

Financement du réseau routier supérieur du Québec

Nos routes dans l'impasse

Mémoire déposé par
l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTO),
l'Association canadienne du ciment (ACC)
et
Bitume Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005
du ministère des Finances du Québec

Le 15 janvier 2004

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	1
II.	SITUATION DES ROUTES AU QUEBEC.....	2
	1. Un réseau essentiel soumis à des contraintes excessives.....	2
	2. Réduction des investissements dans le réseau routier.....	3
	3. Accroissement de la dette	4
III.	ENJEUX LIES AU SOUS-FINANCEMENT.....	6
	1. Baisse de la qualité du réseau.....	6
	2. Augmentation des coûts pour les usagers	7
	3. Augmentation des coût pour les entreprises.....	7
	4. Insatisfaction des citoyens et utilisation de l'assiette fiscale.....	8
IV.	PROPOSITIONS DE FINANCEMENT DU RESEAU ROUTIER SUPERIEUR.....	9
	1. Remise en état du réseau routier supérieur : alimenter le fonds dédié par la taxe sur l'essence.....	9
	2. Remboursement de la dette du FCARR : prévoir les sommes nécessaires dans le budget du gouvernement	10
	3. Développement du réseau routier : conclure des partenariats public-privé et des programmes fédéral-provincial	10
V.	CONCLUSION : LA POPULATION SOUHAITE UNE SOLUTION URGENTE.....	12

I. INTRODUCTION

Ce mémoire est présenté au ministre des Finances dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004. Il a été préparé par trois organismes qui sont intimement liés aux investissements routiers et d'infrastructures au Québec. D'année en année, ces organismes constatent – tout comme les contribuables – les effets désastreux du sous-investissement dans le domaine du transport.

Par ce document, ils souhaitent alimenter le débat budgétaire en contribuant à définir les défis des dix prochaines années ainsi que les sources de financement qui permettront de répondre aux besoins de la société.

Les signataires de ce mémoire sont l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ), l'Association canadienne du ciment (ACC) et l'Association québécoise des fournisseurs et utilisateurs de bitume (Bitume Québec).

L'ACRGTQ, créée en 1944, représente la majorité des principaux entrepreneurs et fournisseurs œuvrant dans la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux. Elle est la seule association québécoise représentative de l'industrie du génie civil.

Selon la Loi R-20, l'ACRGTQ est l'association sectorielle d'employeurs mandataire de la négociation, de l'application et du suivi de la convention collective du secteur génie civil et voirie. À ce titre, elle représente les intérêts de plus de 1 800 employeurs de l'industrie de la construction qui compte plus de 20 000 salariés.

L'Association canadienne du ciment (ACC) regroupe la totalité des producteurs de ciment du pays. Au Québec, l'industrie du ciment emploie environ 3 000 personnes et enregistre chaque année des ventes de plus de 4 milliards de dollars, incluant celles des producteurs de béton.

L'Association québécoise des fournisseurs et utilisateurs de bitume, qui fait affaire sous le nom de Bitume Québec, est une association qui regroupe tous les fournisseurs de bitume ainsi que la très grande majorité des producteurs d'enrobés bitumineux du Québec.

II. SITUATION DES ROUTES AU QUEBEC

1. Un réseau essentiel soumis à des contraintes excessives

Le réseau routier du Québec s'est remarquablement développé depuis une quarantaine d'années, notamment à l'occasion d'événements majeurs qui ont progressivement assuré au Québec une place de choix dans le concert des nations modernes et économiquement développées. La création de la voie maritime du Saint-Laurent, l'organisation d'Expo 67 et la tenue des Jeux olympiques ont été des catalyseurs du développement des transports – et particulièrement des transports routiers – de la province. Actuellement, le réseau routier supérieur du Québec représente une valeur de remplacement de quelque 65 milliards de dollars.

Cet effort remarquable des gouvernements successifs a eu un effet extrêmement bénéfique sur l'industrie et le commerce en créant des infrastructures efficaces pour acheminer les matières premières vers les usines et les produits finis vers leurs différents marchés.

Ce succès économique a créé de nouveaux besoins, en augmentant sensiblement la quantité de véhicules sur les routes ainsi que le poids de ceux-ci. Dans une conférence sur la sollicitation du réseau routier présentée à l'AQTR (Association québécoise du transport et des routes) en 2001, le ministère des Transports a notamment précisé que **la distance parcourue chaque année par l'ensemble des véhicules du Québec a augmenté de 100 % entre 1979 et 1997, alors que celle parcourue par les seuls poids lourds progressait de 300 %**. Quand on sait que le passage d'un camion de 20 tonnes avec trois essieux sollicite autant la chaussée que le passage de 6 200 voitures, et que le passage d'un camion en surcharge faisant supporter un poids de 10 tonnes à chaque essieu équivaut au passage de 31 000 voitures, on peut comprendre que la grande majorité des routes construites depuis 40 ans ne sont pas conçues pour un tel trafic.

