

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

**La tarification des services publics :
financement différent ou taxe supplémentaire?**

Fascicule 5 : À la croisée des chemins

Document de travail 2009/03

Gilles N. LARIN
Daniel BOUDREAU

17 février 2009

La mission de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <<http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>>.

Gilles Larin est titulaire de la CFFP. Daniel Boudreau est professionnel de recherche à la CFFP.

Nous voulons exprimer notre reconnaissance à des lecteurs anonymes pour leurs observations et suggestions. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que les auteurs, ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Les droits d'auteurs appartiennent à la CFFP.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : cffp.adm@usherbrooke.ca

Précis

La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire

Fascicule 5 : À la croisée des chemins

Depuis l'effondrement du viaduc de la Concorde, l'instauration de péages sur les routes et les ponts du Québec et l'idée de faire payer de manière spécifique les utilisateurs de certains autres services publics sont devenus des sujets d'actualité. La production d'études spécialisées par la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* puis la publication du *Rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics* présidé par M. Claude Montmarquette ont permis de mettre en lumière les lacunes actuelles d'un financement axé fortement sur la capacité de payer des gens. Cette façon de faire conduit à une illusion de gratuité auprès des utilisateurs favorisant ainsi une surconsommation de services publics, une déresponsabilisation des demandeurs de tels services et une mauvaise affectation des ressources de l'État.

Les analyses produites jusqu'à maintenant ont présenté les fondements théoriques du financement selon la capacité de payer des contribuables et selon les avantages reçus par les utilisateurs préparant ainsi la tenue d'un débat public au Québec sur les modes de financement à privilégier pour assurer la pérennité des services publics. Après avoir survolé les principaux événements des derniers mois en matière de tarification des services publics au Québec, la présente analyse décrit les responsabilités des différents intervenants et propose un cheminement que pourrait adopter le gouvernement pour favoriser une prise de conscience collective de l'urgence d'agir et forcer la tenue d'un débat public sur les choix à effectuer. Une approche plus didactique sous forme de questions et réponses les plus souvent soulevées complète l'étude.

À moins d'événements propices inattendus, les prochaines décennies s'avèreront difficiles sur le plan des finances publiques. Déjà, la crise économique que nous traversons laissera des traces profondes sur les finances publiques des gouvernements. Puis, l'explosion des coûts de la santé jumelée à la baisse de la population active créeront un déficit structurel qui rendra inévitable un relèvement de la fiscalité ou une réduction significative des services publics. Par ailleurs, les développements technologiques pourraient remettre en cause une partie du financement traditionnel notamment en ce qui a trait à l'avènement du moteur électrique qui pourrait conduire à la désuétude de la taxe sur le carburant.

Afin de se doter des outils nécessaires pour affronter plus sereinement cette période qui s'annonce difficile, il est urgent de réaménager les modes actuels de financement des services publics et d'effectuer un virage vers une efficacité accrue des ressources disponibles et une meilleure reconnaissance des coûts véritablement encourus pour offrir ces services. La poursuite de ces objectifs s'avère une exigence à laquelle le Québec ne peut échapper.

À long terme, le statu quo n'est pas une option envisageable pour le Québec et plus le réaménagement pourra s'effectuer rapidement, moins il sera difficile et contraignant tant pour le gouvernement que pour la population dans son ensemble. Sans vouloir être alarmiste, il en va de la survie même des services publics tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Pour la Chaire, les enjeux s'avèrent trop importants pour qu'elle reste immobile face à ce débat d'idées, capital pour l'avenir du Québec. Ce fascicule propose donc une démarche permettant d'amorcer un débat public devant conduire à un réaménagement des modes de financement des services publics au Québec. Après la période des études, la prochaine étape est maintenant celle de l'action!

Table des matières

La mission de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.....	i
Précis	ii
Mise en contexte.....	1
Chapitre 1 : Les événements récents	3
1.1 Le groupe de travail sur la tarification des services publics	6
1.2 La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques	10
1.2.1 Étude sur la tarification	10
1.2.2 Colloque sur la tarification	14
1.3 Conclusion sur cette partie	15
Chapitre 2 : Les responsabilités des intervenants	17
2.1 Les spécialistes	18
2.2 Les groupes de pression	19
2.3 Le gouvernement.....	20
2.4 La population.....	24
2.5 Les médias	25
2.6 Conclusion sur cette partie	26
Chapitre 3 : Une stratégie globale.....	27
3.1 Le volet informatif	27
3.1.1 Commission parlementaire	28
3.1.2 Vision à long terme.....	29
3.1.2.1 Document sur les perspectives budgétaires.....	29
3.1.2.2 Enjeux.....	31
3.1.3 Scénarios de restructuration des modes de financement.....	33
3.1.3.1 Modes de financement	33
3.1.3.2 Scénarios de modification.....	38
3.2 Le processus décisionnel et la reddition de compte.....	40
3.2.1 Débat de société.....	40
3.2.2 Prise de décision	43
3.2.3 Reddition de comptes.....	44
3.3 Conclusion sur cette partie	44
Chapitre 4 : Questions et réponses en vrac.....	46
Conclusion	62
Bibliographie	64

Mise en contexte

Au cours des derniers mois, la tarification des services publics a suscité l'attention tant des médias que de la population et même du gouvernement particulièrement à l'égard des péages sur les routes et les ponts du Québec. Cependant, malgré la diffusion d'études spécialisées, le lancement de diverses propositions de tarification très spécifiques et des commentaires judicieux de la part de plusieurs journalistes, l'opinion de la population évolue très lentement et, dans son ensemble, celle-ci continue d'associer la tarification à une forme additionnelle de taxation plutôt qu'à une méthode alternative de prélever des revenus.

À l'image du fermier qui sème ses graines dans une terre enrichie, l'idée d'étendre l'utilisation de la tarification comme mode de financement des services publics doit être lancée dans un environnement favorable. La dernière année a précisément permis d'enrichir l'information disponible pour la population et d'éveiller la conscience collective aux besoins de nous interroger sur la meilleure façon de financer les services publics afin d'assurer leur pérennité sans pénaliser, autant que faire se peut, les ménages à faible revenu.

Avant d'entreprendre un débat d'idées sur la place publique, il est important d'accorder le temps nécessaire à toutes les parties concernées pour recevoir et assimiler l'information de façon à réduire considérablement les réactions initiales émotives découlant de la diffusion des premières propositions de tarification, pour ensuite engager une période de réflexion et de discussion. Devoir payer pour obtenir des services publics actuellement « gratuits » ou fournis à un prix inférieur à leur coût réel n'est pas une solution attirante à court terme pour les utilisateurs, mais il s'agit là d'une situation qui risque de devenir la seule avenue possible à long terme pour assurer leur survie sous une forme semblable à celle que nous connaissons aujourd'hui.

Ce n'est que par la suite, après une prise de conscience individuelle et collective, qu'un véritable débat de fond pourra être engagé. Pour maintenir notre image du fermier qui doit sarcler et arroser son champ, il devient alors pertinent d'alimenter le cheminement des gens par des interventions structurées qui permettront à chaque intervenant de présenter son point de vue et de faire grandir collectivement l'idée de réaménager les modes de financement des services publics.

Nous croyons que le Québec est maintenant rendu à ce moment crucial où la population doit prendre connaissance des conséquences à long terme du statu quo et amorcer la discussion relativement à divers scénarios alternatifs possibles que devrait lui présenter le gouvernement. Pour réaliser cette étape de manière constructive, tous les acteurs doivent jouer le rôle qui leur est propre et adopter une attitude de conciliation et d'ouverture au changement qui va au-delà des convictions politiques et des considérations à court terme. Dans ce contexte, c'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de lancer et de soutenir ce débat devant conduire à un rééquilibrage des modes de financement davantage axés sur la responsabilisation et la connaissance des coûts.

Le présent fascicule vise à préciser le rôle des différents intervenants et à décrire une démarche globale à l'intérieur de laquelle chacun d'entre eux pourra apporter sa contribution. En complément, la dernière partie de ce document présentera sous forme de foire aux questions, quelques réponses aux interrogations et objections maintes fois signalées par la population.

Tous les Québécois naviguent sur une même galère qui a déjà affronté des tempêtes de toutes sortes au fil des années: restrictions budgétaires, récessions économiques, lutte au déficit zéro... Aujourd'hui, le vent amène de nouveaux défis qui secoueront fortement cette barque et ce, dans un avenir pas si lointain. Il devient nécessaire d'effectuer rapidement une révision complète de celle-ci et de procéder à divers réaménagements pour la rendre apte à affronter ces nouvelles turbulences le plus sereinement possible. Le temps presse et déjà les premiers nuages menaçants pointent à l'horizon.

Chapitre 1 : Les événements récents

La tarification des services publics fait rarement la manchette des médias sauf lorsque des hausses de tarifs sont réclamées que ce soit à Hydro-Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec ou tout autre organisme gouvernemental.

Toutefois, certains événements peuvent parfois avoir des conséquences majeures sur la vie courante et modifier fortement les comportements, les schèmes de pensée et les attitudes de la population. Ainsi, l'effondrement du viaduc de la Concorde en septembre 2006 puis l'enquête publique qui a suivi ont fait naître un sentiment d'insécurité auprès des utilisateurs de la route et sont venus démontrer de manière brutale le besoin d'accroître rapidement et massivement les investissements dans le domaine des infrastructures routières au Québec. Encore plus récemment, des inquiétudes ont été soulevées sur la détérioration importante du pont Champlain à Montréal¹.

Dans son rapport final, la Commission sur l'effondrement du viaduc de la Concorde recommandait :

- « de consacrer à ce programme un budget protégé qui reste à préciser mais qui soit d'au moins un demi-milliard de dollars par année, pour une période de dix ans, dédié exclusivement à la remise en état des structures (réhabilitation ou reconstruction des ouvrages existants);
- d'identifier des sources de financement du programme qui procureront des revenus stables et prévisibles et qui devraient être facilement identifiables par les contribuables, en établissant le principe de l'«utilisateur-payeur »².

¹ Radio-Canada, Le téléjournal du 15 septembre 2008.

² Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde*, (2007), p. 16.
http://www.cevc.gouv.qc.ca/UserFiles/File/Rapport/rapport_fr.pdf

De manière plus précise, la Commission proposait expressément le recours à une taxe spécifique sur l'essence et l'instauration d'un système de péages sur certaines routes³.

De son côté, en mai 2007, la Ville de Montréal a rendu public un document de consultation sur le premier plan de transport de la ville⁴. Pour assurer le financement des projets qui y sont présentés, la tarification apparaît comme une solution privilégiée notamment par l'introduction de péages sur les autoroutes et les ponts ceinturant l'île de Montréal ou d'une taxe sur les places de stationnement hors rue. Selon le document de la Ville, ces deux sources de revenus pourraient produire des revenus annuels de l'ordre de 300 millions \$ et de 120 millions \$ respectivement.

Plus récemment, la ville de Montréal a publié la version finale de ce plan en y intégrant les conclusions des consultations publiques tenues au cours de l'année⁵. La tarification continue d'y jouer un rôle clé et, en plus de générer des revenus significatifs à long terme, « la tarification des services de transport, bien ciblée et surtout bien comprise et acceptée des utilisateurs, peut agir dans le sens de la Vision du Plan de transport en apportant des modifications dans les choix sur le marché du transport⁶.

De manière plus précise, le plan prévoit maintenant une approche régionale et prévoit la création de fonds à des fins particulières ainsi que l'ajout de nouvelles sources de revenus spécifiques pour alimenter ces fonds. D'ailleurs,

le responsable des transports à la ville de Montréal, M. André Lavallée, a annoncé la création d'une commission spéciale d'étude et de consultation publique afin d'ouvrir un dialogue avec les banlieues et les banlieusards autour d'un projet de péage régional qui pourrait générer des recettes brutes de 500 millions \$ par année⁷.

³ Idem, p. 197.

⁴ Ville de Montréal, Réinventer Montréal : Plan de transport 2007.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/transport_v2_fr/media/documents/PLAN_DE_TRANSPORT_HD.PDF

⁵ Ville de Montréal, Réinventer Montréal : Plan de transport 2008.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/TRANSPORT_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PLAN_DE_TRANSPORT2008.pdf

⁶ Idem, p. 181.

⁷ Bruno Bisson, *Une « commission spéciale » sur les péages routiers*, Journal La Presse, 5 juin 2008, p. 1.
http://www.cyberpresse.ca/article/20080605/CPACTUALITES/80605136/5050/CPPRESSE/?utm_source=Fils&utm_medium=RSS&utm_campaign=LA_PRESSE

Afin de connaître l'opinion de la population sur l'élargissement de la tarification au domaine des infrastructures routières plusieurs sondages ont été menés auprès des Québécois⁸. Dans l'ensemble, ces derniers

- sont favorables à la tarification comme mode de financement pour ce secteur puisqu'elle permet de cibler de manière spécifique les utilisateurs;
- veulent que les sommes prélevées soient affectées directement au service pour lequel elles ont été perçues;
- sont réticents au relèvement des impôts et des taxes pour financer un secteur d'activité particulier de peur, probablement, que l'argent ne soit acheminé vers d'autres fins.

Pour sa part, l'Institut Économique de Montréal (IEDM), en plus de publier les résultats d'un sondage sur la perception des péages comme financement du réseau routier, a aussi produit d'autres documents sur la tarification⁹. Contrairement aux évaluations globales mentionnées dans diverses études, le document intitulé *Le retour des péages sur les autoroutes québécoises* publié par l'Institut en mars 2008 a frappé l'imaginaire du public : l'IEDM a concrétisé la notion de péages pour les gens en calculant un prix de 4,80 \$ pour traverser le soir et le matin un pont permettant d'accéder à Montréal aux heures de pointe et un autre de 30 \$ pour un trajet aller-retour Montréal-Québec¹⁰.

Il n'en fallait pas davantage pour faire ressortir au sein de la population l'impression qu'un tel tarif conduirait à payer une deuxième fois des infrastructures qui ont déjà été payées par les impôts et les taxes. De plus, les ménages à faible revenu encourraient des montants importants pour se rendre à leur travail créant ainsi une barrière

⁸ À cet égard, le lecteur peut référer au chapitre 2 du fascicule 1 : *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? Un contexte favorable.*
[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/\\$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement)

⁹ Parmi les études réalisées, mentionnons :
Hausser les tarifs d'électricité afin de valoriser le potentiel énergétique du Québec (30 avril 2007)
http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=172
Le péage comme solution au financement du réseau routier (11 octobre 2007)
http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=201
Le retour des péages sur les autoroutes québécoises (3 mars 2008)
http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=219

¹⁰ Le retour des péages sur les autoroutes québécoises (3 mars 2008), p.1 et 3.
http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=219

additionnelle au marché du travail. Bien que l'idée de la tarification puisse être acceptable qualitativement sur la base du principe de l'utilisateur-payeur, la diffusion de montants précis individualisés modifie radicalement la perception générale, particulièrement pour les personnes directement concernées.

Pour sa part, le gouvernement du Québec a rendu public, le 11 octobre 2007, la première partie d'un vaste programme d'investissements de 29,7 milliards de dollars au cours des 5 prochaines années pour la seule remise en état des infrastructures relevant de sa responsabilité¹¹. Ce vaste chantier qui s'échelonne au total sur une quinzaine d'années ne devrait toutefois pas être financé, du moins de manière importante, par le truchement de la tarification tel que proposé dans le rapport sur l'effondrement du viaduc de la Concorde.

1.1 Le groupe de travail sur la tarification des services publics

La ministre des Finances du Québec, Mme Monique Jérôme-Forget, a annoncé le 30 octobre 2007 la formation d'un groupe de travail dont le mandat visait notamment à « proposer les principes sur lesquels le gouvernement pourrait s'appuyer lors de l'élaboration d'une politique de tarification couvrant l'ensemble du secteur public »¹². Le rapport fut rendu public le 10 avril 2008.

Parmi ses principales observations¹³, mentionnons :

- la culture de la gratuité (des services publics) ne correspond pas seulement à une vision erronée des choses, mais elle débouche sur le gaspillage et l'irresponsabilité, et conduit ainsi à une utilisation dommageable des biens et services publics pour l'ensemble de la collectivité;

¹¹ Cabinet du Premier ministre du Québec, Le gouvernement Charest lance un des plus grands chantiers économiques de l'histoire du Québec.

¹² Cabinet de la ministre des Finances du Québec, *Constitution du Groupe de travail sur la tarification*, (30 octobre 2007).

¹³ Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, (2008), p. XV à XXV.

