

Anatomie du péage routier au Québec

Gilles DesRochers

Volume 41, numéro 2, juillet–septembre 1965

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1004155ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1004155ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

DesRochers, G. (1965). Anatomie du péage routier au Québec. *L'Actualité économique*, 41(2), 316–323. <https://doi.org/10.7202/1004155ar>

cer sur le marché du travail une influence défavorable à un niveau général d'emploi plus avantageux. Mais la preuve de l'existence de tels phénomènes reste à faire.

Pierre HARVEY

Anatomie du péage routier au Québec

L'imposition du péage sur certaines routes de la Province ne constitue pas une innovation. Au siècle dernier, le péage fut une forme généralisée de financement routier. Mais l'exploitation abusive des routes à péage confiées à des entreprises privées et la venue de l'automobile entraînèrent la déchéance des monopoles routiers, puis la suppression des routes à péage¹. Bien que le péage sur de nombreux ponts ait continué d'exister jusqu'à nos jours, ce n'est qu'au cours des dernières années qu'il fut réintroduit sur les autoroutes.

L'objet de cet exposé est de décrire la politique ayant trait à l'imposition du péage routier dans le Québec, d'en analyser l'incidence économique et de proposer les correctifs qui s'imposent².

Comme il n'existe que peu de renseignements émanant des documents officiels qui décrivent les critères d'imposition des péages, nous devons nous en remettre à des sources secondaires, en particulier aux journaux qui relatent certaines déclarations des autorités routières. Cela nous permettra de voir si de tels critères existent, s'ils sont appliqués de façon cohérente, s'ils sont efficaces considérés sous l'angle économique, et enfin s'ils sont équitables.

Le péage ne constitue pas à l'heure actuelle un élément très important de tarification ou de financement routier puisqu'il ne s'applique qu'à une portion infime du réseau routier. Il existe à Montréal un pont à péage, un autre est en construction à Trois-Rivières, deux autoroutes à péage sont en exploitation et une troisième est en construction. Toutefois, le péage étant un élément important de la politique routière future, le gouvernement provincial

1. Voir à ce sujet l'ouvrage de Yves Dubé, *Les problèmes administratifs et financiers de la voirie dans la province de Québec*, annexe VI au Mémoire présenté à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels, par l'Union des Municipalités de la province de Québec, 1955, en particulier les pages 11 à 15.

2. L'auteur a déjà traité ailleurs de l'imposition du péage sur les ponts : « Doit-on abolir le péage ? », *Le Devoir*, 15 février 1962.

projetant de sillonner la province d'un réseau d'autoroutes à péage reliant à peu près tous les centres importants de la Province³, il n'est pas indifférent qu'il soit utilisé ou pas, ou qu'il le soit d'une façon ou d'une autre.

Il est vraisemblable de penser que la décision de construire la première autoroute à péage fut influencée par le désir d'imiter l'expérience américaine et par la possibilité politique et psychologique de le faire puisque les usagers éventuels, en grande partie les Montréalais, connaissaient déjà, pour les avoir utilisées, les autoroutes à péage de Nouvelle-Angleterre, et qu'ils en appréciaient d'autant plus la nécessité que les conditions du trafic routier entre Montréal et les Laurentides étaient devenues proprement intolérables.

Il est aussi raisonnable de croire qu'à cette époque la construction d'une première route à péage ne représentait pas forcément l'aube d'une nouvelle politique routière, si l'on considère la période de six à sept ans qui s'écoula entre l'ouverture de l'autoroute des Laurentides et celle des Cantons de l'Est, et surtout le fait que la première autoroute fut construite en vertu, non pas d'une loi générale, mais d'une loi spéciale intitulée : « Loi autorisant la construction d'une autoroute Montréal-Laurentides ». En 1961, elle fut remplacée par la « Loi constituant l'Office des Autoroutes du Québec », cet Office ayant pour fonction essentielle de s'occuper de la construction d'autoroutes. Il est curieux de constater que la loi définit une autoroute comme une voie de circulation rapide, à accès limité et à péage. Or ce dernier attribut n'est pas nécessaire à la définition d'une autoroute, qui se distingue essentiellement d'une autre route par le fait qu'elle est à accès limité, le péage n'étant qu'un élément facultatif de la politique de tarification et de financement routiers.

