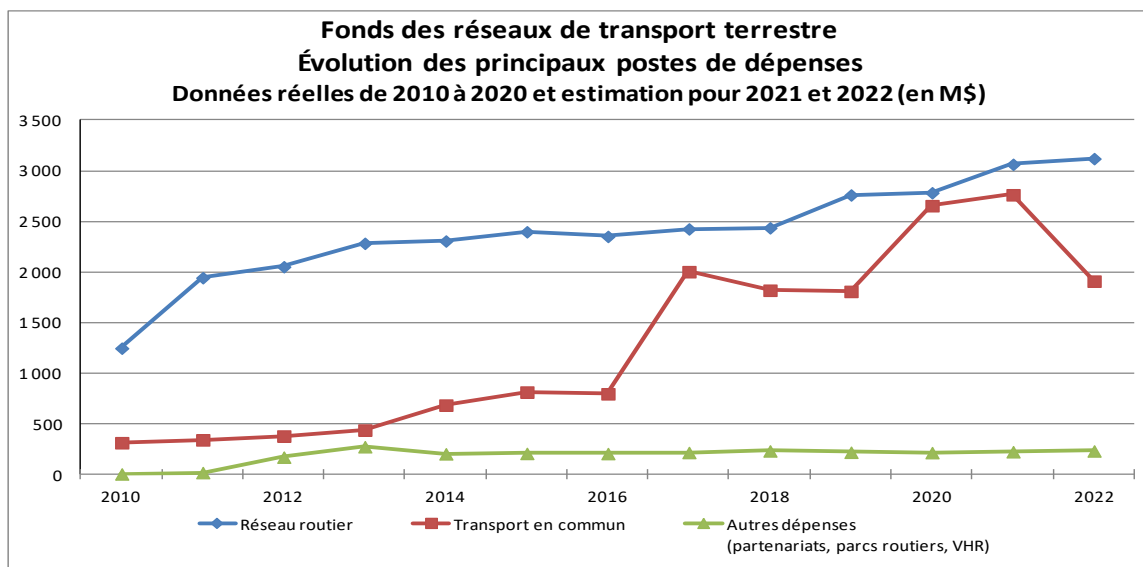
De même, on a utilisé le FORT pour financer des interventions dont le lien avec sa mission est douteux :

- le rachat des permis de taxi (environ 525 millions \$),
- la compensation des pertes de revenus causées par la COVID-19, un problème de santé publique et non de transport (environ 1,4 milliard \$),
- le service de traversier entre Baie-Sainte-Catherine et Tadoussac,
- les voies cyclables et piétonnes.

Mises ensemble, ces décisions ont eu pour effet de doubler les sommes consacrées au transport en commun qui sont passées subitement de 798 M\$ pour l'exercice 2016-2017 à 2 004 M\$ pour l'exercice suivant. Elles auraient même triplé au cours des deux plus récents exercices sous l'effet de l'aide d'urgence accordée pour compenser les pertes de revenus tarifaires imputables à la COVID-19.⁷

⁶ Incluant 512 M\$ à la CDPQ Infra en compensation pour l'absence de captation de la plus-value foncière découlant de l'implantation du REM, 392 M\$ pour la construction de terminus et de bretelles d'accès aux stations du REM et 275 M\$ en contributions aux mesures d'atténuation pendant les travaux.

⁷ Estimation réalisée à partir des données du volume 3 des budgets de dépenses 2021-2022 et 2022-2023 (Secrétariat du Conseil du trésor).



Pour ce qui est de la reddition de comptes, le ministère des Transports ne respecte plus le principe de transparence dans sa présentation des résultats financiers du FORT. À compter de 2017-2018 surtout, les informations qui ont disparu du rapport annuel de gestion du MTQ comprennent notamment :

- une partie des données relatives au réseau routier comme les frais financiers, le coût de l'amortissement, les dépenses financées au comptant;
- le montant des subventions versées pour le transport collectif et le coût de gestion de ce programme (fourni pour la dernière fois en 2014-2015);
- la description des revenus par sous-catégories, par exemple les revenus générés par les partenariats routiers.