- les revenus de tarification sont plus bas au Québec qu'ailleurs et le Québec fait moins appel que les autres provinces aux revenus de tarification;
- les prix des biens et des services offerts par l'État (au Québec) sont acquittés principalement par le contribuable, et non pas par l'utilisateur – ce qui contribue directement à accroître le fardeau fiscal des Québécois, par rapport aux autres provinces, tout en atténuant ou supprimant le signal de prix envoyé à l'utilisateur;
- il est à la fois plus efficace et plus équitable de subventionner directement et spécifiquement les ménages à faible revenu, plutôt que de fixer un tarif global artificiellement bas pour tous;
- à l'égard du mode de fixation des tarifs,
 - o à la seule exception du Régime d'assurance parentale, le contrôle ministériel direct ou indirect a pour résultat que les tarifs ne respectent pas les coûts;
 - o les différentes modalités prévues dans le cadre de référence des ministères et organismes ne sont pas respectées;
 - o dans le cas des tarifs d'Hydro-Québec, le mécanisme est transparent et bien défini mais la législation est trop contraignante et le pouvoir politique, trop présent.

Afin de favoriser une utilisation plus étendue et rigoureuse de la tarification des services publics, le Groupe de travail a présenté les grandes lignes de ce que devrait être une nouvelle politique de la tarification au Québec. À la base, les tarifs doivent être efficaces c'est-à-dire qu'ils envoient les bons signaux aux utilisateurs et équitables pour ne pas pénaliser les plus démunis de la société.

Idéalement encadrée par une législation sur la tarification, la nouvelle politique, selon le groupe de travail, devrait s'appuyer sur six principes¹⁴ :

- la pleine couverture des coûts;
- la transparence des actions du gouvernement;
- la solidarité envers les plus démunis;

¹⁴ Idem, p. XXVI.

- l'affectation des revenus de la tarification aux services tarifés;
- la reddition de compte; et
- l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

Le rapport conclut sur quelques suggestions concrètes¹⁵ notamment à l'égard :

- des droits de scolarité universitaires : un relèvement des frais, une différenciation des droits de scolarité selon les niveaux d'étude et les secteurs disciplinaires, une indexation annuelle des frais et un ajustement des prêts et bourses offerts aux étudiants;
- de l'électricité : une révision de la législation encadrant les coûts de l'électricité afin que la tarification de celle-ci prenne en compte le coût d'opportunité de l'électricité produite au Québec, et envoie un signal de prix correspondant au coût croissant de production. De son côté, Hydro-Québec devrait accélérer la mise en place d'une tarification modulée en fonction de l'heure où l'électricité est consommée;
- de l'eau : l'introduction de compteurs d'eau et l'établissement d'une tarification basée sur les coûts de production réels incluant le remplacement des infrastructures désuètes. Comme il a été proposé pour l'électricité, une tarification modulée selon les plages horaires de la journée serait judicieuse;
- du péage routier et urbain : le versement des droits sur les permis de conduire et les immatriculations dans le *Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier* et leur niveau devrait être relié aux besoins futurs d'investissements dans les infrastructures routières. Toute nouvelle infrastructure routière devrait faire l'objet d'un péage, et les automobilistes tarifés selon leur utilisation du réseau routier et les caractéristiques du véhicule. De manière plus spécifique, le gouvernement devrait étudier la possibilité d'instaurer des péages autour de Montréal en vue de gérer les problèmes de congestion en périodes de pointe en retour d'investissements additionnels dans le transport en commun de Montréal;

¹⁵ Idem, p. XXIX à XXXIV.

- des frais de garde : les coûts actuels et projetés de la politique de financement des garderies doivent être évalués périodiquement. Il en est de même pour la contribution demandée aux parents afin de refléter l'augmentation des coûts.

Selon le groupe de travail,

la tarification, utilisée de façon efficace et équitable, constitue un outil d'enrichissement collectif et d'amélioration du bien-être de tous qu'il est dans notre plus grand intérêt d'utiliser... [mais]... l'approche présentée bouscule une façon historique de faire les choses¹⁶.

Lors de la sortie du rapport, la ministre des Finances a mentionné que le rapport s'inscrivait dans la volonté du gouvernement « d'apporter plus de rigueur et de transparence dans la gestion des finances publiques¹⁷ ». Elle a dit souhaiter « un débat éclairé sur la question de la tarification des services publics. Il s'agit d'un sujet aux enjeux multiples qui interpelle l'ensemble de la population et des parlementaires¹⁸ ». Le rapport devrait donc se retrouver devant la Commission sur les finances publiques. Par contre, pour le moment, « il n'y a rien sur l'écran radar pour augmenter les tarifs¹⁹ ».

Alors que l'Action démocratique du Québec et le Parti québécois ne se sont pas prononcés sur le contenu du rapport, Québec solidaire a dénoncé le principe de l'utilisateur-payeur tout comme l'ont fait la CSN et divers groupes populaires comme l'union des consommateurs et la Fédération étudiante universitaire du Québec sous prétexte que ce sont les plus défavorisés qui feront les frais des hausses de tarifs et que l'université deviendrait moins accessible²⁰.

Pour sa part, le Conseil du patronat est favorable à la politique tarifaire en autant que l'augmentation de « certains tarifs ne se traduise pas par une hausse du fardeau global des particuliers et des entreprises, mais que ce soit compensé, en quelque sorte, par

¹⁶ Idem, p. XXXIV et XXXV.

¹⁷ Cabinet de la ministre Ministère des Finances du Québec, *Un rapport complet et détaillé qui mérite d'être étudié plus à fond par les parlementaires*, Communiqué de presse, du 10 avril 2008, p. 1.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Propos tenus à l'Assemblée nationale et reportés par Radio-Canada, *Utilisateur-payeur : Le débat est lancé*, 10 avril 2008, p. 2.

²⁰ Radio-Canada, *Utilisateur-payeur : Le débat est relancé*, 10 avril 2008, p. 2.

des réductions d'impôt »²¹. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a également manifesté son appui au rapport.

Du côté des journalistes, les opinions varient beaucoup et irrémédiablement, on fait référence au clan de la gauche et aux « solidaires » d'un côté puis à celui de la droite et aux « lucides » de l'autre. Même ceux qui sont favorables aux conclusions du rapport reconnaissent que le culte de la gratuité est trop bien ancré au Québec et qu'il sera difficile de modifier la situation actuelle en introduisant une nouvelle politique de la tarification. Une approche globale de tous les modes de financement pourrait alors s'avérer préférable.

1.2 La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* s'est également impliquée dans cette réflexion en produisant une étude approfondie sur le sujet, la première analyse entièrement dédiée à la tarification au Québec, puis, ultérieurement, en tenant un colloque sur la tarification.

1.2.1 Étude sur la tarification

L'étude intitulée *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?* a été publiée en janvier 2008, et comprenait quatre fascicules. Les trois premiers couvraient la tarification des services publics au Québec dans leur ensemble²². Un quatrième, limité au domaine des infrastructures routières, présentait leur mode de

²¹ Ibid.

²² L'étude intitulée : *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?* est disponible sur le site Internet de la Chaire.

Fascicule 1 : Un contexte favorable.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/\\$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement)

Fascicule 2 : L'état de la situation.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/6E45149EBEB49DE9852573D4004BCB09/\\$file/Tarification_fascicule%202.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/6E45149EBEB49DE9852573D4004BCB09/$file/Tarification_fascicule%202.pdf?OpenElement)

Fascicule 3 : Vers une politique de la tarification plus incitative.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/CC71779E4FEFC60B852573D4004BD3C8/\\$file/Tarification_fascicule%203.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/CC71779E4FEFC60B852573D4004BD3C8/$file/Tarification_fascicule%203.pdf?OpenElement)

financement aux États-Unis ainsi qu'une application pour le Québec²³.

L'approche de la *Chaire* visait d'abord à décrire l'impasse vers laquelle se dirige le Québec en matière de finances publiques : malgré une productivité et un niveau de richesse inférieurs à la moyenne canadienne et une croissance économique anémique, le Québec s'offre des dépenses publiques, autant en termes absolus per capita qu'en fonction de son niveau de richesse mesuré par le PIB, parmi les plus élevées au Canada. De plus, c'est la province où le service de la dette par rapport au PIB est le plus élevé laissant ainsi moins de ressources disponibles qu'ailleurs pour les dépenses de programmes²⁴.

Cette situation, pour le moins préoccupante pour l'avenir des dépenses publiques au Québec, pourrait encore se détériorer lorsque nous considérons les investissements requis pour renouveler les infrastructures devenues désuètes et le vieillissement de la population qui réduira l'importance relative de la population active et accroîtra les coûts des services de santé.

Le document conclut qu'une réflexion profonde doit être réalisée au Québec pour restructurer le financement des services publics sur des bases qui tiennent davantage compte de la capacité de payer collective du Québec en intégrant la notion de prix dans l'offre de services publics. Le financement selon la capacité contributive possède des avantages indéniables de partage universel des coûts, notamment pour offrir aux ménages à faible revenu des services de qualité qu'ils ne pourraient s'offrir autrement, mais il s'avère très déficient pour responsabiliser les clientèles sur les coûts de ces services et améliorer l'efficacité de l'offre.

L'encadrement de la tarification varie sensiblement selon le palier de gouvernement. Ainsi, le gouvernement fédéral a choisi une approche contraignante et a défini par voie

²³ **Fascicule 4 : Les infrastructures routières aux États-Unis.**
[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/\\$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement)

²⁴ Pour obtenir plus d'information sur cette question, le lecteur peut référer au chapitre 1 du fascicule 1: *Un contexte favorable*.

législative²⁵ les mécanismes d'application de la tarification : malheureusement, bien que cette façon de faire puisse se justifier sur le plan théorique, elle décourage les gestionnaires responsables en alourdissant le processus d'introduction et de majoration des tarifs et en leur octroyant des responsabilités supplémentaires. Après ses trois premières années d'existence, seulement trois projets de modification des tarifs ont été soumis pour approbation dont deux ont été acceptés²⁶.

À l'opposé, l'approche du Québec apparaît comme peu structurée et aucun objectif de rendement et de reddition de compte n'est prévu. Pour les ministères, seul un cadre de référence non obligatoire produit par le ministère des Finances²⁷ vient préciser les grandes lignes de la tarification.

Afin d'établir une politique structurée et incitative de la tarification, la *Chaire* a proposé une stratégie qui ressemble beaucoup à celle du groupe de travail gouvernemental sauf que la *Chaire* insiste davantage sur le besoin d'obtenir l'adhésion de la population à ce mode de financement. À son avis, il s'agit d'un enjeu de premier plan. Pour y parvenir, il est nécessaire que le gouvernement soit transparent dans ses actions et qu'il affirme de manière claire et sans équivoque que ces frais ne s'ajoutent pas aux impôts et taxes actuels mais qu'ils les remplacent. Il doit aussi s'engager à effectuer une reddition de compte rigoureuse.

Dans ce contexte, l'adoption de fonds à des fins particulières s'avère pour la Chaire une solution fort pertinente pour démontrer les besoins financiers relatifs à certains services publics et faciliter le lien entre les sommes recueillies et leur utilisation et améliorer la reddition de compte envers la population.

²⁵ Ministère de la Justice du Canada, *Loi concernant les frais d'utilisation*, 2004, chap. 6.

²⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport du Président du Conseil du Trésor sur les dispositions et l'application de la Loi sur les frais d'utilisation*, (2007), p. 2. Depuis la présentation de ce rapport, quelques projets additionnels ont été présentés notamment par Parcs Canada, Industrie Canada (2 projets), les Affaires étrangères et commerce international et plus récemment, Ressources naturelles Canada.

²⁷ Ministère des Finances du Québec, *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*, Québec, (1999).

Le dernier fascicule produit par la *Chaire* relativement au financement des infrastructures routières a permis de mettre en lumière la forte utilisation des fonds dédiés dans le domaine routier aux États-Unis. Selon le recensement effectué par la *Chaire*, en plus du gouvernement fédéral, 41 États utilisent de tels fonds spécifiques. Tous sont définis par législation et cinq le sont même au sein de la Constitution de l'État.

Pour maximiser l'utilisation de ces fonds et éviter le plus possible le versement des montants discrétionnaires de la part du gouvernement, 48 États américains ainsi que le gouvernement fédéral ont choisi par législation, dont 29 au sein même de leur Constitution, d'affecter des taxes spécifiques, généralement la taxe sur les carburants, au financement des infrastructures routières. De l'ensemble des revenus des fonds routiers américains, moins de 6 % proviennent du fonds général des revenus alors que plus de 80 % relèvent directement des utilisateurs du réseau routier sous diverses formes : taxe sur le carburant, péages, immatriculation...

Selon la Chaire, le mécanisme utilisé aux États-Unis pourrait s'avérer fort approprié pour assurer un seuil déterminé de qualité au réseau routier québécois et répondre aux aspirations de la population quant à l'usage fait des sommes reçues. En liant davantage l'utilisateur au financement, celui-ci peut alors devenir plus favorable à d'éventuelles hausses de taxe ou de frais lorsque l'avantage qui en découle est facilement perceptible.

Le document de la *Chaire* relève trois problèmes majeurs pour lesquels la tarification peut apporter une solution à laquelle nulle taxe ne peut répondre aussi adéquatement :

- les camions lourds qui endommagent les routes de manière très importante : l'Oregon a choisi d'imposer des frais gradués selon le poids maximum du véhicule et la distance parcourue dans l'État en remplacement de la taxe sur le carburant;
- la congestion routière qui occasionne des coûts croissants pour les usagers de la route : à cet égard, différentes avenues peuvent être retenues comme des frais imposés aux véhicules entrant à l'intérieur d'un périmètre défini (« cordon pricing », méthode utilisée à Londres) ou empruntant certaines routes desservant

- des endroits très congestionnés (« Value-Pricing », méthode utilisée aux États-Unis);
- le remplacement de la taxe sur le carburant : l'État de l'Oregon a réalisé un projet pilote pour expérimenter la possibilité de remplacer, à plus ou moins long terme, la taxe sur le carburant pour les automobiles. L'avènement de voitures plus performantes du point de vue énergétique, l'utilisation de nouvelles formes d'énergie (véhicules hybrides ou complètement électriques) et les modifications dans le style de vie des gens suite aux variations des prix de l'essence créent beaucoup de pression vers le bas sur les revenus de la taxe sur les carburants particulièrement parce que cette taxe est spécifique c'est-à-dire qu'elle est fonction de la quantité consommée et non du prix. Autant au Canada qu'aux États-Unis, les gouvernements sont très réticents à hausser le taux de cette taxe.

Contrairement au rapport Montmarquette, l'étude de la *Chaire* n'a pas fait l'objet de beaucoup de discussions publiques dans les médias. À part quelques entrevues, les journalistes ont plutôt fait état de l'analyse principalement dans les quotidiens sans y apporter de commentaires particuliers.

1.2.2 Colloque sur la tarification

En mai 2008, la *Chaire* a organisé un colloque sous le thème : *La tarification dans les services publics est-elle nécessaire*²⁸? Regroupant une brochette de spécialistes de la tarification provenant principalement du Québec, mais aussi des États-Unis et de l'Angleterre, le colloque a voulu dresser l'état de la situation au Québec en matière de tarification et présenter quelques expériences pertinentes réalisées à l'étranger.

²⁸ Pour plus d'information sur le programme du colloque, le lecteur peut référer au site : [https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/4F265DCF746FA19F8525742F0052E63E/\\$file/colloque21mai08_programme_montage.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/4F265DCF746FA19F8525742F0052E63E/$file/colloque21mai08_programme_montage.pdf?OpenElement).
Le colloque peut également être visionné sur le site Internet de la Chaire à l'adresse : <https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/51BAF13C001BFC5B8525742E00570928?OpenDocument>

Les principales conclusions de ce colloque ont consisté à :

- présenter l'incohérence de certaines politiques gouvernementales en matière d'offre de services publics et de leur financement;
- illustrer le besoin de se doter rapidement d'un encadrement structuré de la tarification au Québec pour assurer un financement adéquat des services publics;
- démontrer la capacité de la tarification à financer les services publics selon l'utilisation qui en est faite et à influencer la demande pour ceux-ci;
- montrer le besoin d'agir très rapidement afin de corriger la perception trop répandue au Québec que les services publics sont gratuits;
- prendre connaissance d'expériences intéressantes réalisées à l'étranger.

La tenue d'un tel événement permet à des intervenants de toutes natures, qu'ils soient spécialistes, journalistes, gestionnaires ou simples observateurs, de se faire une idée plus précise du rôle que doit jouer la tarification comme mode de financement des services publics.

1.3 Conclusion sur cette partie

La multiplication des études, sondages et commentaires dans les médias relatifs à la tarification depuis un peu plus d'un an constitue une base intéressante pour poursuivre les discussions en vue d'en arriver à un débat public sur la restructuration des modes de financement des services publics au Québec.