L'article 28 de la loi prévoit le niveau auquel le tarif du péage devra être établi :

« Les taux établis pour l'usage de chaque autoroute doivent être fixés, autant que possible, à un niveau suffisant pour rencontrer :

- a) les frais d'exploitation et d'entretien ;
- b) les frais généraux de l'Office ;
- c) l'intérêt du capital engagé ;

3. Il fut même question, à un moment donné, de construire des autoroutes à péage à Montréal ; cf. *La Presse*, 23 janvier 1963.

- d) l'amortissement de ce capital sur une période maximum de cinquante ans ;
- e) une réserve adéquate pour la conservation, l'entretien, la réparation et le renouvellement de l'autoroute et pour les dépenses imprévues.

Ces taux doivent être ajustés au besoin de façon que les revenus de l'Office n'excèdent pas les dépenses et obligations ci-dessus énumérées. »

Cet article diffère de celui de la loi précédente sur un point. Les taux établis selon la première loi devaient être *maintenus* à un niveau suffisant pour couvrir les mêmes catégories de coûts que dans la seconde loi, sauf que dans celle-ci, la durée maximum de l'amortissement est étendue de trente à cinquante ans et que les taux doivent être fixés *autant que possible* à un niveau suffisant pour couvrir les coûts. Ce qui laisse place à une gestion déficitaire. Cela est heureux, car si la rentabilité financière est une garantie de rentabilité économique, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. L'attachement à un critère de stricte rentabilité financière pour l'investissement dans les autoroutes à péage pourrait donc être insuffisant pour assurer un investissement optimum dans le secteur routier en retardant ou en écartant certaines dépenses routières économiquement utiles ou profitables bien que non rentables financièrement. Cela ne contredit en rien l'argument selon lequel les routes à péage financièrement rentables accélèrent l'expansion du réseau routier, qui serait insuffisante en leur absence. Bien au contraire, puisque non seulement les bénéfices encaissés par les usagers éventuels de ces routes sont suffisants pour justifier un taux de rendement économique au moins égal à un taux d'intérêt collectif prédéterminé, mais encore qu'ils sont si grands, il est possible sans tarification parfaitement discriminatoire, de recueillir sous forme monétaire, par le truchement d'un péage, une fraction suffisante de ces bénéfices pour couvrir les dépenses encourues.

En fait, l'Office des Autoroutes n'est pas rentable. Au 31 décembre 1963, le déficit accumulé depuis 1959 atteignait 18 millions ⁴. Que la situation déficitaire de l'Office fut aggravée ou améliorée ⁵

4. *Comptes publics de la Province de Québec, 1963-64, p. 715.*

5. Les autorités routières laissèrent entendre à cette époque que la baisse du péage de 60 pour cent, soit de 0.25 à 0.10 dollar par poste de péage, pourrait tripler le trafic, soit un accroissement de 200 pour cent, c'est-à-dire que 12,000 véhicules devraient emprunter l'autoroute à ces heures au lieu de 4,000. (*La Presse*, 20 décembre 1960.) Une telle affirmation suppose que l'on estimait que la demande de services routiers était ou devenait élastique entre l'ancien et le nouveau péage.

par suite de la baisse du péage aux heures de pointe, en vigueur depuis le 19 décembre 1960, n'a pas d'importance dans la mesure où l'abaissement du péage a accru la fréquentation de la route, donc son utilité, sans causer de congestion, ce qui semblait être le cas ⁶.

Bien que le déficit de l'Office des Autoroutes ne soit pas en lui-même inquiétant, un point toutefois demeure obscur. Comment est-il déterminé ? Bien que pouvant être non rentables sur le plan financier, les autoroutes sont-elles construites en fonction d'un critère d'utilité économique en ce qui concerne les priorités à établir, la taille et l'emplacement de ces ouvrages, de manière à assurer une allocation optimum des dépenses routières ? Si oui, comment alors les péages sont-ils établis ? De manière à minimiser le déficit ? Et le ou les critères choisis sont-ils les mêmes pour chaque autoroute de manière à assurer un traitement identique à tous les usagers ? Bien que la discussion des critères d'investissements routiers ne fasse pas l'objet principal de nos propos, il nous semblait pertinent d'y faire allusion dans la mesure où ils sont intimement liés à la tarification et au financement des routes, et par là même, au péage.

Revenons maintenant à notre thème central et examinons la baisse du péage aux heures de pointe sur l'autoroute des Laurentides. La raison invoquée pour l'abaissement du péage fut que le petit salarié ne devait pas nécessairement absorber à lui seul la plus grande partie du coût de l'autoroute ⁷.