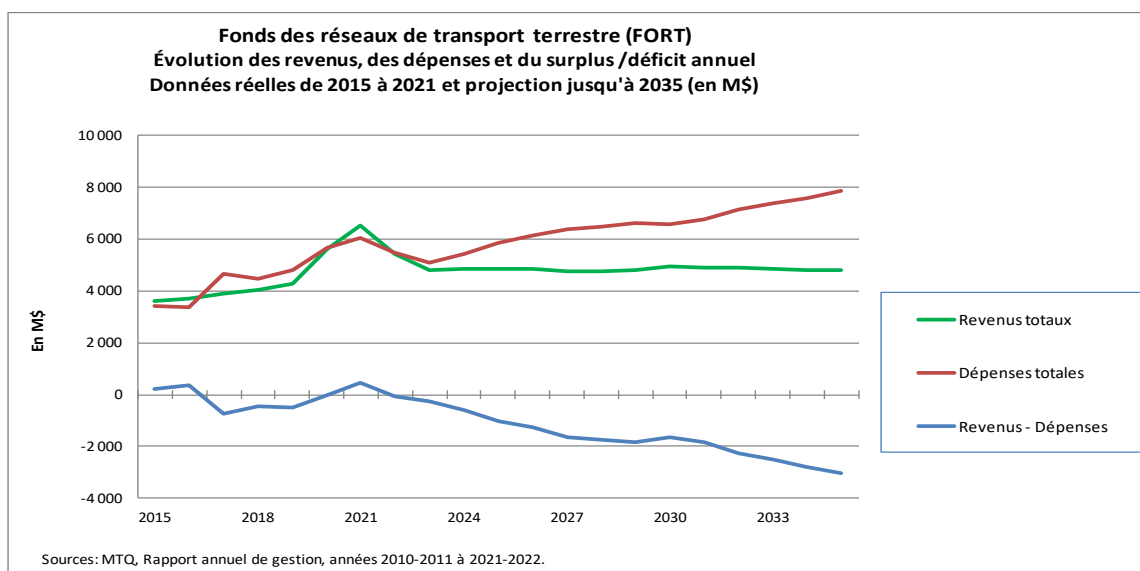
La diminution des informations s'est poursuivie au point que le *Rapport annuel de gestion 2021-2022* n'indique même plus quelles sommes le FORT consacre au transport en commun ni les sommes consacrées au réseau routier.⁸ La mission fondamentale du FORT est pourtant de financer ces deux activités.

⁸ Voir le tableau à la p. 51 du Rapport annuel de gestion du MTQ. Voir en comparaison les tableaux sur le même sujet aux pp. 35-36 du Rapport annuel de gestion 2016-2017.

Un fonds fragilisé

Le versement anticipé de subventions et le financement d'activités hors de sa mission se sont ajoutés à la croissance normale des dépenses du FORT et ont mené à des dépenses supérieures aux revenus. Le recours à des transferts en provenance du fonds consolidé du revenu est ainsi devenu incontournable pour sauvegarder la viabilité du FORT. Ces transferts ont été d'environ deux milliards \$ pour chacun des exercices 2020-2021 et 2021-2022⁹. Des transferts de près d'un milliard \$ sont encore nécessaires pour les exercices 2022-2023 (987,3 M\$)¹⁰ et 2023-2024 (993,4 M\$).

Par nature, le FORT devait financer les infrastructures de transport en misant sur les usagers de la route en application du principe "utilisateur-payeur". Le recours au fonds consolidé du revenu pour couvrir plus du tiers de ses dépenses contredit donc la nature même du FORT. De plus, la prévisibilité de l'évolution des revenus du FORT est disparue à partir du moment où une part substantielle de ses revenus provient du fonds consolidé du revenu. En effet, cet apport dépend à chaque année de la discrétion du gouvernement et de la pression qui s'exerce pour le partage des ressources.



⁹ En 2021-2022, le transfert net en provenance du fonds consolidé peut être estimé à 2 399 M\$ après déduction d'un montant de 5 261 5 M\$ en lien avec l'application de la norme portant sur la comptabilisation des aides financières aux organismes subventionnés. (Comptes publics 2021-2022, volume 2, p. 467 et Rapport annuel de gestion 2021-2022 du MTQ, p. 49).

¹⁰ Montant de 987,3 M\$ inscrit aux pages 22-4 et 22-7 du *Budget des dépenses 2023-2024 - Volume 3: Crédits et dépenses des portefeuilles*. Un montant de 2 385,7 M\$ apparaît au *Volume 2: Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes*, p. 369.