L'implication de la ville de Montréal, son intérêt d'aller de l'avant rapidement dans le domaine des péages routiers et l'élargissement du dossier aux autres municipalités de la région exerce une pression additionnelle sur le gouvernement.

Déjà, plusieurs administrations à l'extérieur du Québec ont mis en place diverses formes de tarification ou procèdent actuellement à des projets pilotes en vue d'accroître la place des frais d'utilisation dans le financement des services publics²⁹.

L'actualité récente nous indique que l'automobile mue par un moteur électrique rechargeable à partir d'une prise de courant domestique est à nos portes³⁰. Plusieurs grands fabricants automobiles envisagent débiter la commercialisation dès 2010 et 2011. Cette percée technologique risque de créer à plus ou moins longue échéance des pressions énormes sur la taxe sur le carburant et ultimement sur les finances de l'État en général.

Pour compenser cette situation, Hydro-Québec devra ajuster sa tarification en conséquence puisque les véhicules mus par des moteurs électriques ne réduiront pas le besoin d'entretien et de réparation du réseau routier québécois. Déjà les compteurs d'électricité dits intelligents sont disponibles et permettent de détecter de tels chargements ou de modifier le coût de l'électricité selon l'heure de la journée.

L'urgence d'agir doit servir de stimulant aux différents intervenants pour dépasser le stade des études et entreprendre l'étape de l'action sur les choix qui s'offrent à long terme.

²⁹ À cet égard, le lecteur peut consulter le Recueil des communications du Colloque organisé par l'Association québécoise du transport et des routes et intitulé *Innover pour mieux financer les transports urbains*.

http://www.aqtr.qc.ca/documents/Activites/PP_recueil_en_ligne.pdf

³⁰ La Presse canadienne, *Magna et Ford annoncent une voiture électrique*, 11 janvier 2009,

<http://argent.canoe.com/lca/infos/canada/archives/2009/01/20090111-211413.html>

Hamilton, Tyler, *GM's Volt electric car 'ahead of schedule*, 18 sept. 2008,

<http://www.thestar.com/Business/article/501213>

Smith, Rebecca, *Utilities, Plug-in Cars : Near Collision?* Wall Street Journal, 2 mai 2008.

<http://online.wsj.com/article/SB120969297862161675.html>

Chapitre 2 : Les responsabilités des intervenants

Le premier chapitre a présenté un rapide tour d'horizon des actions récentes en matière de tarification au Québec. Cependant l'idée d'intensifier le recours à la tarification est loin de faire l'unanimité chez les différents intervenants.

D'une part, ceux qui perdraient de l'élargissement de la tarification rejettent systématiquement toute proposition pouvant en accroître l'utilisation. D'autre part, ceux qui sont favorables à un réaligement des sources de revenus de l'État se font accusés de vouloir accroître le fardeau fiscal au détriment des ménages à faible revenu qui ne pourraient alors plus profiter pleinement de tous les services publics dont ils bénéficient actuellement.

De son côté, pour des raisons électorales évidentes, le gouvernement n'ose intervenir de manière directe craignant de perdre des appuis importants. Même les membres importants des partis politiques ne veulent pas s'engager trop ouvertement dans une voie ou dans l'autre de peur de s'aliéner une partie de leurs militants.

Ces réactions, tout à fait compréhensibles, ont cependant comme résultat que le Québec se retrouve dans une position d'immobilisme en matière de financement des services publics. La situation économique et celle des finances publiques évoluent et entraînent la position budgétaire du gouvernement vers un point de non-retour où des choix déchirants et drastiques devront inévitablement être faits. Le « modèle québécois » actuel a atteint ses limites et tout délai pour le modifier ne fera qu'aggraver la solution.

Afin de sortir de cette torpeur, ce chapitre cherche à broser un tableau sommaire des responsabilités et des actions à entreprendre par chaque groupe d'intervenants en vue d'assurer la pérennité des services publics selon un financement équitable et responsable.

2.1 Les spécialistes

Le premier groupe pouvant exercer une influence sur l'issue du débat est celui des spécialistes. Nous définissons ces derniers comme des personnes ayant des connaissances poussées dans les domaines de l'économie, des finances publiques ou des modes de financement et n'ayant aucun lien partisan avec le gouvernement, l'entreprise, les groupes de pression ou toute autre association ayant comme objectif ultime de favoriser ou de rejeter un mode de financement plutôt qu'un autre.

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* répond à ces critères et a choisi de s'impliquer activement dans le dossier de la tarification en fournissant des informations pertinentes et des analyses détaillées permettant de sensibiliser la population et de faciliter une prise de décision éclairée.

L'expertise indépendante des spécialistes a comme conséquence de produire une information crédible et de qualité sur laquelle tous les autres intervenants peuvent s'appuyer pour se bâtir un jugement ou élaborer des argumentaires selon des objectifs précis à défendre.

Compte tenu de l'étendue du sujet à traiter, les domaines d'intervention sont vastes et variés. D'abord, il revient aux spécialistes de démontrer d'une manière rationnelle et impartiale la nécessité de tenir un débat de société sur les modes de financement des services publics en mettant en lumière la situation actuelle et les défis qui s'annoncent au cours des prochaines décennies.

Par la suite, les spécialistes doivent présenter les différentes alternatives de financement possibles. Chaque mode possède des avantages et des inconvénients et c'est pourquoi, avant de favoriser ou de rejeter une option, il importe de l'étudier sérieusement sous tous ses angles afin de retenir celle qui ressort comme la plus appropriée. Ce n'est pas parce qu'une dépense similaire dans une autre administration est financée avec succès selon un mode particulier que celui-ci doit également et nécessairement être le meilleur mode au Québec compte tenu de sa spécificité et de son contexte particulier.

Des suggestions originales et avant-gardistes peuvent être critiquées et interprétées par certains comme des options extrémistes ou totalement inacceptables mais elles ont le mérite de mettre sur le tapis des idées à discuter afin d'en arriver à une éventuelle solution de compromis.

Ainsi, les spécialistes ont un travail important à effectuer pour assurer une base de réflexion solide, crédible et surtout impartiale.

2.2 Les groupes de pression

Certains groupes de pression peuvent s'apparenter aux spécialistes dans le sens qu'ils disposent d'équipes de recherche comprenant des experts capables de produire des analyses de haut niveau. D'autres groupes préfèrent confier ces études à des spécialistes externes. Dans un cas comme dans l'autre, les conclusions seront invariablement soumises à la contrainte de devoir répondre aux objectifs défendus par ces groupes.

Aussi, la caractéristique essentielle qui sépare ces analyses de celles produites par des spécialistes indépendants mentionnés au point précédent consiste en leur niveau d'impartialité. Sans déprécier la valeur de ces études, il convient cependant d'être prudent à la lecture des commentaires et des conclusions apportées et de garder en mémoire les intérêts particuliers défendus par l'organisme.

Par ailleurs, quelques groupes rejettent toute approche structurée et raisonnée et s'opposent systématiquement à chaque nouvelle proposition susceptible de modifier la situation courante et de faire perdre à leurs membres, à tort ou à raison, certains acquis obtenus au fil des années. Généralement, ces groupes n'apportent aucune solution originale et leur contribution se limite à la simple critique.

Les groupes de pression ont une responsabilité majeure auprès des personnes et des organismes qu'ils représentent, soit celle d'adopter une vision globale à moyen et à long terme qui maximiserait les probabilités que leurs membres puissent continuer de bénéficier de services publics de qualité non seulement à court terme mais également

au fil des années. Refuser cette situation au profit de résultats immédiats pourrait signifier à plus long terme la perte partielle ou complète de certains services que la société n'aura tout simplement plus la capacité de s'offrir. Nier le coût des services publics ou vouloir refiler constamment la facture à d'autres s'avèrent une manière suicidaire d'aborder les questions de l'offre et du financement des services publics.

Il y va de la crédibilité même de certains groupes d'adopter une attitude positive et réaliste face à l'évolution de l'économie, des finances publiques et de la mentalité de la population. Une situation souhaitable jadis, peut aujourd'hui s'avérer désastreuse et refuser de l'admettre pourrait devenir une catastrophe. Une approche constructive signifie une ouverture sur de nouvelles façons d'offrir et de financer les services publics au Québec afin que chacun soit plus conscientisé aux coûts actuels et croissants de ces derniers et aux enjeux des prochaines années en cette matière.

2.3 Le gouvernement

Le gouvernement constitue la pierre angulaire dans le dossier des modes de financement des services publics. C'est à lui que revient la responsabilité de susciter un débat de société sur les modes de financement et d'en assurer le leadership par la suite.

Jusqu'à maintenant, celui-ci a procédé discrètement et de manière isolée dans le domaine des modes de financement sans que la population en général puisse tisser de liens entre chaque composante de sorte que celle-ci perçoit souvent ces actions séparées comme de nouvelles façons de prélever des impôts et des taxes et de ce fait rejette rapidement ces approches sans leur donner tout le crédit qu'elles méritent.

Ainsi, en 2005, le gouvernement a créé l'*Agence des partenariats public-privé du Québec*³¹ qui a annoncé, depuis, quelques projets notamment dans le domaine des transports³² et de la santé³³. Plus récemment, comme il a été mentionné précédemment,

³¹ L'Agence a été créée par la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (L.R.Q. chap. A-7.002), entrée en vigueur le 18 avril 2005.

³² Notamment les autoroutes 25 et 30, des haltes routières et le complexe Turcot.

³³ Notamment le Centre hospitalier de l'université de Montréal (CHUM), le Centre universitaire de santé McGill et la construction d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée.

la ministre des Finances a mandaté un groupe de travail pour étudier la tarification comme mode de financement des services publics. Entre-temps, le *Fonds des générations*³⁴ a été créé en vue

de réduire la dette du gouvernement à un niveau inférieur à 38 % du produit intérieur brut du Québec au plus tard le 31 mars 2013, à un niveau inférieur à 32 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2020 et à un niveau inférieur à 25 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2026³⁵.

Alors que les deux premières actions visaient le financement des services courants, le *Fonds des générations* cherche à rétablir la situation problématique de la dette publique à l'intérieur de balises plus acceptables. Cela permettrait alors au gouvernement d'utiliser plus librement le mode de financement qu'est l'emprunt pour des projets d'investissement à long terme.

Une partie importante de la population a déjà une idée préconçue à l'effet qu'un exercice de restructuration conduit inévitablement à une augmentation du fardeau fiscal des contribuables. Afin que les gens puissent véritablement associer une révision des modes de financement à un rééquilibrage d'un mode à un autre et non à un ajout au fardeau fiscal actuel, il importe que le gouvernement adopte une approche rassurante et ouverte afin qu'il puisse changer cette conviction. Mais sa tâche sera difficile puisque la population a une confiance très limitée envers les politiciens.

Selon un sondage réalisé en mai 2007³⁶, la cote de confiance de la population à l'égard des politiciens était seulement de 15 % soit juste au-dessus des vendeurs d'automobiles usagés (12 %). Il ne s'agit pas là d'un résultat exceptionnel puisque les résultats entre 2002 et 2007 ont fluctué à l'intérieur d'une bande étroite variant entre 14 % et 18 %³⁷. Pour le Québec, le taux est de 14 % soit le même que celui accordé par les résidents de l'Ontario et de la Colombie-Britannique³⁸.

³⁴ Le Fonds des générations a été créé en juin 2006 par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q. chap. R-2.2.0.1).

³⁵ Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, art. 1.

³⁶ Léger Marketing, Rapport OmniCan – Baromètre des professions, (2007), p.3 et 5.
<http://www.legermarketing.com/documents/spclm/070522FR.pdf>

³⁷ Idem, p. 3.

³⁸ Idem, p. 5.

Par ailleurs, le gouvernement doit reconnaître les pressions que l'évolution démographique et économique exercera sur les finances publiques du Québec à plus long terme et, de ce fait, situer le débat des modes de financement dans une perspective de pérennité des services publics actuellement offerts par le gouvernement. En reportant cette reconnaissance, la population ne réalise pas l'urgence de modifier le financement actuel des dépenses publiques et pourrait considérer qu'il s'agit là d'une solution, aussi bonne soit-elle, à un problème à l'existence duquel elle ne croit pas!

Il est évident qu'il faudra s'interroger de manière distincte sur le besoin d'offrir chaque service selon les critères actuels. Toutefois, il est généralement très difficile d'abolir ou de restreindre les paramètres d'un service auquel la population s'est habituée. Il nous apparaît donc préférable d'analyser d'abord la manière la plus appropriée de le financer et de se poser par la suite la question à savoir si celui-ci doit toujours être dispensé et s'il y a lieu, de quelle manière il doit l'être.

Le gouvernement a donc un rôle clé à jouer et sa participation active au débat est essentielle. Il doit agir avec transparence et proposer sur la place publique un cadre général où chacun pourrait y faire valoir son point de vue. Ce n'est qu'à ce moment qu'il pourrait véritablement aller de l'avant avec un rééquilibrage des modes de financement où la tarification occuperait une place plus importante. Le gouvernement doit en faire une priorité d'action.

Devoir adopter une vision à long terme n'est pas une situation habituelle pour un gouvernement qui a plutôt tendance à envisager l'horizon électoral comme d'une étendue limitée. Cependant une restructuration des modes de financement ne peut être acceptable pour la population qu'à la condition de l'envisager dans une situation de plus long terme.

L'histoire nous présente plusieurs exemples où le gouvernement a su implanter avec succès des modifications majeures ou rassembler la population autour de grands projets mobilisateurs. Au Québec, l'introduction de l'assurance maladie au début des années 60s et la nationalisation de l'électricité sont des exemples représentatifs où la volonté politique a su venir à bout des nombreuses difficultés rencontrées.

Aux États-Unis, rappelons-nous le discours du président Kennedy devant le Congrès en 1961 où il a rallié tous les américains autour d'un projet ambitieux et fort coûteux que plusieurs ont pu alors qualifier d'irréaliste en lançant la célèbre phrase : « I believe that this nation should commit itself to achieving the goal, before this decade is out, of landing a man on the moon and returning him safely to the Earth³⁹ ».

Le fil conducteur de tous ces projets apparaît comme un leader rassembleur en qui les gens ont confiance et qui est capable de s'élever au-dessus de la mêlée politique pour démontrer les bienfaits de son projet pour la collectivité. Sans être un gage de succès assuré, il apparaît souhaitable que pour mener à bien un projet comme la refonte des modes de financement des services publics, il est nécessaire de rechercher une personne ayant le charisme et les qualités nécessaires pour mener à terme cette tâche délicate et obtenir un consensus populaire.

Par ailleurs, l'importance du projet tant dans son ampleur que dans ses impacts sur l'offre future de services publics oblige le gouvernement à lui accorder un statut particulier et le gérer distinctement des autres. La priorité et les ressources que le gouvernement lui consacreront seront un bon indicateur de l'importance qu'il y accorde et de l'intérêt qu'il doit susciter au sein de la population.

Trop de projets par le passé ont été annoncés à grand renfort de publicité pour rapidement sombrer dans l'ombre par la suite, souvent parce que les personnes responsables n'étaient pas suffisamment impliquées ou que l'appui politique s'est effrité aux premières réactions négatives rencontrées. Des réformes importantes ont été reportées d'un gouvernement à un autre parce que la volonté politique de changement n'était pas adéquate. Rappelons-nous à cet égard toutes les études commandées par les gouvernements au fédéral pour modifier la taxe de vente au manufacturier avant qu'un gouvernement, devant la désuétude de cette forme de taxation, en fasse enfin une priorité d'action⁴⁰ Malgré la constance des conclusions de ces études à l'effet que la taxe

³⁹ Kennedy, John F., Excerpts from *Urgent National Needs*, 25 mai 1961. P. 6.

<http://archives.cnn.com/2001/TECH/space/05/25/kennedy.moon/speech.excerpts.pdf>

⁴⁰ Introduite en 1924, la taxe de vente au manufacturier a d'abord été analysée par la Commission Rowell-Sirois (1940) où elle fut jugée régressive, sujette à cascades et non neutre. Le Comité Carter (1956) a recommandé que cette taxe passe au niveau du manufacturier. La Commission Royale d'enquête sur la

de vente au manufacturier était pénalisante pour l'industrie canadienne, il a fallu 50 ans pour la modifier.

L'approche gouvernementale est donc déterminante dans les chances de réussite et seule une attitude responsable envers l'offre de services publics à long terme est garante de succès.

2.4 La population

La population ne peut se désintéresser des choix qui seront éventuellement faits en matière de financement des services publics puisqu'ultimement c'est elle qui devra, d'une manière ou de l'autre, en payer la note. En conséquence, il est préférable que cette facture soit partagée de la meilleure façon possible pour que chacun paie sa juste part.