Notons ici qu'il fut rapporté plus tard qu'environ 50 pour cent du trafic hebdomadaire circulait en fin de semaine ⁸, ce qui laisse croire que ce pourcentage était supérieur avant la baisse du péage puisqu'elle eut certes pour effet d'accroître le trafic aux heures de pointe, sur semaine, et donc le pourcentage de ce trafic par rapport au trafic hebdomadaire total, bien que le taux séculaire d'accroissement du trafic de fin de semaine puisse avoir été dans l'intervalle plus grand que l'autre. Mais ceci est secondaire. Il est important de se rendre compte qu'il s'agit là d'une mesure proprement discriminatoire, non pas parce qu'elle traite différemment les travailleurs et les villégiateurs ou les sportifs, mais parce qu'elle traite différemment ceux qui achètent essentiellement des loisirs. Le choix de l'autoroute par

6. *Le Devoir*, 20 décembre.

7. *Le Devoir*, 26 juillet 1960.

8. *Le Devoir*, 24 mai 1962.

l'usager est largement motivé par des raisons d'économie de temps et de confort plus grand. L'usager qui choisit de voyager par l'autoroute parce qu'il désire dormir plus longtemps le matin ou arriver plus tôt à la maison le soir pour bricoler ou lire son journal paie moins cher ce temps de loisir supplémentaire que celui, ce peut être le même, qui désire passer plus de temps à la campagne au cours de la fin de semaine. Il n'y a pas de raison qui justifie à priori le traitement inégal du temps consacré aux loisirs et par conséquent, la différenciation du péage est inéquitable et devrait être supprimée.

L'argument invoqué officiellement pour justifier le péage, d'une façon générale, est celui de la contrainte budgétaire, c'est-à-dire de l'insuffisance de l'accroissement des recettes fiscales par rapport à celui des dépenses routières jugées nécessaires pour l'amélioration du réseau routier⁹. Invoquer l'insuffisance de revenus fiscaux, ou craindre de surtaxer les contribuables pour financer un effort accru dans le secteur de la voirie n'est pas justifiable. Ces arguments furent utilisés aux États-Unis après la guerre pour justifier la construction d'autoroutes à péage parce que les autorités routières des États américains refusaient d'accroître les taxes sur les usagers des routes pour financer un retard de quinze années dans l'expansion des voies routières. En fait, il n'est pas besoin de surtaxer tous les contribuables pour financer une accélération quelconque des travaux routiers puisqu'il existe des impôts frappant les usagers des routes qui en sont les bénéficiaires. Une augmentation temporaire des taxes routières (taxe sur le carburant et taxe d'immatriculation) jointe à une politique d'emprunt, peuvent permettre de financer un *boom* d'investissements routiers pour rattraper le temps perdu. C'est une hausse temporaire des taxes routières qui fut choisie pour alimenter le Fonds routier lorsqu'il fut question du financement des dépenses routières engagées par le gouvernement américain depuis 1956, principalement pour la construction de l'*Interstate Highway System* au coût de 41 milliards de dollars¹⁰.

9. *Le Devoir*, 24 mai 1962 et 22 janvier 1963 ; *La Presse*, 23 janvier 1963 ; M. Bernard Pinard, ministre de la Voirie, *La Voirie provinciale*, allocution prononcée le 19 mars 1963, devant la Chambre de Commerce du District de Montréal.

10. Par exemple, la taxe fédérale sur l'essence fut portée de 2 à 4 cents le gallon de 1956 à 1961 et sera réduite à 1,5 cent en 1971, c'est-à-dire au moment de la disparition du Fonds routier. Cf. U.S. Department of Commerce, Bureau of Public Roads, *Federal-Aid Financing and the Highway Trust Fund*, 1964.

Le péage comporte deux inconvénients qui réduisent l'utilité ou la rentabilité économique des ouvrages entiers. Il accroît les coûts d'amortissement, d'administration et d'entretien à cause des installations additionnelles qu'il exige pour la perception du péage (postes de perception et route plus large à ces endroits) ainsi que des dépenses supplémentaires occasionnées par le personnel affecté à la perception. À cause de cela, il n'est d'ailleurs possible d'utiliser le péage routier que sur une portion limitée du réseau routier. Le second inconvénient du péage est de réduire la fréquentation des routes sur lesquelles il est imposé et d'accroître la congestion ou de réduire la décongestion sur les routes parallèles gratuites, en refoulant une partie du trafic qui utiliserait l'autoroute s'il n'y avait pas de péage, vers les routes anciennes.