Le plafonnement de sa principale source, la taxe sur les carburants, est devenu un mal structurel dont souffre le FORT. La hausse des dépenses aurait pourtant dû s'accompagner d'un ajustement régulier du taux de la taxe sur les carburants, ce qui n'a pas été fait. Son rendement est appelé à décroître en raison de l'amélioration de la performance énergétique des véhicules et de leur électrification. Le revenu de 2 150 M\$ prévu pour 2022-2023 pourrait décliner jusqu'aux environs de 1 600 M\$ en 2035. Cette chute ne pourra être compensée par les autres revenus. À l'opposé, les dépenses vont croître notamment pour le réseau routier dont l'état commande des réinvestissements constants; une hausse moyenne de 4 % par an, sinon plus, s'annonce pour ce réseau compte tenu du coût croissant des intrants et de la hausse des taux d'intérêt. Si le financement du FORT devait continuer à reposer sur les usagers de la route, son déficit annuel irait croissant année après année. Pour maintenir l'équilibre financier du FORT, les transferts provenant du fonds consolidé du revenu devraient augmenter d'un milliard \$ prévu pour l'exercice 2023-2024 à près de trois milliards \$ vers 2035.

Besoins en transport en commun

Trois interventions nouvelles pourraient s'ajouter en transport en commun. Le coût de ces interventions devra être précisé et la part des coûts que le FORT devrait assumer reste à définir. En premier lieu, le gouvernement s'est engagé en 2017 à verser à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) une aide égale à 85 % du coût additionnel découlant de la mise en service de la première phase du REM.¹¹ La portée de cet engagement a été estimée sommairement par l'Autorité à 238 M\$ par an, sans tenir compte de l'indexation.

Vient ensuite la bonification des programmes d'aide annoncée dans la *Politique de mobilité durable 2030* afin notamment de soutenir une hausse de l'offre de service de 5 % par an et l'électrification des transports collectifs. Si le gouvernement assume la moitié du coût additionnel d'exploitation, le montant à verser pourrait s'établir à environ 65 M\$ de plus à chaque année, auquel s'ajouteront des subventions pour les dépenses d'immobilisations.

Enfin, les perturbations causées par la COVID-19 ont entraîné des modifications de comportement qui se traduisent par une perte d'achalandage dont la durée demeure inconnue. Les autorités organisatrices et les municipalités demandent aux gouvernements supérieurs de continuer à compenser le manque à gagner de revenus tarifaires comme ils l'ont fait au plus fort de la pandémie. Cela peut représenter plus de 275 M\$ par an si la perte d'achalandage est de 25 % par rapport à 2019 alors que les revenus tarifaires furent de 1 098 M\$.

¹¹ Gouvernement du Québec, Budget 2017-2018 - Transport collectif: Des initiatives majeures pour favoriser la mobilité durable, p. 29.

Avenir du FORT

Le FORT ne répond plus aux principes en vertu desquels il a été créé. Ses ressources financières ne lui permettent plus de s'acquitter de sa mission. D'ici trois ou quatre ans, les montants perçus auprès des usagers de la route seraient même insuffisants pour financer les seules dépenses reliées au réseau routier du MTQ. Le FORT n'apparaît donc pas en mesure de financer en plus la contribution gouvernementale au transport collectif, surtout dans une perspective de développement de la mobilité durable. Des changements devront être apportés au financement du FORT, à sa gestion et peut-être même à sa mission.

Tout d'abord, le principe "utilisateur-payeur" doit être réaffirmé pour le réseau routier. Les infrastructures routières facilitent les échanges de toute nature et sont de ce fait un des plus importants facteurs d'amélioration de la productivité d'une société. Elles apportent d'immenses avantages à leurs utilisateurs. Il est logique que ces utilisateurs financent en totalité les infrastructures routières. Les principaux revenus des gouvernements (impôts sur le revenu et les profits, taxes à la consommation) doivent être conservés pour financer les activités qui n'ont pas d'effet direct sur la productivité comme les soins de santé, la sécurité publique, la protection de l'environnement, l'administration de la justice, la culture, le soutien aux personnes à faible revenu.