Compte tenu de la répartition actuelle du fardeau fiscal au Québec, il est évident qu'une grande partie de la population qui ne contribue pas ou peu aux revenus de l'État sera réticente à modifier cette situation. Toutefois, les choix importants qui devront être effectués ne peuvent se faire sur la base d'une continuité de la situation actuelle. Dans le but d'accroître l'efficacité des ressources gouvernementales et d'optimiser les moyens de production, la population doit davantage prendre conscience des coûts réels des services publics afin que ceux-ci puissent jouer un rôle régulateur sur la demande.

En conséquence, les Québécois doivent adopter une attitude d'ouverture envers d'autres façons de financer les services publics sinon, ils risquent paradoxalement de

fiscalité (1966) considère que cette taxe n'est pas neutre et qu'elle devrait passer au niveau du détail. Cela permettrait notamment de taxer les services et de simplifier l'administration en la faisant percevoir par les provinces. Le livre vert sur la fiscalité indirecte (1975) en arrive aux mêmes conclusions que les études précédentes et suggère de la faire passer au niveau du détail ou, préférablement, au niveau du grossiste. Cette conclusion est confirmée par le livre brun (1977) réalisé par un groupe d'étude sur les taxes à la consommation mis sur pied pour analyser les conclusions du livre vert. Le gouvernement présente une proposition budgétaire en 1981 dans laquelle il entend faire passer la taxe au niveau des grossistes. Le livre blanc de 1982 reporte le changement en 1983 et propose la tenue d'une étude additionnelle. Le Comité d'examen de la taxe fédérale de vente (1983) propose plutôt de faire passer la taxe au niveau du détail et de l'administrer conjointement avec les provinces. Le livre blanc de 1987 propose une réforme en profondeur de la taxe de vente et introduit le concept de la TVA. Le gouvernement choisit la taxe sur les produits et services (1989) et adopte la loi C-62 en 1990. La TPS entre finalement en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

devoir faire face à des réductions voire même l'élimination complète de certains d'entre eux à plus ou moins brève échéance. Avant de rejeter des propositions de modification, ils doivent prendre le temps de les analyser au préalable et de réfléchir aux conséquences d'adhérer ou non à cette option.

Les Québécois doivent réclamer de participer au débat des modes de financement et considérer ces derniers comme des alternatives de paiement et non comme de nouvelles façons d'ajouter à leur fardeau fiscal. La perception est trop largement répandue dans la population et entretenue par différents groupes que vouloir tarifer équivaut à faire payer une deuxième fois les mêmes services ou venir chercher d'une autre manière ce que le gouvernement n'ose pas prélever par les impôts et les taxes.

Comme c'est le cas pour le gouvernement, la population a souvent tendance à vivre l'instant présent sans se soucier de l'avenir. Envisager des modifications structurantes sur une base à long terme s'avère un exercice que bien des gens auront de la difficulté à concevoir ou auquel ils refuseront de croire prétextant que d'innombrables événements pourraient venir modifier les conclusions d'ici là. Une telle attitude est similaire à celle des individus qui ne planifient pas leur retraite sous prétexte qu'ils seront peut-être morts à ce moment et qu'ils ne pourront pas en profiter de toute façon.

2.5 Les médias

Les médias disposent d'un pouvoir énorme sur l'issue du débat puisque, par leur approche et leurs analyses, ils sont en mesure d'orienter l'opinion des gens d'un mode de financement vers un autre, du statu quo vers une réforme en profondeur. Il en va du professionnalisme et des convictions du monde journalistique d'assurer à ce débat impartialité et profondeur.

Le rôle premier des médias est de rapporter l'information sans en déformer le contenu afin de permettre à chacun de se faire une idée exacte de la situation. Toutefois, les journalistes ont également un devoir d'analyser cette information pour en faire connaître d'autres facettes et de la rendre accessible et compréhensible à chacun.

Un des problèmes vécus par les médias concerne l'importance relative qui doit être accordée à chaque intervenant. Par exemple, un document comme le rapport Montmarquette qui propose un relèvement de la contribution des utilisateurs pour diverses dépenses publiques est susceptible d'être critiqué par plusieurs groupes populaires. Accorder une couverture similaire à chacun d'entre eux conduirait alors à minimiser l'impact du document initial au profit de ses détracteurs. Le rôle des médias peut ainsi être déterminant dans l'orientation donné au débat.

Les médias, comme acteurs politiques, engendrent de nombreux effets : le phénomène de spirale consiste à la propension des individus à se rallier à ce que les médias présentent comme la majorité, par l'agenda setting, les médias fixent les priorités sur lesquelles il faut s'attaquer, le *framing* a pour finalité que les médias cadrent l'information et la manière de percevoir les événements, l'effet priming sera les balises utilisées par les médias servant aux citoyens dans leurs choix politiques⁴¹.

Par leur influence sur l'opinion publique, les médias doivent adopter une attitude responsable puisqu'ils peuvent facilement tuer dans l'œuf tout projet de réforme.

2.6 Conclusion sur cette partie

Pour réaliser un débat sur un enjeu aussi important que les modes de financement des services publics, chaque intervenant doit y participer en adoptant une approche ouverte et constructive. La critique est facile, mais importante, pour contribuer efficacement au débat. Elle doit toutefois apporter des solutions originales et positives sinon elle deviendra destructive et c'est l'ensemble de la société qui en paiera les frais.

⁴¹ Institut de recherche sur le Québec, Synthèse du 2^e forum public « *Médias et pratiques politiques* », texte de Mme Catherine Côté, chercheure invitée au département de science politique de l'Université de Montréal, (2005), p. 3-4.
<http://www.irq.qc.ca/Article.aspx?ID=50>.

Chapitre 3 : Une stratégie globale

Pour procéder à une refonte en profondeur des modes de financement des services publics, le gouvernement doit développer une stratégie globale comprenant un volet informatif, un autre de discussion suivi d'une prise de décision et d'une reddition de compte détaillée.

Cette section présente un survol de ce que pourrait être une telle stratégie conduisant à donner au gouvernement le support requis pour réformer de manière importante les modes de financement. « Il faudra bien un jour ou l'autre mettre de l'ordre dans la politique de financement des services publics, une politique le plus souvent illogique, arbitraire et opaque⁴² ».

L'approche retenue ne vise pas à camoufler une réorganisation des modes de financement en l'intégrant au sein d'une réforme plus globale qui comprendrait plusieurs éléments additionnels comme des modifications à la fiscalité ou aux services publics sans lien avec l'objectif visé. Au contraire, l'opération doit être visible et clairement comprise par la population. Celle-ci doit établir facilement les liens entre l'augmentation de certains frais d'utilisation ou façons de financer certains services et les baisses corrélatives à la fiscalité afin de produire un effet neutre sur les recettes de l'État. Ce n'est qu'à cette condition que le Québec pourra obtenir l'adhésion de la population et envisager une refonte en profondeur qui bouleverserait les acquis et la manière actuelle de financer les services publics.

3.1 Le volet informatif

L'information est la clé pour mener à terme tout projet de restructuration. Non seulement est-il nécessaire de décrire les actions, mais il importe également de s'assurer de leur

⁴² André Pratte, *Leçon no. 1*, éditorial Journal La Presse, 12 avril 2008, p. 1.
<http://www.vigile.net/Lecon-no-1>.

bonne compréhension, particulièrement si des éléments avec lesquels les Québécois sont peu familiers, sont introduits. Par exemple, tous les Québécois connaissent les péages sur les routes. Mais, si le gouvernement désire aller au-delà d'une simple source de revenus (« tolling ») et influencer le comportement des automobilistes en appliquant des frais variables selon les périodes de la journée ou le flux de circulation (« Pricing »), il doit alors expliquer en détail le fonctionnement de ce mécanisme, les raisons qui motivent ce choix et les conséquences attendues de ce mode de financement. Une bonne compréhension permettrait d'éviter des réactions négatives qui viendraient détruire cette approche avant même que le débat sur le fonds puisse être amorcé.

Nous répartirons ce volet en 3 sections pour mieux en faire ressortir les composantes principales soit la tenue d'une Commission parlementaire sur la tarification, la production d'un document de projection à long terme des finances publiques du Québec et l'élaboration de scénarios de modifications des modes de financement.

3.1.1 Commission parlementaire

Suite à la publication du rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics, la ministre des Finances a dit souhaiter que: « le rapport soit étudié par la Commission des finances publiques »⁴³.

Il s'agit là d'une excellente tribune pour d'abord sensibiliser les parlementaires et poser un premier jalon vers une réforme en profondeur des modes de financement. Cette Commission donnerait aux responsables du rapport l'occasion de venir en débattre et pourrait également accorder à d'autres groupes la possibilité de venir y présenter des mémoires permettant ainsi de baliser le cadre d'application de la tarification.

Le premier objectif poursuivi par cette Commission serait d'abord de dégager un consensus auprès des parlementaires sur l'urgence de procéder à une restructuration des modes de financement des services publics au Québec notamment en accentuant le recours à la tarification. Devant l'importance du sujet et la nécessité d'intervenir

⁴³ Cabinet de la ministre, Ministère des Finances du Québec, *Un rapport complet et détaillé qui mérite d'être étudié plus à fond par les parlementaires*, Communiqué de presse, 10 avril 2008, p. 1.

rapidement, les parlementaires doivent porter le débat au-delà des considérations politiques et prioriser le bien-être à long terme de la population.

Un second objectif devrait être de confier au gouvernement la responsabilité de produire un document prévisionnel sur les perspectives budgétaires du Québec pour au moins les 20 ou 25 prochaines années. Celui-ci devrait prendre en compte les effets anticipés sur les finances publiques des principaux facteurs économiques, démographiques et sociaux connus actuellement, notamment le vieillissement de la population, la baisse de la population active et le remplacement des infrastructures.

3.1.2 Vision à long terme

Discuter de modes de financement dans une approche axée sur le court terme peut s'avérer un exercice futile pour plusieurs : si les changements ne visent qu'à prendre d'une main ce que l'on donne de l'autre, cela peut constituer un travail qui, somme toute, ne justifie pas l'effort. De l'autre côté, s'il s'agit de venir puiser dans les poches des contribuables des sommes additionnelles pour augmenter la contribution de la population aux revenus de l'État, celle-ci ne voit pas nécessairement le bien-fondé de cette façon de faire : aussi bien accroître les impôts et les taxes! Une vision à long terme permet donc d'obtenir une perspective d'ensemble qui met en relief l'impact des grands changements économiques, sociologiques et démographiques qui affecteront le Québec au cours des prochaines décennies.

3.1.2.1 Document sur les perspectives budgétaires

Pour bien situer les enjeux à venir, le gouvernement doit d'abord produire un document de réflexion à long terme portant sur l'état des finances publiques sur un horizon d'au moins 20 ou 25 ans. Utilisant des modèles démographiques et économiques réalistes, ce document doit brosser un portrait sommaire des principales sources de revenus du gouvernement ainsi que de ses dépenses et de la dette selon les modes actuels de financement des différents services publics (statu quo). Cette projection deviendrait le scénario de référence et permettrait d'évaluer la soutenabilité des finances publiques soit la capacité à moyen et à long terme du gouvernement à honorer ses engagements futurs.

Cette notion de soutenabilité des finances publiques à long terme préoccupe nombre de pays qui ont déjà commencé à produire ce genre d'analyse. C'est le cas notamment pour les États-Unis où le *United States Government Accountability Office (GAO)* vient de réaliser une telle étude⁴⁴ dont l'étendue s'échelonne jusqu'en 2082.

Several countries have begun preparing fiscal sustainability reports to help assess the implications of their public pension and health care programs and other challenges in the context of overall sustainability of government finances. European Union members also annually report on longer-term fiscal sustainability. The goal of these reports is to increase public awareness and understanding of the long-term fiscal outlook in light of escalating health care cost growth and population aging, to stimulate public and policy debates and to help policymakers make more-informed decisions. These countries used a variety of measures, including projections of future revenue and spending and summary measures of fiscal imbalance and fiscal gaps, to assess fiscal sustainability⁴⁵.

Évidemment, compte tenu de la nature de l'exercice, ces études consistent davantage en des tendances et en l'évaluation de l'importance relative de chaque poste de revenus et de dépenses plutôt qu'en des prévisions précises. Toutefois, si le Québec réalisait ce type de document, le ralentissement du rythme de croissance des revenus durant la période et l'accélération des dépenses de santé devraient ressortir, démontrant ainsi le peu de marge laissée aux autres services publics dont la survie pourrait alors être mise en péril sans une augmentation significative de la fiscalité.

Lorsqu'il s'agit de projeter des résultats sur une longue période, une légère différence dans les taux de croissance utilisés peut conduire à des résultats fort différents. Cependant, le débat ne doit pas porter sur l'exactitude des résultats mais plutôt sur les tendances et les conséquences d'opter pour un mode de financement plutôt qu'un autre. Ainsi, le fait que la population commencera à décroître en 2031 ou en 2033 ne revêt pas en soi une importance dramatique. Par contre, il est nécessaire que cette décroissance soit reconnue et que, par la suite, les conséquences de celle-ci soient partagées par les différents intervenants.

⁴⁴ United States Government Accountability Office (GAO), Long-Term Fiscal Outlook, Long-Term Federal Fiscal Challenge Driven Primarily by Health Care, (2008).
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-912T>

⁴⁵ Idem, p. 16.

Compte tenu de la période de temps couverte, il est courant dans ce genre d'analyse, d'utiliser un scénario de référence ainsi qu'un autre, plus conservateur, pour délimiter la borne inférieure et un plus optimiste pour établir la borne supérieure.

Ce document doit faire consensus au sein des intervenants en ce qui a trait aux hypothèses utilisées ainsi qu'aux conséquences générales dans le temps. Sa crédibilité ne doit pas être mise en doute puisqu'il s'agit là du point de départ de toute analyse. Une validation par des experts indépendants des hypothèses utilisées ainsi que de la réponse des modèles mathématiques à celles-ci pourrait ajouter à la crédibilité du document qui ne doit d'ailleurs pas être perçu comme étant de nature politique, mais plutôt comme un document technique de référence.

3.1.2.2 Enjeux

Le premier enjeu porte sur l'évolution des revenus durant la période. La diminution de la population active au profit des personnes âgées exercera une pression importante sur les revenus de l'État et par le fait même sur les services que le gouvernement pourra offrir. Selon les prévisions actuelles, cette situation sera accentuée par une population déclinante à compter de 2031⁴⁶.

Par ailleurs, la croissance des coûts de santé risque de monopoliser tout l'environnement fiscal des prochaines années en s'accaparant d'une part de plus en plus importante des revenus de l'État. Le rapport du groupe de travail sur le financement du système de santé (rapport Castonguay) mentionnait que « depuis 2002-2003, ce budget s'est accru d'un tiers. Sur une période de cinq années, les dépenses publiques consacrées à la santé ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 5,9 % »⁴⁷. Or, durant ces années (2002-03 à 2007-08), l'économie du Québec s'est accrue à un rythme annuel moyen de seulement 4,3 %⁴⁸.

⁴⁶ Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051* (2003) et les projections utilisées sont celles du scénario de référence.

⁴⁷ Groupe de travail sur le financement du système de santé, *En avoir pour notre argent*, (2008), p. 31. http://www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/pdf/RapportFR_FinancementSante.pdf

⁴⁸ Statistique Canada, CANSIM, Tableau 3840001, série V687239. Données au 19 juin 2008.

Les documents budgétaires précisent que « près de 60 % de l'augmentation des dépenses de programmes en 2008-2009 est allouée au secteur de la santé et des services sociaux, soit une augmentation de 1,3 milliard de dollars, ou 5,5 % »⁴⁹. À titre comparatif, toutes les dépenses de programmes autres que celles reliées à la santé et à l'éducation se partageront 376,1 millions \$ en augmentation soit seulement 16,2 % du total. De 1995-96 à 2007-08, l'importance relative des dépenses de santé est passée de 36,4 % à 44,2 % de l'ensemble des dépenses de programmes et l'effet du vieillissement de la population ne fait que commencer à se manifester puisque les baby-boomers les plus âgés viennent à peine de dépasser la soixantaine.

La combinaison de ces deux premiers enjeux conduit au troisième soit un déficit structurel de plus en plus important au cours des prochaines décennies. Selon une analyse du gouvernement fédéral canadien, pour les provinces de l'est du Canada (provinces maritimes et Québec), il faudrait relever le taux moyen d'imposition de 33,7 % qu'il était en 1999 à 45 % en 2047 pour simplement maintenir l'équilibre budgétaire et assumer le coût des nouvelles dépenses⁵⁰.

Il ne s'agit pas d'une situation particulière au Québec ou au Canada mais plutôt d'une tendance internationale irréversible. Par exemple, aux États-Unis, l'étude réalisée par GAO pour la période 2008-2082, en arrive à la conclusion que les programmes *Medicare* et *Medicaid* seront principalement responsables du déficit considérable que le pays devra supporter au cours de cette période.