Ceci démontre que la sollicitation du réseau routier a progressé dans une proportion à laquelle ne pouvaient pas s'attendre les concepteurs du réseau routier. Cette progression s'est en outre réalisée principalement du côté des poids lourds.

2. Réduction des investissements dans le réseau routier

Le vieillissement naturel et l'excès de charge imposé au réseau routier du Québec ne sont pas les seules raisons de la détérioration de la qualité du réseau routier du Québec. L'insuffisance des investissements consacrés à l'entretien et au développement des infrastructures joue également un rôle décisif dans cette évolution.

Alors que les besoins en construction, en entretien et en adaptation du réseau routier aux besoins de l'économie québécoise augmentaient rapidement, la part du ministère des Transports dans le budget gouvernemental est passée de 9 % en 1977 à 3,3 % en 2001.

Ce désengagement envers notre réseau routier ne peut se justifier, car ces infrastructures sont à la fois une source fondamentale de richesse pour le Québec et une condition indispensable au bon fonctionnement de services essentiels d'une société moderne.

Cette réduction de l'effort budgétaire consacré au réseau routier ne répond pas à la simple logique économique. En effet, ces infrastructures génèrent des bénéfices croissants pour le gouvernement, car l'accroissement exponentiel de l'utilisation de carburant génère des rentrées importantes de liquidités dans les caisses gouvernementales. Ainsi, en 2001 la seule taxe provinciale sur le carburant représentait une recette de 1,589 milliard de dollars alors que le total des dépenses sur le réseau routier n'était que de 0,7 milliard de dollars.

Comparaison des recettes provenant de la taxe provinciale sur les carburants et les dépenses du réseau routier au Québec en millions de \$

Année	Taxe sur les carburants (provinciale)*	Total dépenses réseau routier	Écart recettes et dépenses
1995	1 411	324	1 087
1996	1 456	284	1 172
1997	1 484	345	1 139
1998	1 576	446	1 130
1999	1 589	466	1 123
2000	1 585	565	1 020
2001	1 589	723	866
2002	1 600 (e)	1 221	379
2003	1 610 (e)	930 (e)	680

Source : MTQ et Statistique Canada, CANSIM, tableau 384-007

* = s'ajoute aux montants de la TVQ

(e) = estimations de l'ACRGQTQ

En n'utilisant pas une partie raisonnable des fonds pour maintenir en état les infrastructures qui les génèrent, nous condamnons notre « poule aux oeufs d'or » à mourir de faim au lieu de la nourrir avec une partie de la richesse qu'elle génère.

3. Accroissement de la dette

Au centre du système de financement du réseau routier supérieur du Québec se trouve le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR).

Le FCARR a été créé en 1996. Il s'agit d'un mécanisme comptable permettant l'immobilisation de fonds afin de réaliser des travaux de réhabilitation importants. Toutefois, le FCARR s'est rapidement transformé en un outil de financement pour tous les types de travaux de réfection et n'a jamais reçu de source de financement stable et adéquat.

Situation des routes au Québec (suite)

Selon les informations recueillies au ministère des Transports, le déficit du FCARR atteint actuellement 4 milliards de dollars que celui-ci doit rembourser à même son budget. En 2003-2004, ce remboursement s'élevait à 524 millions, ce qui représente une augmentation de plus de 25 % par rapport à l'année précédente (pour l'année 2002-2003, le montant était de 414 millions).

Ce sous-financement du FCARR a pour conséquence de mettre en péril l'allocation des sommes nécessaires pour les seuls travaux d'entretien et de restauration du réseau routier supérieur. Alors comment même penser financer les projets de développement majeurs du réseau routier qui ont été promis à la population – comme le prolongement l'autoroute 30 ou de l'autoroute 25 ou encore la transformation de la route 175 en autoroute – qui à eux seuls représentent plus de 1,5 milliard d'investissement. Pourtant, selon un sondage *Baromètre* réalisé en juin 2003, 84 % de la population souhaite le maintien des engagements prévus par le gouvernement précédent pour l'amélioration des infrastructures routières.