Compte tenu de son rendement décroissant, la taxe sur les carburants devra, à court terme, être complétée et, à long terme, être remplacée par une autre forme de contribution, de préférence une tarification basée sur la distance parcourue. Fait à souligner, en effet, les propriétaires de véhicules électriques profitent présentement d'un double avantage: une subvention à l'achat de leur véhicule et l'utilisation gratuite du réseau routier. Leur contribution se limite à payer un droit d'accès au réseau en acquittant les frais d'immatriculation. L'utilisation du réseau est gratuite, quelle que soit la distance parcourue par un véhicule électrique ou son impact sur l'encombrement du réseau. Il y a là une iniquité par rapport aux propriétaires d'autos propulsées par un moteur à combustion interne qui assument une taxe sur le carburant dont la consommation reflète approximativement l'utilisation du réseau. Pareille iniquité ne pourra durer avec une présence croissante de véhicules électriques.

Dans un contexte où les municipalités cherchent à diversifier leurs revenus, il convient de se demander si la tarification kilométrique qui remplacera la taxe sur les carburants pourrait être établie de manière à étendre le principe "utilisateur-payeur" au financement d'une part plus substantielle du coût des réseaux routiers municipaux. En 2019, les municipalités ont consacré 3,37 milliards \$ à leurs réseaux. Les usagers de la route couvraient environ 10 % de ce montant soit directement (ex. tarification du stationnement sur rue), soit par l'entremise d'aides gouvernementales provenant de programmes financés par les usagers de la route. Le gouvernement du Québec a consacré 3,18 milliards \$ à son réseau routier et a perçu 3,35 milliards \$ auprès des usagers de la route, soit 110 % de ses dépenses. Quant au gouvernement du Canada, ses dépenses directes peuvent être estimées

à 470 millions \$ en 2020,¹² tandis que ses revenus provenant de la taxe d'accise sur les carburants étaient de l'ordre d'un milliard \$, soit environ 210 % de ses dépenses (estimation pour le Québec).

Pour ce qui est de la reddition de comptes relative au FORT, le MTQ devra retrouver la transparence dont il faisait preuve dans son rapport annuel de gestion jusqu'en 2014-2015. Il importe que les groupes intéressés et les citoyens en général disposent d'une information suffisante pour être en mesure de comprendre le sens et la portée des moyens utilisés pour financer les infrastructures et services de transport et pour réaliser une mobilité plus durable.

Enfin, est-il encore opportun de continuer à miser sur un seul fonds pour financer à la fois le réseau routier du MTQ et les infrastructures et services de transport en commun? Compte tenu de l'indiscipline dont le gouvernement a fait preuve dans la gestion du FORT depuis cinq ou six ans, les groupes intéressés pourraient préférer la création de fonds distincts, l'un pour le réseau routier, lequel serait financé par les usagers de la route et l'autre pour les transports collectifs et actifs. Le développement de la mobilité durable, qui passe essentiellement par les transports actifs et collectifs, nécessitera en effet des ressources importantes. De plus, les groupes intéressés exigeront que ces fonds soient gérés avec rigueur et pleine transparence.

Fonds des réseaux de transport terrestre
Sources de financement en 2019-2020 et en 2021-2022 - en M\$

	Exercice 2019-2020		Exercice 2021-2022	
	M\$	%	M\$	%
Taxe sur les carburants	2 189,5	50,9	2 075,1	31,9
Droits et permis	1 162,2	27,0	1 283,7	19,7
Transferts du MTQ	180,0	4,2	2 399,0 ²	36,8
SPEDE et autres	189,6	4,4	385,0	5,9
Gouvernement du Canada ¹	412,2	9,6	146,4	2,2
Revenus divers	166,1	3,9	222,2	3,4
Total des revenus	4 299,6	100	6 511,4	100

Sources: Comptes publics du Québec 2021-2022 et 2020-2021 - Volume 2 : Renseignements financiers sur le fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux.

1. La contribution du gouvernement du Canada varie d'année en année en fonction des projets admissibles.
2. Ce montant exclut 5 261,5 M\$ lié à l'application de la norme relative à la comptabilisation des subventions gouvernementales pour les immobilisations réalisées par des organismes subventionnés. Le montant inscrit aux comptes publics est 7 660,5 M\$.

¹² En retenant comme hypothèse que les contributions d'Infrastructure Canada pour le nouveau pont Samuel-De Champlain sont de l'ordre de 270 M\$ par an. Les dépenses de la Société des ponts Jacques-Cartier et Champlain étaient de 200 M\$ en 2020-2021.