Closing the (fiscal) gap would require an increase in today's federal tax revenues of more than one-third or an equivalent reduction in today's federal program spending (i.e. in all spending except for interest on the debt held by the public, which cannot be directly controlled) and maintained over the entire period (75 years)⁵¹.

⁴⁹ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009, Plan budgétaire*, p. a.7.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf>

⁵⁰ Développement des ressources humaines Canada, *Le vieillissement démographique augmentera-t-il les inégalités entre les régions au Canada?* (2002), p. 12.

⁵¹ United States Government Accountability Office (GAO), *Long-Term Fiscal Outlook, Long-Term Federal Fiscal Challenge Driven Primarily by Health Care*, (2008), p. 9.

<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-912T>

Le « fiscal gap » est défini comme étant le montant de coupures de dépenses ou d'augmentation des revenus qui serait nécessaire pour conserver la dette au pourcentage actuel par rapport au PIB sur une certaine période, par exemple 75 ans.

Ces évaluations témoignent de l'importance d'intervenir rapidement et d'optimiser les modes de financement afin d'utiliser au maximum les ressources disponibles. Ces modifications devraient entraîner une meilleure responsabilisation des citoyens face aux services de l'État et de ce fait en réduire la demande, mais il serait illusoire de croire que l'exercice sera suffisant pour éviter subséquemment toute hausse d'impôt et de taxe. Le réaménagement doit cependant être vu comme un exercice incontournable permettant de minimiser l'ampleur des déficits futurs et d'être mieux positionné pour faire face aux besoins financiers importants des prochaines décennies.

3.1.3 Scénarios de restructuration des modes de financement

Le document des perspectives budgétaires doit comprendre une deuxième section réservée aux alternatives de financement. Devant un statu quo qui apparaît comme insoutenable à long terme, le gouvernement doit présenter des propositions de modifications susceptibles d'améliorer la situation décrite dans la première partie et de rallier une majorité de personnes.

Contrairement aux prévisions économiques et budgétaires qui sont davantage de nature mathématique, cette section présente des choix qui relèvent plus de l'orientation politique du gouvernement et de ce fait, risquent irrémédiablement de susciter des débats idéologiques particulièrement à propos de l'accès aux services publics pour les ménages à faible revenu.

L'exercice de réaligement ne doit pas conduire à l'exclusion de ces personnes, mais au contraire à leur assurer un accès à long terme. Dans les scénarios présentés, il est donc nécessaire d'introduire, lorsque le mode proposé risque de restreindre l'accès à certaines clientèles, diverses mesures atténuant l'impact du mode de financement mais en lien avec une meilleure responsabilisation des clientèles.

3.1.3.1 Modes de financement

Tel que mentionné précédemment, une intensification de la tarification doit être analysée et discutée à l'intérieur d'un environnement global où tous les modes de financement sont possibles. Initialement, aucun d'entre eux ne doit être écarté pour les fins du débat

public. Il est bien évident que tous les modes ne conviennent pas à l'ensemble des dépenses publiques. Avant de décrire des scénarios de modification, il convient donc de présenter chacun des modes selon le champ d'intervention privilégié et d'en préciser l'application afin d'adopter une compréhension commune.

a) Le fonds général des revenus

De manière générale, le fonds général des revenus doit servir à financer des biens et services de base comme la santé et l'éducation primaire et secondaire ainsi que ceux de nature publique et dont les avantages, par définition, ne peuvent être attribués à des personnes spécifiques. De plus, tous les programmes de base reliés à la redistribution du revenu comme l'aide sociale ou le programme d'allocation au conjoint doivent également être financés à même cette source de revenus. Ce mode permet d'offrir des services de qualité à une clientèle étendue et parfois moins fortunée, mais il a aussi comme désavantage d'ignorer les prix véritables des services publics et de répandre auprès des utilisateurs l'illusion de la gratuité des services

b) La tarification

Le *Rapport sur la tarification des services publics* (Montmarquette) recommandait, à l'instar du gouvernement fédéral, d'inscrire l'objectif, les principes et les principales modalités relatives à la tarification dans une loi-cadre.

Parmi les éléments devant être définis, mentionnons :

- les circonstances où celle-ci peut ou non s'appliquer;
- le calcul du coût et la détermination des prix;
- les règles budgétaires et comptables;
- les étapes à franchir pour appliquer ce type de financement ou en augmenter les prix (documents de support, information des parlementaires...);
- les mécanismes d'indexation automatique; et
- les modalités de la reddition de comptes.

Tous les programmes qui peuvent être associés à des biens et services privés et dont les clientèles sont facilement identifiables devraient privilégier la tarification comme mode de financement avec certains aménagements pour les ménages à faible revenu. En fournissant les services sur la base de l'économie de marché, cette approche favorise une meilleure affectation des ressources ainsi que la responsabilisation tant de la population que du gouvernement.

Dans certaines situations, une contribution générale des résidents peut s'avérer pertinente pour compenser des externalités positives. Par exemple, le simple fait d'être situé près des transports en commun accroît la valeur d'une propriété. Il apparaît donc justifié qu'une partie des taxes foncières soit affectée au financement du transport en commun par le biais d'une contribution du fonds général des revenus d'autant plus que ce sont tous les citoyens qui profitent d'un meilleur service que ce soit comme usager ou bénéficiaire de rues moins encombrées.

Lorsqu'une contribution du fonds général est attribuée pour financer un programme, il est capital de définir au préalable et de manière stricte les balises de cette participation. Cela permet alors aux gestionnaires de ces programmes de pouvoir déterminer d'avance et avec plus de certitude les sommes qui leur seront versées contrairement aux contributions discrétionnaires consenties par le gouvernement qui varient selon ses priorités et les disponibilités budgétaires.

Dans le but de rassurer la population sur l'utilisation des fonds et de simplifier la reddition de comptes, les sommes recueillies pour la fourniture d'un service doivent être retournés à ce même service. À cet égard, le recours à des fonds à des fins déterminées peut s'avérer une avenue fort pertinente. Cependant, l'emploi de tels fonds doit préférablement se faire en leur accordant des sources de revenus suffisantes pour qu'ils puissent rencontrer les obligations financières qui leur sont dévolues. Cette approche a d'ailleurs été retenue par la ville de Montréal dans son plan de transport 2008 à titre de moyen de financement privilégié.

L'utilisation de taxes dédiées peut constituer une façon fort intéressante de relier l'utilisateur au service et d'assurer un financement adéquat. En rapprochant les coûts

d'un programme à son financement, cela est également de nature à faciliter l'augmentation de ces taxes auprès de la population lorsque les revenus deviennent insuffisants pour continuer à offrir la qualité de services à laquelle les usagers sont habitués.

Because user fees represent a charge for a service or benefit receives from a government program, payers may expect a tight link between their payments and the cost of providing services and have expectations about the quality of the related service⁵².

Une question intéressante à soulever est celle de savoir si ces fonds devraient exercer des fonctions fiduciaires. Par exemple, doit-on financer les dépenses d'entretien et de réparation des routes sur la base des montants obtenus annuellement (pay-as-you-go) ou, sachant que ces dépenses croîtront rapidement au cours des prochaines années, constituer dès le départ un fonds de réserve dans lequel il serait possible de puiser advenant des besoins financiers imprévus ou simplement pour régulariser le niveau des sources de revenus à moyen terme? Compte tenu que la présence de fonds spécifiques bien pourvus monétairement devient une tentation à laquelle un gouvernement pourrait trouver difficile de résister lors d'éventuelles difficultés financières, il apparaît souhaitable de se limiter au financement des dépenses courantes sans envisager de réserves en cas d'éventualités.

Une autre caractéristique importante des fonds spécifiques est que leur gestion peut être confiée à un organisme externe indépendant contrôlé par un conseil d'administration sur lequel pourraient siéger, dans le cas d'un fonds routier par exemple, des représentants du gouvernement, des utilisateurs, des constructeurs de routes et de structures ou d'autres groupes représentatifs. Plusieurs États américains dont New-York, le Colorado et la Caroline du Nord ont choisi de créer de telles entités distinctes pour gérer les revenus provenant de la tarification ou des taxes dédiés. Cela permet alors de minimiser les ingérences politiques dans le financement des infrastructures routières.

⁵² United States Government Accountability Office (GAO), *Federal User Fees—a Design Guide*, 2008, p. 4. <http://www.gao.gov/new.items/d08386sp.pdf>

c) L'emprunt

La dette comme mode de financement doit être réservée aux investissements à moyen et à long terme et l'échéance des emprunts doit être proportionnelle à la durée de vie des équipements ainsi financés. En aucun temps ce mode ne doit être utilisé pour payer des dépenses courantes d'opération à moins de circonstances exceptionnelles et un paiement complet des montants empruntés devrait alors être effectué à l'intérieur d'un délai très court.

Lorsque l'emprunt est retenu comme mode de financement, celui-ci devrait être limité à un certain pourcentage de l'investissement global forçant ainsi une participation immédiate de l'État. Il faut aussi étudier la possibilité que le remboursement s'effectue par la voie de frais d'utilisation ou de taxes dédiées concentrant alors les coûts auprès des seuls utilisateurs du service pour lequel l'emprunt a été réalisé.

d) Les partenariats public-privé

Finalement, les partenariats public-privé peuvent s'avérer une manière intéressante pour faciliter la réalisation d'actifs alors que le gouvernement peut réaliser des économies appréciables ou ne dispose pas des ressources suffisantes pour effectuer des investissements à long terme ou encore que son niveau d'endettement est trop élevé. L'expertise du secteur privé dans la gestion de projets d'envergure peut aussi permettre d'éviter des dépassements de coûts ou le report des échéanciers.

Cette forme de financement doit cependant être balisée par des règles sévères quant à son recours, aux conditions d'utilisation et des prix chargés pour la période où le secteur privé est responsable d'administrer cet actif ainsi que sur les modalités et conditions à respecter à la fin de la période lors de la rétrocession à l'État.

En conclusion sur les modes de financement et sans vouloir brimer la liberté d'action du gouvernement dans ses choix, celui-ci doit néanmoins préciser avec rigueur, idéalement par législation, les mécanismes d'application de chacun d'entre eux afin que tous les intervenants puissent connaître à l'avance les règles applicables et que le

gouvernement soit bien encadré pour éviter à plus long terme un dérapage qui ramènerait le Québec à la situation actuelle.

3.1.3.2 Scénarios de modification

Plusieurs scénarios de modification peuvent être présentés, mais se limiter à l'élaboration de seulement 3 d'entre eux pourrait s'avérer suffisant pour couvrir l'étendue des possibilités. Un calendrier de réalisation pour chacun ainsi que des évaluations chiffrées et des modalités de passage d'un scénario à un autre dans le temps complèteraient cette section.

Un premier ensemble de modifications pourrait être constitué d'une approche conservatrice où l'État viendrait :

- accroître légèrement le recours à la tarification par l'introduction de péages sur les routes et les ponts du Québec, par exemple;
- modifier la *Loi sur l'administration financière* afin que les sommes recueillies par les ministères et les organismes puissent être conservées par ceux-ci et réinjectées dans les mêmes services pour lesquels elles ont été perçues;
- fixer par voie législative au sein de chaque programme la part qui serait tiré du fonds général des revenus pour combler la partie des coûts ne pouvant être financée à partir des frais d'utilisation; et
- privilégier les partenariats public-privé pour les nouveaux investissements.

À titre d'exemple, selon le rapport Montmarquette, la tarification représentait 16 % du coût des services de garde en 2007-08. En conséquence, les 84 % restants (31,06 \$ par jour, par enfant, en moyenne) proviennent du fonds général des revenus et de ce fait sont payés par l'ensemble des contribuables⁵³. Le premier scénario pourrait alors consister à conserver comme fixe ce seuil de 84 % au fil des années de sorte que les utilisateurs assumeraient une partie de la hausse des coûts semblable à celle supportée par tous les contribuables. Une variante de celui-ci pourrait consister en une contribution

⁵³ Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, (2008), p. 121 et 122.

fixe du fonds général des revenus au fil des années de 31,06 \$ par jour par enfant laissant ainsi aux seuls utilisateurs des services de garde l'obligation d'assumer la totalité des augmentations de coûts de ce service.

À l'opposé, un scénario beaucoup plus audacieux pourrait proposer

- un élargissement de la tarification à d'autres services et à des secteurs où celle-ci est encore peu présente comme les soins de santé ou l'ensemble du réseau routier;
- une augmentation des frais d'utilisation afin de parvenir à l'autofinancement de services spécifiques par les utilisateurs;
- un recours accru à des fonds à des fins déterminées et l'attribution de la gestion de ces fonds à des conseils d'administration externes;
- l'utilisation de taxes spécifiques dédiées à ces fonds pour financer des services bien précis; et
- le recours à des partenariats public-privé pour tous les projets d'investissement importants.

Par exemple, un fonds routier visant l'entretien et la réparation de routes et de ponts pourrait être alimenté par la taxe sur les carburants, les frais d'immatriculation et des péages appliqués sur les routes et ponts du Québec. À l'égard de la construction de nouvelles routes, les travaux devraient être réalisés dans le cadre de partenariats public-privé.

Le gouvernement pourrait aussi choisir de pourvoir ces fonds à partir de certains montants déterminés à l'avance provenant du fonds général des revenus. Si les gestionnaires d'un fonds dédié venaient à manquer de revenus pour continuer d'offrir la même qualité de service, il serait alors de leur responsabilité de réclamer des hausses de tarifs ou de taxes auprès du gouvernement et de convaincre les utilisateurs du bien-fondé de ces augmentations notamment par une gestion responsable des budgets mis à leur disposition et la qualité des services offerts.

Un dernier scénario de compromis se situant entre ces deux extrêmes pourrait venir compléter les propositions gouvernementales. Pour chacun des scénarios, le gouvernement devrait effectuer des simulations pour une période similaire à celle utilisée pour le statu quo afin que la population puisse connaître l'impact d'un scénario par rapport à un autre incluant le statu quo présenté précédemment. Ces simulations doivent également mettre en lumière l'impact sur les ménages à faible revenu des hausses des frais d'utilisation ainsi que des mesures atténuantes projetées.

Finalement, le document devrait estimer l'impact de retarder la prise de décision pour chacune des approches proposées. Alors que le passage d'un scénario à l'autre pourrait se faire sans coût immédiat présentement, cela ne serait plus possible à mesure que le temps s'écoulera: plus les réformes tarderont à s'implanter, plus les choix deviendront difficiles et coûteux.

3.2 Le processus décisionnel et la reddition de compte

Cette étape est cruciale pour le gouvernement car il s'agit maintenant pour lui de défendre ses propositions de changement et de choisir l'option la plus susceptible de rallier une majorité de personnes et d'assurer la pérennité des services publics. Pour y parvenir, il doit convaincre la population de la légitimité de sa réforme et la rassurer quant à l'utilisation des fonds en instaurant un mécanisme efficace de reddition de compte qui pourrait démontrer clairement que la restructuration ne vise pas à accroître les revenus mais bien à optimiser les modes de production pour être en mesure de relever avec succès les défis qui s'annoncent au cours des prochaines décennies.

3.2.1 Débat de société

Le débat de société ne doit pas être laissé à la discrétion des médias et des groupes de pression. Il est fondamental que la population s'y implique activement et que le gouvernement agisse à titre de chef de file afin de démontrer l'importance qu'il accorde à l'avenir des services publics. Il doit mettre sur pied une commission itinérante qui aura comme mission de se rendre aux quatre coins du Québec pour non seulement recueillir les commentaires des différents intervenants sur les modifications proposées mais

également pour présenter l'urgence d'agir et expliquer plus en détail, dans un contexte de long terme, les différents scénarios avancés par le gouvernement.

Le travail de cette Commission pourrait s'avérer difficile à certains égards notamment au moment d'expliquer que les modifications ne visent pas à augmenter les taxes et les impôts mais simplement à réorganiser les modes de financement sur les bases plus viables. Comme la population a une confiance très limitée envers les parlementaires, elle se montrera certes très réticente à accepter des modifications qui, sur une base individuelle, se traduiraient, pour plusieurs, en une augmentation immédiate du prix à payer pour obtenir le même service sans pour autant bénéficier, de manière individuelle, d'une baisse d'impôt correspondante.

Ce fardeau additionnel que certains devraient assumer, combiné au financement du déficit structurel mentionné précédemment et une éventuelle hausse des tarifs au fil des années pour compenser d'inévitables augmentations de coûts constitueraient un ensemble qui risque d'être perçu très négativement par la population. C'est à ce moment que le scénario de référence (statu quo) prend toute son importance puisqu'il présente la situation que le Québec devra inévitablement vivre si aucun changement n'intervient dans les modes de financement. Il s'agirait donc de comparer chaque scénario de modification avec celui de référence pour connaître l'impact prévisible de chacun d'entre eux. Une intensification de la tarification devrait se traduire par une réduction de la demande de services publics permettant alors de réduire les pressions sur les revenus de l'État.