En conclusion, la remise en état du réseau routier supérieur et les promesses qui ont été faites quant à son accroissement conduisent le gouvernement du Québec dans un cul-de-sac budgétaire d'autant plus que, toujours selon le sondage *Baromètre* de juin 2003, les contribuables désapprouvent massivement la plupart des nouvelles possibilités de financement envisagées pour l'amélioration des infrastructures routières.

III. ENJEUX LIÉS AU SOUS-FINANCEMENT

Le sous-financement du réseau routier québécois entraîne des conséquences de plusieurs types.

1. Baisse de la qualité du réseau

La baisse de la qualité du réseau routier se lit dans les chiffres mêmes du ministère des Transports.

Part du réseau routier québécois, sous la responsabilité du MTQ, en bon état (en pourcentage)		
Années fiscales	Chaussées	Structures
1994-1995	76	N.D.
2000-2001	67,4	61
2002-2003	66,5	58,7

Depuis 1995, la part des chaussées en bon état sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec est passée de 76 % à 66,5 %. Celle des structures (ponts, viaducs, murs et ponceaux majeurs) est passée de 61 à 58,7 % entre 2001 et 2003.

Le rapport annuel de gestion 2002-2003 du ministère des Transports (page 39) reconnaît lui-même que « les sommes investies pour la conservation des structures pouvaient contribuer à freiner la dégradation du parc, mais non à l'enrayer ».

2. Augmentation des coûts pour les usagers

Nous ne disposons pas d'études spécifiques mesurant l'effet du mauvais état des chaussées sur les dépenses des usagers de la route au Québec. Toutefois, selon une étude réalisée en 2003 aux États-Unis par le Road Information Program (TRIP), le mauvais état des chaussées entraînerait en moyenne des coûts supplémentaires de 396 US \$ par an. Considérant qu'il est admis que les routes des États-Unis sont en meilleur état que les nôtres, on peut facilement imaginer des coûts bien supérieurs pour les usagers québécois. **Il s'agit de sommes qui pourraient être versées à l'amélioration du réseau routier plutôt qu'aux réparateurs et aux manufacturiers de voitures.**

3. Augmentation des coûts pour les entreprises

Selon un document analytique publié par Statistique Canada en 2003 et intitulé *L'infrastructure publique au Canada : où en sommes-nous ?*, chaque augmentation de 1 \$ du capital net investi dans l'infrastructure publique canadienne entre 1961 et 2000 a généré, en moyenne, une réduction annuelle des coûts de 0,17 \$ pour les entreprises. L'effet a varié fortement entre les 37 secteurs d'activité, mais chacun d'eux en a bénéficié.

Les secteurs d'activité qui utilisent le plus intensivement l'infrastructure sont ceux qui enregistrent les économies les plus importantes. Par exemple, **une augmentation du capital net investi de 1 \$ a produit des économies de 42 cents pour le secteur des transports**, d'environ 34 cents pour le commerce de gros et de détail et d'environ 20 cents pour celles de la construction.

Un déficit d'investissement engendre donc des coûts supplémentaires équivalents.

4. Insatisfaction des citoyens et utilisation de l'assiette fiscale

Un sondage *Baromètre* réalisé en juin 2003 a démontré la profonde insatisfaction des citoyens à l'égard de l'état des infrastructures routières. Plus de 90 % de la population estime que la détérioration des infrastructures routières au Québec (routes, autoroutes et ponts) devrait être considérée comme un dossier très ou assez urgent par le gouvernement. De plus, neuf citoyens sur dix considèrent que la qualité des chaussées et le manque d'entretien des routes sont une menace pour leur sécurité.

Le sondage démontre également que les citoyens n'accepteraient pas de nouvelles mesures pour financer la remise à niveau des routes. **Par contre, le report des baisses d'impôt pour permettre cette remise en état ou l'utilisation du péage pour des tronçons de route alternative recueillent l'appui de la moitié des contribuables qui se disent tout à fait ou plutôt d'accord.**

IV. PROPOSITIONS DE FINANCEMENT DU RESEAU ROUTIER SUPERIEUR

1. Remise en état du réseau routier supérieur : alimenter le fonds dédié par la taxe sur l'essence

L'augmentation de la sollicitation du réseau routier au cours des 25 dernières années a eu deux conséquences : la détérioration accélérée de ces infrastructures et l'augmentation des revenus de la taxe sur l'essence.

Il est indispensable que les retombées fiscales bénéfiques de l'utilisation croissante du réseau routier viennent compenser ces effets néfastes.

Pour cela, nous recommandons d'alimenter le FCARR par des revenus générés par la taxe sur les carburants.