Certains pourraient croire qu'il est inapproprié d'impliquer la population dans ce choix ou illusoire de vouloir rassembler une majorité de gens autour d'un seul scénario. Bien qu'une consultation populaire représente un processus relativement lourd, il permet néanmoins d'impliquer la population dans la décision et de prendre en compte certaines considérations qui auraient pu échapper au gouvernement lors de l'élaboration du projet initial ou d'aller au-delà des scénarios proposés si la population en montre l'intérêt. Il s'agit d'une approche semblable à celle retenue par le gouvernement dans les années 90 afin de rencontrer l'objectif du déficit zéro. Plusieurs sacrifices ont alors dû être

effectués par tous les intervenants au débat, mais le consensus obtenu a permis de limiter au strict minimum, toute critique ultérieure.

Plus récemment, l'expérience des consultations publiques menées par la ville de Montréal tend à démontrer qu'il s'agit là d'un objectif tout à fait réaliste et confirme l'intérêt du public à vouloir s'unir derrière une idée pour en assurer la réalisation lorsque celle-ci apparaît pertinente et souhaitable. En effet, le Plan de transport 2007

a suscité au cours des mois qui ont suivi (sa publication) un important débat qui s'est propagé dans plusieurs forums et qui s'est traduit à l'automne par de très nombreuses contributions du public lors des consultations qui ont été menées par la commission permanente du conseil municipal. (...) Les consultations ont confirmé une très importante adhésion des grands acteurs montréalais à la vision, aux orientations proposées de même que la pertinence des 21 chantiers du Plan et leur volonté claire de participer à sa mise en œuvre⁵⁴.

À l'ère des communications électroniques, une utilisation intensive des possibilités offertes par internet doit être priorisée. Un site spécifiquement dédié aux modes de financement devrait être créé. Il serait alors possible d'y retrouver toute l'information nécessaire à la bonne compréhension de la démarche, au scénario à long terme ainsi qu'aux diverses options disponibles. De plus, une section pourrait être consacrée à l'opinion des contribuables. Devant l'impossibilité pour plusieurs de venir présenter leur point de vue devant la Commission, ce moyen pourrait élargir grandement la consultation populaire et donner la chance à chacun de s'exprimer sur ce sujet de première importance.

Une telle consultation a été effectuée avec succès par le gouvernement français lors de sa réflexion sur l'implantation de retenues à la source sur les revenus de salaires des contribuables.

Je constate aussi que le grand public a largement participé à ce débat. La mission vous a rappelé les chiffres : près de 30 000 visites sur le bloc notes électronique (blog) www.laretenuelalsource.fr, 180 000 pages vues, plus de 600 contributions enregistrées ! Avec des témoignages et des suggestions très concrets que je vous invite à consulter !⁵⁵

⁵⁴ Ville de Montréal, Réinventer Montréal : Plan de transport 2008, p. 11.

⁵⁵ Breton, Thierry, Remise du rapport de la mission sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, Discours du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, 27 mars 2007, p. 1.
<http://www.finances.gouv.fr/presse/discours/ministre/tb0703271.php>

Une fois le travail sur le terrain complété, la Commission devrait par la suite faire rapport au gouvernement et proposer l'option qui s'avèrerait la plus susceptible de rallier la population et de conduire à une situation permettant une meilleure responsabilisation de la population face à la demande de services publics.

Le débat devrait permettre à tous les groupes d'intervenants de faire valoir leur point de vue, mais sans oublier que l'objectif visé n'est pas le résultat à court terme mais plutôt la survie à long terme de services publics accessibles et de qualité. Les médias devraient également insuffler à la consultation un dynamisme favorisant un dialogue constructif.

3.2.2 Prise de décision

Suite aux recommandations du rapport de la Commission, le gouvernement devrait annoncer sa décision d'aller de l'avant avec les modifications qu'il juge les plus appropriées pour recentrer les modes de financement sur des bases plus responsables permettant ainsi d'aligner l'offre de services publics selon les besoins et la capacité de payer collective de la population à long terme.

Advenant qu'un consensus permette d'en arriver à un compromis acceptable, la décision du gouvernement serait facilitée, mais dans le cas contraire, il devrait trancher et proposer des modifications qui atténueraient les effets négatifs du statu quo. Dans ce dernier cas, un échéancier à plus long terme pourrait devenir une situation plus acceptable, politiquement, mais plus pénalisante pour la population. Comme le mentionnait Fraser Elliott, ancien Commissaire de Revenu Canada,

[Elliott] made it plain that an essential principle in taxation is « Don't do anything suddenly. » He said « We must follow a policy of doing things so gradually that it is politically acceptable to the voters » ... You have got to get the people's minds accustomed to things.⁵⁶

⁵⁶ U.S. House Hearings, 1943 : 491, 500, 505 repris dans Twight, Charlotte, *Evolution of Federal Income Tax Withholding : the Machinery of Institutional Change*, The Cato Journal, 1995, p. 16.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj14n3-1.html>

3.2.3 Reddition de comptes

Une reddition de comptes détaillée devrait accompagner tout le cheminement vers la nouvelle structure de financement. Cette partie est capitale pour rassurer la population et lui démontrer que les objectifs visés sont bien rencontrés ou dans le cas contraire, que les causes de ces écarts sont bien expliquées. Une comparaison avec les paramètres du scénario de référence pourrait, du moins au départ, s'avérer pertinente pour mieux évaluer la nature des changements en cours de réalisation.

Tel que mentionné précédemment, l'introduction de fonds à des fins particulières et de taxes dédiées pourrait faciliter cette opération si délicate.

Pour chaque service faisant l'objet d'une tarification spécifique, la reddition de comptes devrait comprendre en plus du bilan des actions passées, une composante prévisionnelle où il serait possible de connaître l'évolution prévue pour les prochaines années. Cela permettrait à la population de mieux comprendre les besoins financiers à venir des différents programmes et ainsi d'accepter plus facilement les hausses de tarifs qui devraient inévitablement se produire selon les augmentations de coûts et les besoins des utilisateurs.

3.3 Conclusion sur cette partie

Les prochaines décennies devraient s'avérer fort difficiles en matières de finances publiques. Les déficits structurels anticipés obligeront les gouvernements à devoir effectuer des choix difficiles que ce soit pour hausser les impôts et les taxes ou réduire les services publics dont la population bénéficie.

Un rééquilibrage des modes de financement axé sur la responsabilisation tant de la population que du gouvernement est essentiel pour en minimiser les impacts. En tenant compte du coût véritable des services publics, les ressources seraient affectées de manière plus optimale et les utilisateurs éviteraient de consommer à outrance des services que plusieurs considèrent actuellement comme étant gratuits puisqu'ils sont

financés à même le fond général des revenus sans implication financière suffisante des utilisateurs.

La stratégie proposée ne garantit pas une restructuration sans heurts. Cependant elle regroupe tous les facteurs susceptibles de contribuer à sa réussite en intégrant un processus de consultation qui, même s'il alourdit le cheminement, permet d'impliquer la population dans la prise de décision, en faisant ainsi un partenaire de premier plan. Une approche ouverte et transparente jumelée à une reddition de compte détaillée sont de nature à donner à la population plus d'assurance sur l'atteinte des objectifs poursuivis par le gouvernement.

Un facteur important de réussite réside dans la compréhension par la population que la restructuration ne vise pas à alourdir le fardeau fiscal mais bien à le répartir différemment et à accroître la participation financière des utilisateurs sans pour autant exclure les ménages à faible revenu.

Le statu quo apparaît comme une solution insoutenable à long terme. « By definition something that is unsustainable will stop – the challenge is to take action before being forced to do so by some sort of crisis⁵⁷.

⁵⁷ United States Government Accountability Office (GAO), Long-Term Fiscal Outlook, Long-Term Federal Fiscal Challenge Driven Primarily by Health Care, (2008) p. 2.
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-912T>

Chapitre 4 :

Questions et réponses en vrac

Dans le cadre d'une approche didactique, cette section présente quelques exemples de questions que la population risque de se poser et auxquelles, il faudrait apporter des réponses.

Question 1

Imposer des frais d'utilisation pour bénéficier de certains services publics ne constitue-t-il pas une hausse du fardeau fiscal à tout le moins pour ceux qui utilisent ce service?

La réforme des modes de financement en général et plus particulièrement une intensification de la tarification ne doit pas être analysée individuellement mais globalement. Dans toute réorganisation, il y a inévitablement des gagnants et des perdants mais pour l'ensemble de la population, l'exercice proposé dans ce document devrait se solder par un effet nul sur les revenus de l'État. Seule la répartition des sources de ces revenus serait modifiée.

Il est bien certain que les utilisateurs d'un service qui est actuellement financé en tout ou en partie à partir du fonds général des revenus et donc par l'ensemble des contribuables seraient pénalisés par l'introduction ou l'augmentation des frais d'utilisation relatifs à ce service. Toutefois, comme l'objectif final visé n'est pas d'enrichir le gouvernement mais bien de financer d'une manière plus efficace ces services, une augmentation des frais d'utilisation devrait évidemment se traduire par des baisses d'impôts et de taxes d'une valeur équivalente pour l'ensemble de la population.

Si les frais imposés sont suffisamment importants pour permettre une réduction générale des revenus du fonds consolidé, le lien entre les deux est facile à établir. De plus, afin d'atténuer l'impact de ces frais auprès des utilisateurs, la réduction d'impôt ou

de taxes pourrait s'adresser davantage aux personnes les plus touchées par ces frais. Par exemple, une augmentation de la contribution parentale de 7 \$ à 10 \$ dans les garderies pourrait être compensée, du moins en partie, par l'instauration d'un crédit d'impôt pour les enfants à charge d'un montant global équivalent à l'augmentation totale des revenus ainsi générés.

Cependant, dans le cas où l'introduction ou l'augmentation de la tarification ne produirait que des montants minimes, cela risque davantage d'être perçu comme une hausse du fardeau fiscal à moins que l'État ne réalise une baisse d'impôt ou de taxe très ciblée et l'associe explicitement à ces nouveaux frais ou qu'il regroupe les augmentations de frais de plusieurs services pour obtenir un montant plus significatif. Par exemple, la Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) a reçu en 2007-08, une subvention de fonctionnement de la part du gouvernement de 3,0 millions \$⁵⁸. En majorant tous ses tarifs de 2,7 % ce qui représenterait une hausse de 3,50 \$ à 3,60 \$ pour les entrées quotidiennes notamment, la SÉPAQ pourrait compenser ce versement de l'État et autofinancer entièrement ses activités auprès des utilisateurs. Ce montant est relativement faible par rapport au budget du Québec ce qui risque d'être difficile d'y associer une baisse d'impôt correspondante.

Ainsi, selon les choix effectués par le gouvernement relativement aux baisses d'impôt et de taxe, les contribuables qui ne sont pas des utilisateurs d'un service, mais qui le financent en partie ou en totalité par leur contribution au fonds général des revenus, devraient être gagnants si ce service fait désormais une place plus importante à la tarification. Par contre, pour les utilisateurs du service, ils devraient probablement se retrouver parmi les perdants étant donné que les frais d'utilisation sont concentrés sur ceux-ci alors que les baisses d'impôt et de taxes devraient être plus dispersées au sein de la population. Des mesures d'allègement spécifiques pourraient alors être apportées à l'égard de ces utilisateurs selon que le service est essentiel ou non et leur capacité à supporter ces frais (voir question # 7). Pour l'ensemble de la population, les baisses d'impôt et de taxe devraient équivaloir aux hausses de frais.

⁵⁸ Société des établissements de plein air du Québec, *Rapport annuel 2007-08*, p. 30.
<http://www.sepaq.com/resources/pdfs/org/RapportAnnuel08.pdf>

Question 2

La population peut-elle obtenir des garanties adéquates du gouvernement à l'effet que les sommes perçues par la tarification ne constitueront pas une forme de taxe additionnelle servant à augmenter les revenus généraux de l'État plutôt qu'à réaménager les modes de financement?

L'obtention d'une garantie absolue est illusoire et irréaliste. Malgré toutes les assurances que pourra fournir le gouvernement, celui-ci demeure le législateur souverain et il conserve ainsi la possibilité de pouvoir modifier des choix que lui ou des gouvernements précédents auraient pu faire dans le passé. Il s'agit donc essentiellement d'une question de confiance entre le gouvernement et la population. Or, le niveau de confiance que celle-ci démontre à l'égard des politiciens est très faible, ce qui représente un défi majeur pour le gouvernement.

Il existe deux éléments susceptibles d'accroître l'assurance que le gouvernement ne profitera pas de l'occasion pour augmenter ses revenus d'une manière déguisée : une concrétisation des actions par voie législative et un contrôle serré exercé par le Vérificateur général relativement aux informations publiées annuellement et qui seraient analysées par les médias et la population. Dans les deux cas, seule la vigilance peut constituer une police d'assurance satisfaisante.

1. L'avenue législative

Certains services publics bénéficient d'un mode particulier de financement expressément défini dans la loi : c'est notamment le cas pour le régime québécois d'assurance parentale et celui de l'assurance médicaments. Toutefois, les taux annuels de contribution de ces programmes sont définis par règlement et, de ce fait, déterminés par le gouvernement sans devoir être contraints de subir l'examen de l'Assemblée nationale. À l'égard des services payés à même le fonds général des revenus, la partie faisant l'objet d'un emprunt ou d'un partenariat public-privé est également un choix gouvernemental sans intervention de l'Assemblée nationale. Ces façons de faire permettent donc au gouvernement de modifier facilement et rapidement les taux et les

modes de financement et d'agir avec un minimum de transparence et de contrôle de la part des parlementaires.

Pour accroître la confiance de la population, il est nécessaire que tout changement apporté aux modes de financement se traduise par l'instauration d'une législation spécifique à cet égard. Cela assure que tous les élus auraient la possibilité de se prononcer sur chaque modification proposée et que le gouvernement ne pourrait plus modifier les termes du financement des services publics sans l'accord de l'Assemblée nationale.

Les fonds routiers américains utilisent cette approche et sont définis par voie législative. Pour donner encore plus d'assurance sur l'utilisation faite des montants versés dans ces fonds, cinq des 41 États qui recourent à des fonds à des fins déterminés en ont même précisé les termes au sein de leur Constitution. L'approche est similaire pour les taxes dédiées au financement de ces fonds puisque le gouvernement fédéral et 48 États ont inscrit dans la législation les modalités d'utilisation des montants perçus. 29 de ces États l'ont même enchâssé dans leur propre Constitution.

2. Le contrôle des médias et de la population

En plus des parlementaires, les médias et la population ont un rôle majeur à jouer pour surveiller les actions gouvernementales. À titre d'exemple, « le scandale des commandites n'aurait jamais été connu sans les médias⁵⁹ ». Avec une échéance électorale d'un maximum de cinq ans, les gouvernements ont intérêt à ne pas s'aliéner la population surtout si les modes de financement ont fait l'objet d'un consensus populaire autour d'un exercice initial où les hausses de tarifs seraient compensées par une réduction équivalente de la fiscalité ou d'autres tarifs.

Pour exercer ce rôle de surveillance, le gouvernement doit produire une information détaillée dans la reddition de compte annuelle et obtenir une approbation de la part du

⁵⁹ Institut de recherche sur le Québec, *Synthèse du 2^e forum public « Médias et pratiques politiques »*, texte de M. André Pratte, éditorialiste en chef au journal La Presse, (2005), p. 4.
<http://www.irq.qc.ca/Article.aspx?ID=50>

Vérificateur général à l'effet que cette information est complète et fiable. La tentation peut donc être grande de fournir cette information de manière incomplète ou tellement globale que les détails deviennent invisibles afin de limiter les critiques possibles à son endroit. Dans un tel cas, la perception de la population risquerait alors d'en être une de méfiance qui pourrait fort bien se retourner rapidement contre le gouvernement.

Dans le but de faciliter la reddition de compte, des modifications à la *Loi sur l'administration financière* devraient être apportées afin que les sommes perçues par les ministères et organismes puissent y demeurer plutôt que d'être versés dans les coffres du fonds général des revenus puis remis, par des écritures comptables, à ces mêmes ministères et organismes sous forme de crédits budgétaires. De plus, l'utilisation de fonds à des fins particulières et de taxes dédiées serait de nature à rendre cette reddition de compte plus compréhensible pour la population et les médias.

Question 3

Si la tarification n'a pas comme objectif d'augmenter la charge fiscale des contribuables mais plutôt de percevoir autrement les mêmes revenus pour l'État, quelle est donc l'utilité d'un tel exercice?

Le financement des services publics au Québec est fortement axé sur la capacité de payer des gens (de façon générale, on s'entend pour dire que c'est le revenu qui est l'indicateur le plus fiable de cette capacité) engendrant une déresponsabilisation de la population qui peut ainsi bénéficier de services sans devoir payer une contribution directement reliée aux avantages qu'ils procurent. Cette impression de gratuité entraîne une surconsommation des services, gonfle le niveau des dépenses publiques et accroît la pression sur les revenus de l'État.

Compte tenu que le Québec dispose d'un revenu moyen inférieur à celui du Canada, que son service de la dette par rapport à sa richesse est le plus élevé au Canada⁶⁰ et que les prochaines décennies s'annoncent difficiles sur le plan budgétaire, il ne peut continuer dans cette voie sans mettre en péril la qualité ou l'existence même, des

⁶⁰ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? fascicule 1 : Un contexte favorable, p. 14.

services publics actuels. Les Québécois doivent prendre conscience que le gouvernement offre présentement des services publics supérieurs à ce que sa richesse collective peut lui permettre. Figurativement, on pense comme image à quelqu'un vivant constamment avec une marge de crédit impayée.

Du côté de l'équité, un financement axé sur la capacité de payer peut également s'avérer pénalisant pour les utilisateurs lorsque l'offre de services publics est insuffisante pour rencontrer la demande. Par exemple, la pénurie de places pour les garderies subventionnées oblige des familles qui ont besoin de ce service à payer un prix beaucoup plus élevé pour faire garder leurs enfants alors que, ironiquement, elles contribuent en plus au financement du réseau subventionné par leurs impôts et taxes.

Une réorganisation des modes de financement axée sur la responsabilisation serait de nature à sensibiliser davantage la population aux coûts des services publics, à en limiter la demande et à réaffecter de manière plus efficiente, les ressources de l'État. Vouloir faire reposer le fardeau du financement des services publics sur les plus nantis de la société peut s'avérer une solution populaire du point de vue social, mais ce mode ne saurait être viable à long terme sans risquer de décourager ce groupe de payeurs par l'imposition de taux d'imposition que nombre d'entre eux considèrent déjà trop élevés.

Les difficultés budgétaires anticipées au cours des prochaines décennies créeront des pressions énormes sur l'offre de services publics ce qui forcera inévitablement le gouvernement à effectuer des choix difficiles selon ses disponibilités financières. Afin d'éviter de laisser l'offre de services entièrement à la discrétion du gouvernement, une révision des modes de financement permet d'impliquer toute la population dans l'orientation générale qu'elle désire obtenir en liant davantage le financement et le service. Même la remise en question des acquis doit être intégrée à la réflexion collective.

Question 4

Comment la tarification peut-elle assurer la pérennité des services publics sachant très bien que le gouvernement devra faire face à un important déficit budgétaire au cours des prochaines décennies et que les dépenses de santé

croîtront fortement obligeant ainsi le gouvernement à devoir privilégier les investissements dans ce domaine au détriment de tous les autres secteurs de dépenses gouvernementales?

La tarification comporte en fait deux facettes complémentaires. La première est à l'effet qu'en liant le service à son coût, elle rend les utilisateurs plus conscients des coûts véritables des services publics dont ils bénéficient, ce qui a pour effet d'influencer sur la demande de services et de diminuer ainsi la pression sur les dépenses générales du gouvernement.

La seconde est davantage liée à l'administration générale de l'État. En effet, si les montants recueillis par la tarification sont versés au fonds général des revenus et que le gouvernement redistribue ces sommes selon ses priorités, la tarification perd alors l'essence même de son effet régulateur. Pour maximiser cet effet, le gouvernement doit absolument laisser au sein des ministères et organismes tous les montants perçus pour les services qu'ils ont offerts et les rendre imputables de ces montants devant l'Assemblée nationale.

Dans les cas où la totalité du coût du service est payée par les utilisateurs, cet autofinancement devrait assurer la pérennité de ce service en autant que ces derniers consentent à payer les augmentations de coûts inévitables de celui-ci au fil des années.

Par contre, selon le niveau de financement qui proviendrait du fonds général des revenus, la survie dépendrait à la fois de la priorité que le gouvernement accorde à ce service pour en assurer un financement convenable et de la capacité des utilisateurs à prendre la relève advenant un désengagement de l'État. Pour éviter de laisser au gouvernement une marge de manœuvre trop importante dans le financement, il est souhaitable d'encadrer les versements provenant du fonds général des revenus à l'intérieur de balises strictes permettant ainsi aux gestionnaires de ce service de connaître exactement et à l'avance la partie qui devrait être assumée par les utilisateurs.

La création, par voie législative, de fonds à des fins déterminées peut s'avérer une excellente manière de mettre à l'abri les sommes nécessaires à la fourniture de services

publics spécifiques. Ce mode de fonctionnement offre également l'avantage de permettre une reddition de compte plus facilement compréhensible en isolant le coût et les revenus afférents à ce seul service.

Il est bien évident que la tarification ne demeurera pas fixe au fil des années mais fluctuera selon le coût du service à financer et, s'il y a lieu, la partie du financement qui provient du fonds général. Dans un contexte où le gouvernement verra éventuellement sa marge de manœuvre réduite ou complètement annulée le forçant à décréter des hausses d'impôt et de taxes, il est probable que la partie du financement provenant du fonds général des revenus diminuera ce qui obligera les gestionnaires de ce service à compenser ces baisses de revenus par une hausse correspondante des frais d'utilisation. Mais, en autant que les utilisateurs accepteront de payer les frais exigés, la sauvegarde de ce service ne devrait pas être remise en question.

Question 5

Comment peut-on prétendre qu'un recours plus intensif à la tarification n'exclurait pas les ménages à faible revenu de certains services publics qu'ils n'auraient tout simplement plus les moyens de s'offrir?

D'abord, précisons immédiatement que la tarification ne vise pas que les services utilisés par les ménages à faible revenu. Richard Bird⁶¹ et plus récemment le rapport Montmarquette ont démontré que plusieurs services utilisés par les ménages à revenus élevés n'étaient pas autofinancés par les utilisateurs et bénéficiaient de la sorte de sommes provenant du fonds général des revenus. Dans ces cas, ce sont tous les contribuables qui subventionnent ces services au profit des mieux nantis par les impôts et taxes qu'ils paient.

Un autre exemple pertinent est celui de l'électricité. En 2003, les ménages québécois ont dépensé en moyenne 1 077 \$ en électricité. Pour ceux gagnant moins de 20 000 \$ annuellement la facture était de seulement 543 \$ alors que pour le groupe des 20 000 \$ à 40 000 \$, le montant était de 901 \$. Par contre, les ménages avec un revenu annuel

⁶¹ Bird, Richard M. et Thomas Tsiopoulos, *User Charges for Public Services: Potentials and Problems*, (1997), p. 50.

de plus de 180 000 \$, ont encourus des dépenses de l'ordre de 2 200 \$ (2 186 pour les 180 000 à 200 000 \$ et 2 234 \$ pour ceux gagnant plus de 200 000 \$)⁶². Décréter un gel des tarifs entraîne donc un gain beaucoup plus élevé chez les mieux nantis qui en ressortent alors comme les grands bénéficiaires. Ne serait-il pas plus profitable de hausser les tarifs selon les coûts réels afin que les utilisateurs puissent discipliner leur consommation. Si le gouvernement juge que les familles à faible revenu sont trop pénalisées, il pourrait alors leur accorder une aide complémentaire à partir des revenus générés par la hausse pour qu'elles puissent profiter du service à la mesure de leur capacité de payer.

Compte tenu que la fiscalité québécoise, particulièrement au chapitre de l'impôt sur le revenu, est très avantageuse pour les ménages à faible revenu, le mode de financement actuel des services publics basé principalement sur la capacité de payer, permet à ces ménages de bénéficier largement des services publics sans en payer le coût véritable. L'objectif de la réorganisation n'est pas d'exclure ces personnes au profit des mieux nantis, mais plutôt d'intégrer le mécanisme des prix à la fourniture des services publics en vue d'en réduire la demande. À cet égard, toutes les tranches de contribuables sont visées au même titre.

Évidemment, les ménages à faible revenu risquent de ne pas pouvoir absorber tous ces frais et c'est là que le gouvernement doit apporter certains aménagements pour éviter de trop pénaliser cette clientèle. Toutefois, ceux-ci ne doivent pas venir réduire l'effet économique des prix sur la demande sinon la résultante demeurerait inchangée par rapport à la situation actuelle.

Les mesures atténuantes peuvent être monétaires ou non. Par exemple, la construction d'une nouvelle voie rapide financée par des péages pourrait permettre aux personnes à faible revenu de bénéficier de routes moins encombrées ou servir à financer un transport en commun amélioré. Dans le cas d'une aide monétaire, la mesure compensatrice (par exemple, un crédit d'impôt remboursable) devrait plutôt viser à

⁶² Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des ménages*, compilation effectuée à partir du fichier des micro données à grande diffusion. 2003.

accroître le revenu des utilisateurs afin qu'ils puissent ainsi bénéficier du service mais selon les mêmes barèmes de prix que le reste de la population.

Question 6

L'introduction de péages sur les routes et ponts du Québec ne consiste-t-il pas à payer une deuxième fois des infrastructures qui ont déjà été payées par les impôts et taxes?

Comme le sous-entend la question, il importe de distinguer la construction de nouvelles infrastructures de l'entretien et la réparation du réseau existant. Dans le premier cas, la tarification peut agir comme source principale ou complémentaire de revenus afin de financer la construction d'un équipement supplémentaire plus rapidement. Mais, qu'il s'agisse d'une nouvelle construction ou d'une infrastructure existante, les frais d'entretien et de réparation constituent une dépense courante récurrente qui nécessite des revenus périodiques réguliers que les frais d'utilisation peuvent apporter. Ces frais sont donc entièrement indépendants des coûts de construction qui, pour les ouvrages existants, ont pu être financés jadis par les impôts et les taxes.

Le réseau routier québécois s'est beaucoup développé dans les années 60 et 70. Ces infrastructures ont maintenant atteint la limite de leur vie active et, dans plusieurs cas, l'ont même dépassé de sorte qu'ils nécessitent désormais des coûts de réparation et de réfection très élevés. Dans un contexte où les ressources financières deviendront de plus en plus limitées, il apparaît juste et raisonnable que ces coûts soient d'abord assumés par les utilisateurs de ces équipements.

En conséquence, la contribution exigée des automobilistes par les péages sur les ouvrages existants vise à couvrir non pas la construction de ceux-ci, mais leur entretien récurrent. Mais les péages permettent d'aller bien au-delà d'une simple source de revenus puisqu'ils peuvent servir à influencer le comportement des usagers de la route et ainsi accroître l'efficacité du réseau routier existant (voir question 7).

Question 7

Les automobilistes contribuent déjà suffisamment au financement du réseau routier par la taxe sur le carburant, les taxes de vente sur l'achat et l'entretien d'un véhicule, les frais d'immatriculation, le permis de conduire... Est-il nécessaire de devoir ajouter des péages à cette facture?

La Chaire a déjà évalué que les revenus perçus par le gouvernement du Québec auprès des utilisateurs de la route étaient suffisants pour financer le réseau routier actuellement⁶³. Toutefois, ces montants sont versés au fonds général des revenus et c'est le gouvernement qui détermine la partie qu'il attribue au réseau routier. Compte tenu des contraintes budgétaires anticipées pour les prochaines années, il y a lieu de s'interroger sur la disponibilité des fonds que le gouvernement pourra alors dégager et affecter à cette fin.

Dans une vision à long terme et en instaurant dès maintenant des mécanismes responsables qui garantiraient que les revenus de péages perçus auprès des utilisateurs seraient réinvestis dans le réseau routier, ces frais d'utilisation pourraient alors constituer un revenu supplémentaire qui contribuerait à assurer un niveau de qualité élevé des infrastructures. D'ailleurs, les sondages effectués auprès des québécois indiquent qu'une majorité d'entre eux préfèrent l'instauration de péages à une augmentation des impôts et taxes existants pour financer le réseau routier⁶⁴.

Dans le but de réaliser un financement basé sur l'efficience et la responsabilisation des intervenants, il est nécessaire que les sources de revenus soient liées à l'utilisation faite des infrastructures. Ainsi la taxe de vente perçue à l'achat d'un véhicule n'est nullement en relation avec l'utilisation faite de celui-ci et, en ce sens, ne doit pas être retenue pour financer le réseau routier. Il s'agit plutôt de la contribution forcée des automobilistes au

⁶³ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services publics: financement différent ou taxe supplémentaire?* fascicule 4 : *Les infrastructures routières aux États-Unis*, (2008), p. 48.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/\\$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement)

⁶⁴ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services publics: financement différent ou taxe supplémentaire?* fascicule 1 : *Un contexte favorable*, chapitre 2.

financement général du gouvernement au même titre que tous les autres achats taxables effectués par les consommateurs.

La taxe sur le carburant et les péages constituent des formes de revenus beaucoup plus en lien avec l'utilisation faite des routes et représentent donc des sources privilégiées à utiliser. Il est bien évident que les péages ne peuvent représenter une source de revenus majeure pouvant assurer à eux seuls, tout le financement du réseau routier. La Chaire a déjà mentionné que l'importance relative des péages aux États-Unis s'élève à environ 5 % du financement global alors que ce taux atteint un maximum de 15 % au New Jersey et en Floride⁶⁵. Même si l'utilisation des péages aux États-Unis tend à s'intensifier, ceux-ci doivent néanmoins être vus comme une source complémentaire de revenus.

Par ailleurs, une caractéristique fondamentale des péages est qu'ils permettent d'aller au-delà de la fiscalité traditionnelle et de modifier le comportement des usagers en vue d'atteindre des objectifs particuliers comme ceux de réduire la congestion routière et de favoriser le transport en commun notamment en instaurant des péages plus élevés aux heures de pointe ou dans certaines zones où la circulation est trop dense pour l'infrastructure en place (par exemple, dans un centre-ville). Dans un univers où les services publics ne peuvent être offerts sans limite, une certaine forme de rationnement par le prix ou la quantité disponible est inévitable. La tarification permet ainsi de rapprocher l'offre et la demande de manière efficiente afin d'optimiser les infrastructures existantes et de réduire potentiellement le besoin d'expansion future de la capacité.

Alors que certains contribuables ont l'impression de toujours payer des impôts et des taxes sans profiter dans une proportion équivalente des services publics, les péages permettent d'éliminer cette perception en exigeant des utilisateurs une contribution basée sur l'utilisation faite.

L'expérience américaine démontre que dans les États ayant une tradition de péages, l'acceptation est plus facile mais pour les autres, il s'agit d'un mode de financement qui

⁶⁵ Idem, p. 44.

nécessite plus de temps pour obtenir l'adhésion de la population. Mais pour que les péages puissent véritablement être acceptés par les utilisateurs, il importe que les revenus générés par ceux-ci soient réinvestis entièrement dans le réseau routier afin que les utilisateurs puissent en percevoir toutes les retombées.

Question 8

Les péages sur les routes et les ponts représentent une source de congestion qui ralentit la circulation tout en occasionnant des coûts de perception élevés par rapport aux revenus générés. Revenir avec un tel projet après les avoir abolis il y a près de 25 ans, n'est-ce pas une idée dépassée?

Il y a plusieurs volets à cette question. D'abord, en ce qui a trait au fait qu'il s'agit là d'une idée archaïque, c'est plutôt l'inverse qui se produit puisque les péages sont en pleine extension partout dans le monde. Il s'agit de la meilleure manière d'optimiser l'utilisation des infrastructures routières. La tarification utilisée au Québec sur les routes dans les années 70 et 80 était exactement à l'opposé de ce qu'elle aurait dû être puisqu'elle imposait des frais inférieurs aux heures de pointe, incitant ainsi les utilisateurs à engorger le réseau autoroutier à un moment où il était incapable d'absorber la demande additionnelle.

Du côté de la congestion, il est vrai que l'instauration de postes de péage est de nature à ralentir la circulation. Dans les sondages, cette préoccupation est d'ailleurs très présente et constitue un frein à l'acceptation du péage comme mode de financement⁶⁶. Mais la technologie aujourd'hui permet de réduire grandement cet inconvénient et d'éliminer une bonne partie des postes de péages avec préposés. Compte tenu des coûts élevés que ceux-ci occasionnent, leur diminution et même leur élimination permet donc de réduire d'autant les coûts de perception et d'ouvrir la possibilité d'imposer des péages sur des routes moins achalandées.