Ainsi, toute l'économie du Québec bénéficiera de l'utilisation de son réseau de transport, au lieu d'en pâtir, comme c'est actuellement le cas.

Nous avons évalué les montants qu'il faudrait investir pour remettre le réseau routier du Québec dans un état comparable à celui du nord-est des Etats-Unis, c'est-à-dire pour que 80 % des routes soient considérées en bon état. Pour cela, nous nous sommes basés sur les sommes qui ont été investies pendant les exercices budgétaires 2001-2002 et 2002-2003 et qui ont conduit à une légère augmentation du pourcentage de routes et de structures en bon état.

Selon nos calculs, il faut investir 234 millions de dollars pour gagner un point de pourcentage sur la proportion de routes en bon état, tandis qu'il faut investir 54 millions de dollars pour progresser de la même façon dans le domaine des structures. Comme le montre le tableau de la page suivante, il faudrait investir des montants supplémentaires de 3,4 milliards de dollars (soit 680 millions par an pendant 5 ans) et 1,1 milliard de dollars (soit 220 millions par an pendant 5 ans) pour avoir respectivement 80 % des routes et des structures en bon état.

Propositions de financement du réseau routier supérieur (suite)

En fonction des analyses effectuées par l'ACRGQTQ, celle-ci considère que la somme minimale requise pour le maintien de l'état actuel du réseau routier est de l'ordre de 850 millions de dollars par année. Conséquemment aux montants précédemment mentionnés, l'investissement total nécessaire pour atteindre l'objectif de 80 % serait de 1,75 milliards de dollars par année sur une période de 5 ans. Cet effort représenterait donc des investissements supplémentaires de 900 \$ millions annuellement.

Efforts nécessaires pour remettre les routes et structures en bon état

	État actuel des chaussées et structures (2002-2003)	Objectifs fin 2008	Investissements minimums requis	Montants supplémentaires annuels pendant 5 ans	Total
Chaussées	66 %	80 %	700 M	680 M	1,38 MM
Structures	59 %	80 %	150 M	220 M	370 M
Totaux :			850 M	900 M	1,750 MM

2. Remboursement de la dette du FCARR :

prévoir les sommes nécessaires dans le budget du gouvernement

La dette du FCARR a atteint quelque 4 milliards de dollars. Le gouvernement doit retirer cette hypothèque au MTQ, car elle handicape sa capacité à allouer ses ressources financières futures à la remise en état du réseau routier québécois.

3. Développement du réseau routier :

conclure des partenariats public-privé et des programmes fédéral-provincial

Des expériences de financement public-privé, comme celle de l'autoroute 407 en Ontario, ont démontré l'efficacité de ce mode de financement et la satisfaction des usagers.

Propositions de financement du réseau routier supérieur (suite)

Étant donné l'importance des sommes requises pour poursuivre l'expansion du réseau, nous pensons qu'il n'est pas raisonnable d'espérer financer le développement routier uniquement dans le cadre du budget du gouvernement du Québec.

Pour cette raison, nous recommandons de financer le développement du réseau par un recours aux partenariats public-privé ou par des programmes bipartites fédéral-provincial, à condition que le gouvernement du Québec veille à inscrire à son budget les sommes supplémentaires nécessaires pour respecter les engagements financiers pris dans le cadre de ces ententes.

V. CONCLUSION : LA POPULATION SOUHAITE UNE SOLUTION URGENTE

Les trois organismes qui ont préparé ce mémoire insistent sur l'urgence d'agir pour remettre notre réseau routier supérieur au même niveau que ceux de nos voisins. La dégradation du réseau supérieur est hors de contrôle puisque les sommes investies annuellement ne parviennent pas à l'enrayer.

Nous sommes dans une situation d'aggravation exponentielle qui a depuis trop longtemps des conséquences négatives sur la productivité de nos entreprises, sur les coûts assumés par les usagers de la route et sur l'image du Québec à l'étranger.

C'est pourquoi nous proposons des solutions qui permettent de réaliser les efforts indispensables en assurant une plus grande transparence des allocations budgétaires, notamment en allouant la taxe sur l'essence au FCARR pour assurer la remise en état du réseau routier supérieur.

Le sondage *Baromètre* a démontré que neuf contribuables sur dix soulignent l'urgence d'agir et que la moitié de la population accepterait qu'un effort fiscal soit réalisé, par exemple en retardant la prochaine baisse des impôts.

Les transports sont à la base même du développement d'une société moderne, le Québec ne peut plus laisser cet actif se détruire sans réagir. En réinvestissant une partie de la richesse que le réseau routier produit, nous éviterons de « tuer la poule aux œufs d'or ».