L'introduction de péages électroniques, que ce soit par transpondeurs électroniques ou par un système de reconnaissance des numéros de plaques d'immatriculation, accélère

⁶⁶ Alibeu, Séverine, Sondage : à Montréal, l'idée du péage sur les ponts plaît, (2007). p. 2.
<http://ecologie.caradisiac.com/Sondage-a-Montreal-l-idee-du-peage-sur-les-ponts-plait-065>

la circulation par rapport aux péages traditionnels, facilite le paiement et diminue les frais d'administration. Évidemment, les systèmes utilisés à travers le Québec doivent être compatibles afin de ne pas multiplier les types de paiement selon les endroits ou les organismes responsables d'administrer les péages.

L'arrivée des GPS permet même d'envisager des modes de péages dits intelligents qui peuvent, par exemple, varier durant la journée selon l'intensité de la circulation. Le projet-pilote mené par l'État de l'Oregon en 2007 témoigne des possibilités à cet égard⁶⁷.

La technologie permet donc d'envisager des formes de péages qui étaient impensables, il y a à peine quelques années. Avec des véhicules plus performants sur le plan énergétique et l'arrivée de nouvelles sources d'énergie, la taxe sur le carburant ne pourra permettre un financement adéquat des infrastructures routières dans un avenir pas si lointain. La tarification modulée en fonction de l'offre et de la demande représente la voie de l'avenir pour assurer un réseau routier de qualité et répondant aux besoins réels des utilisateurs.

Cette technologie permet également de penser à une perception globale des frais selon la distance parcourue ainsi que selon le type de véhicule, et de répartir les montants obtenus avec les gouvernements municipaux pour l'entretien et la réparation des rues. En appliquant des taux différenciés selon les particularités que les gouvernements locaux voudraient considérer, le support de la population pourrait ainsi s'en trouver accru puisque les bénéficiaires seraient alors plus facilement identifiables.

Question 9

La création d'un fonds à des fins déterminées alimenté par la taxe sur le carburant, les frais d'immatriculation et éventuellement des péages routiers peut s'avérer une façon intéressante de financer les infrastructures routières.

⁶⁷ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire? fascicule 4: Les infrastructures routières aux États-Unis, (2008), p. 29 et 61.
[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/\\$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement)

Cependant, ce fonds ne risque-t-il pas de se retrouver rapidement en difficultés financières? En effet, d'une part, les coûts d'entretien et de réparation continuent de croître alors que les revenus de la taxe sur les carburants stagnent et que, d'autre part, l'avènement de la voiture entièrement électrique qui semble vouloir devenir une réalité dans un avenir rapproché créera une pression à la baisse sur les revenus du fonds?

Il est certain que cette situation est préoccupante et l'arrivée de la voiture électrique rechargeable sur une prise de courant domestique accentuera ce déséquilibre et plaidera en faveur de l'introduction de nouvelles sources de revenus. Mais que le financement provienne du fonds général des revenus ou d'un fonds spécifique, les événements décrits précédemment se produiront indubitablement et nécessiteront des ajustements récurrents.

Dans le contexte actuel où les revenus sont puisés à même le fonds général des revenus, le manque à gagner aura comme conséquence de venir concurrencer les autres dépenses publiques pour s'approprier les revenus supplémentaires générés par les autres sources de revenus de l'État. En ce sens, le gouvernement aura à choisir d'affecter ces augmentations aux infrastructures routières, à la santé, à l'éducation ou aux autres services dispensés par l'État. Si les besoins sont trop grands, il pourrait même aller jusqu'à réduire les budgets des autres services gouvernementaux pour en privilégier certains. Cependant, comme la majorité des services publics sont financés à partir du fonds général des revenus et que les besoins réels des ministères ne sont jamais dévoilés publiquement, il est plus difficile de pouvoir effectuer un suivi serré des choix véritables effectués par le gouvernement. Devant l'importance que revêtent les dépenses de santé, d'éducation et des services sociaux, il est probable que le gouvernement priorisera ces champs de dépenses aux infrastructures routières.

L'introduction d'un fonds à des fins déterminés autofinancé par les utilisateurs des infrastructures routières modifie fondamentalement l'approche du gouvernement et de la population. Elle permet d'abord d'isoler ce secteur des autres services publics et élimine ainsi la compétition avec les autres dépenses publiques. De plus, contrairement à la situation actuelle, les besoins financiers nécessaires pour conserver le même niveau de

qualité devraient être rendus publics afin que les utilisateurs puissent choisir entre une réduction des services (diminution de l'entretien, réduction des investissements à long terme...) ou une contribution accrue de leur part puisque l'écart entre les revenus et les dépenses relèverait désormais d'eux seuls. En dernier ressort et selon l'urgence de la situation, le gouvernement pourrait choisir de s'impliquer directement, et de manière ponctuelle, comme l'a fait le gouvernement américain en septembre 2008 lorsqu'il est venu au secours du *Highway Trust Fund* dont les réserves étaient devenues insuffisantes pour financer les projets de construction déjà acceptés ou en cours⁶⁸.

À l'égard de la taxe sur le carburant, il va de soi qu'elle s'est avérée, par le passé, un excellent moyen, sinon le meilleur, de faire payer aux utilisateurs le coût de l'utilisation des infrastructures routières. Cependant, l'arrivée de nouvelles sources d'énergie et éventuellement de l'automobile électrique, forcera l'État à remplacer cette forme de taxation par une autre plus appropriée. Appuyée par les développements technologiques récents, l'occasion sera propice pour recourir à des frais d'utilisation liés à l'utilisation des infrastructures routières ainsi qu'aux coûts que chaque utilisateur occasionne au réseau routier. L'Oregon pourrait s'avérer un modèle intéressant à surveiller puisqu'il impose déjà des frais aux véhicules lourds selon la distance parcourue et leur poids alors qu'il a réalisé un projet-pilote pour remplacer complètement la taxe sur le carburant pour les automobiles par des frais basés sur la distance parcourue, modulées par des surcharges lorsque le trajet s'effectue à l'intérieur de zones spécifiques ou aux heures de pointe.

⁶⁸ Highway Trust Fund Restoration Act (HR 6532) intitulé *To amend the Internal Revenue Code of 1986 to restore the Highway Trust Fund balance.*
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c110:5:./temp/~c11067zrKu>

Conclusion

Offrir des services publics de qualité à la population est une fonction fondamentale du gouvernement. Cependant, pour éviter un gaspillage des ressources et responsabiliser la population, ceux-ci doivent être dispensés de manière à ce que les utilisateurs puissent être conscientisés à leur coût.

Les contraintes que le vieillissement de la population exercera sur le plan budgétaire au cours des prochaines décennies commandent une remise en question à la fois de l'ampleur des services offerts, de leur qualité et de la façon dont ceux-ci sont prodigués et financés. L'importance des sommes en cause et l'impact sur la population nécessitent une action rapide afin d'en minimiser les effets négatifs.

Il n'est jamais agréable de devoir payer pour des services qui, au fil des années, ont parus gratuits aux yeux des utilisateurs ou dont ces derniers n'ont pas assumé le coût réel. Cependant, leur survie à long terme nécessite dès maintenant une action énergique pour orienter la demande pour ces services selon les besoins réels de la population et la capacité collective du Québec à les financer. L'apport de la tarification intégrant la réalité des prix apparaît comme un outil privilégié pour atteindre ces objectifs. Toutefois, des ajustements complémentaires pour amoindrir les impacts auprès des clientèles à faible revenu pourraient s'avérer indispensables selon le niveau d'importance du service.

La situation budgétaire difficile que devra affronter le gouvernement au cours des prochaines décennies occasionnera un repositionnement important en termes de services publics. Ce qui est proposé dans ce document ne vise pas à échapper à cette tourmente mais plutôt à l'affronter avec des outils qui permettront d'en sortir avec le moins de séquelles possibles. Évidemment, cela bouleversera bien des acquis qu'il faudra remettre en question. Des réactions hostiles pourraient donc survenir, particulièrement de la part des utilisateurs.

Il est difficile pour un gouvernement et même pour la population d'adopter une vision à long terme. L'expérience du réseau routier en témoigne. Le manque d'investissements à long terme dans les infrastructures pendant de nombreuses années nous conduit aujourd'hui dans une situation où plusieurs ponts et viaducs sont devenus non sécuritaires au point où il faut non plus les réparer mais reconstruire de nombreux ouvrages ce qui en augmente grandement les coûts.

Assurer un financement adéquat qui assurera un niveau de services suffisant et de qualité à la population pour les prochaines décennies constitue un défi majeur que le gouvernement devra relever et plus il attendra pour le faire, plus cela s'avéra difficile. Il doit rapidement rassembler tous les intervenants autour d'un projet de réforme qui assurera la pérennité des services publics.

Déjà la Ville de Montréal a entrepris une réflexion sur une participation accrue des utilisateurs du réseau de transport par l'imposition de péages au niveau régional et « créera à court terme un fonds dédié dont le but sera de financer les projets d'investissement du Plan de transport de Montréal et les dépenses d'exploitation qui lui sont associées »⁶⁹.

Pour le gouvernement du Québec, le temps des études est terminé : il est maintenant temps de passer à l'action!

⁶⁹ Ville de Montréal, Réinventer Montréal : Plan de transport 2008, p. 181.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/TRANSPORT_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PLAN_DE_TRANSPORT2008.pdf.

Bibliographie

Alibeu, Séverine, *Sondage : à Montréal, l'idée du péage sur les ponts plaît*, La Presse, dimanche le 10 juin 2007. Montréal.

<http://ecologie.caradisiac.com/Sondage-a-Montreal-l-idee-du-peage-sur-les-ponts-plait-065>

Association québécoise du transport et des routes, Colloque : *Innover pour mieux financer les transports urbains*, Recueil des communications, Montréal, 11 novembre 2008.

http://www.aqtr.qc.ca/documents/Activites/PP_recueil_en_ligne.pdf

Bird, Richard M. et Thomas Tsioupoulos, User Charges for Public Services: Potentials and Problems, Canadian Tax Journal, Vol. 45, no. 1, Toronto, 1997. P. 25-86.

Breton, Thierry, *Remise du rapport de la mission sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Discours du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, 27 mars 2007. 3 p.

<http://www.finances.gouv.fr/presse/discours/ministre/tb0703271.php>

Cabinet de la ministre Ministère des Finances du Québec, *Un rapport complet et détaillé qui mérite d'être étudié plus à fond par les parlementaires*, Communiqué de presse du 10 avril 2008, Québec. 2 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/communiques/fr/COMFR_20080410.pdf

Cabinet du Premier ministre du Québec, *Le gouvernement Charest lance un des plus grands chantiers économiques de l'histoire du Québec*, Communiqué de presse du 11 octobre 2007, Québec. 1 p.

<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiques/2007/octobre/2007-10-11.shtml>

Cambridge Systematics, *Washington State Comprehensive Tolling Study, Volume 1, Final Report*, étude réalisée pour la Washington State Transportation Commission, septembre 2006. 35 p.

http://wstc.wa.gov/tolling/WS_TollStudy_FinalReport_V1.pdf

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*

Fascicule 1 : Un contexte favorable. Université de Sherbrooke, Sherbrooke, janvier 2008. 46 p.

[https://acpol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/\\$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement](https://acpol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/273A352455C1A544852573D4004BB95C/$file/Tarification_fascicule%201.pdf?OpenElement)

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services*

La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?
Fascicule 5 : À la croisée des chemins

publics : financement différent ou taxe supplémentaire?

Fascicule 2 : *L'état de la situation*. Université de Sherbrooke, Sherbrooke, janvier 2008. 48 p.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/6E45149EBEB49DE9852573D4004BCB09/\\$file/Tarification_fascicule%202.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/6E45149EBEB49DE9852573D4004BCB09/$file/Tarification_fascicule%202.pdf?OpenElement)

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*

Fascicule 3 : *Vers une politique de la tarification plus incitative*. Université de Sherbrooke, Sherbrooke, janvier 2008. 49 p.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/CC71779E4FECF60B852573D4004BD3C8/\\$file/Tarification_fascicule%203.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/CC71779E4FECF60B852573D4004BD3C8/$file/Tarification_fascicule%203.pdf?OpenElement)

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*

Fascicule 4 : *Les infrastructures routières aux États-Unis*. Université de Sherbrooke, Sherbrooke, janvier 2008. 71 p.

[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/\\$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/335A282A1F292C95852573E200546622/$file/Tarification_fascicule%204.pdf?OpenElement)

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Colloque : *La tarification dans les services publics est-elle nécessaire?* Montréal, 21 mai 2008.

<https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/51BAF13C001BFC5B8525742E00570928?OpenDocument>

Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde*, Québec, octobre 2007. 224 p.

http://www.cevc.gouv.qc.ca/UserFiles/File/Rapport/rapport_fr.pdf

Développement des ressources humaines Canada, *Le vieillissement démographique augmentera-t-il les inégalités entre les régions au Canada?*, par Jean Mercenier et Marcel Mérette, Ottawa, 2002, 25 p.

<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/fpcr/publications/recherche/2002-000174/SP-484-01-02F.pdf>

Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Groupe présidé par Claude Montmarquette, Québec, 2008. 314 p.

http://www.gttsp.gouv.qc.ca/RapportFR_GTTSP.pdf

Groupe de travail sur le financement du système de santé, *En avoir pour notre argent*, Québec, Groupe présidé par Claude Castonguay, Québec, février 2008. 338 p.

http://www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/pdf/RapportFR_FinancementSante.pdf

Hamilton, Tyler, *GM's Volt electric car "ahead of Schedule"*, Thestar.com, 18 sept. 2008.

<http://www.thestar.com/Business/article/501213>

Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051, édition 2003, Scénario A de référence : tableaux statistiques*. 1 p.
http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2001-2051/pop_grage_sexe_a.htm

Institut de recherche sur le Québec, *Synthèse du 2^e forum public « Médias et pratiques politiques »*, 29 avril 2005. 5 p.
<http://www.irq.qc.ca/Article.aspx?ID=50>

Kennedy, John F., Excerpts from *Urgent National Needs*, speech to a Joint Session of Congress, 25 mai 1961, Presidential Files, John F. Kennedy Library, Boston. 12 p.
<http://archives.cnn.com/2001/TECH/space/05/25/kennedy.moon/speech.excerpts.pdf>

La Presse canadienne, *Magna et Ford annoncent une voiture électrique*, Site Canoë-Argent, 11 janvier 2009.
<http://argent.canoe.com/lca/infos/canada/archives/2009/01/20090111-211413.html>

Léger Marketing, *Rapport OmniCan – Baromètre des professions*, 15 mai 2007. 11 p.
<http://www.legermarketing.com/documents/spclm/070522FR.pdf>

Ministère de la Justice du Canada, *Loi concernant les frais d'utilisation*, 2004- chap. 6.
http://lois.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/U-3.7/bo-ga:s_1/fr#anchorbo-ga:s_1.

Ministère des Finances du Québec, *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*, Québec, avril 1999. 65 p.

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009, Plan budgétaire*, Québec, 2008, 362 p.
<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf>

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport du Président du Conseil du Trésor sur les dispositions et l'application de la Loi sur les frais d'utilisation*, Ottawa, 30 mars 2007, 4 p.
<http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/ufa-lfu/ufa-lfu-fra.asp>

Smith, Rebecca, *Utilities, Plug-in Cars: Near Collision?*, Wall Street Journal, 2 mai 2008. 4 p.
<http://online.wsj.com/article/SB120969297862161675.html>

Société des établissements de plein air du Québec, *Rapport annuel 2007-08*, Québec, 2008. 47 p.
<http://www.sepaq.com/resources/pdfs/org/RapportAnnuel08.pdf>

Société Radio-Canada, *Utilisateur-payeur : Le débat est relancé*, 10 avril 2008, 2 p.
<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2008/04/10/001-Rapport-Montmarquette.shtml>

Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des ménages*, fichier des micro données à grande diffusion, 2003, poids du recensement de 2001.

Twight, Charlotte, *Evolution of Federal Income Tax Withholding: the Machinery of Institutional Change*, The Cato Journal, Vol. 14 No. 3, 1995. 26 p.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj14n3-1.html>

United States Government Accountability Office (GAO), *Federal User Fees – A Design Guide*, GAO-08-386SP, Washington, 2008. 45 p.
<http://www.gao.gov/new.items/d08386sp.pdf>

United States Government Accountability Office (GAO), *Long-Term Fiscal Outlook, Long-Term Federal Fiscal Challenge Driven Primarily by Health Care*, Testimony before the Committee on Finance of the U.S. Senate, GAO-08-912T, 17 juin 2008. 21 p.
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-912T>

Vandal, Thierry, *Allocution du PDG d'Hydro-Québec prononcée devant le 4^e Sommet économique Québec/New York*, Montréal, 17 nov, 2008. 11 p.

Ville de Montréal, *Plan de transport 2007: Réinventer Montréal*, Montréal. 151 p.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/transport_v2_fr/media/documents/PLAN_DE_TRANSPORT_HD.PDF