Il n'y a pas de raison que l'on impose à un usager quelconque un péage sur une route qui n'est pas congestionnée puisque aucun coût supplémentaire n'est occasionné par le fait qu'il utilise cette route, les coûts d'entretien étant indépendants du degré d'utilisation de la route. Le faire empêche les usagers qui évaluent l'utilité de la route à un montant inférieur au péage, de fréquenter la route alors qu'il en coûte un montant inférieur au péage, soit un montant nul, pour permettre à ce véhicule supplémentaire d'utiliser la route.

Par contre, si l'autoroute est congestionnée, un péage s'imposera afin de faire supporter par ceux qui utiliseront la route, le coût que chacun impose aux autres usagers, sous forme de temps de parcours et de coûts véhiculaires accrus, du fait de leur présence ¹¹, ce qui assurera une utilisation optimum de l'autoroute.

La tarification marginale des services routiers soulève un problème d'efficacité économique, c'est-à-dire d'allocation optimum des ressources entre le transport et les autres biens, ainsi que du trafic de passagers et de marchandises entre les divers modes de transport, dans la mesure où la tarification ne se fait pas au coût moyen dans les autres secteurs de l'économie.

Si l'on accepte la tarification au coût moyen, selon un critère

11. La tarification des routes au coût marginal social a été exposée en détail par A. A. Walters, « The Theory and Measurement of Private and Social Cost of Highway Congestion », *Econometrica*, vol. 29, no 4 (octobre 1961), pp. 676-699. Cette étude comporte aussi des exemples d'évaluation statistique des coûts.

d'optimum restreint¹², il faudrait aussi tenir compte de l'équité entre les usagers qui n'utilisent pas également les routes ayant un coût moyen différent par véhicule-mille, à un niveau donné de trafic. L'idéal serait alors d'imposer un péage différent sur chaque route. Mais une politique semblable serait impraticable parce que trop coûteuse et ne tiendrait pas compte de l'interdépendance des artères d'un réseau routier et du tarif déjà existant sur les routes que sont les taxes routières. Le péage ne peut être utilisé que pour différencier le tarif entre les routes à libre accès et les autoroutes, de même qu'entre celles-ci.

Compte tenu des taxes routières, il est probable que le tarif d'utilisation des autoroutes (la taxe sur l'essence, la taxe d'immatriculation et le péage par véhicule-mille) n'est pas égal au coût moyen par véhicule-mille. Si tel était le cas, il faudrait rajuster les péages au coût moyen, de manière à ce que l'utilisation du réseau routier soit conforme à l'optimum restreint. Cette différenciation du tarif entre les routes au moyen du péage est à la fois efficace et équitable et peut être rendue plus équitable en différenciant le péage selon les types de véhicules, par la méthode du coût différentiel (*incremental cost method*) selon laquelle on fait supporter à une catégorie donnée de véhicules les coûts de la route suffisante au passage des véhicules les plus légers, plus la tranche du coût supplémentaire nécessaire pour permettre le passage des véhicules de cette catégorie.

La politique de tarification routière du Québec, empirique à l'heure actuelle, doit être justifiée autrement qu'à partir d'un simple argument de contrainte budgétaire, le péage n'étant autre chose qu'une hausse de taxe routière déguisée et discriminatoire, sous une appellation nouvelle. Quelques modalités d'application du péage routier sont cependant possibles.

La première serait une tarification marginale. Cela signifierait que le péage devrait être fortement abaissé, voire supprimé sur les autoroutes de liaison, au moins aux heures creuses, puisque le coût marginal est voisin de zéro. Par contre, un tarif (péage plus taxe)

12. Ce critère fut proposé pour l'Interstate Highway System aux États-Unis, cf. Ann Fetter Friedlaender, *The Interstate Highway System. A Study in Public Investment*, North Holland Publishing Company, Amsterdam, ch. 5, pp. 105-135.

égal au coût marginal social s'imposerait sur les routes ou autoroutes congestionnées. Les inconvénients de ce système seraient la subvention, par les contribuables, des usagers des routes¹³, ainsi qu'une tarification non optimum dans la mesure où les prix sont généralement établis autour du coût moyen dans l'économie ou qu'en tout cas ils divergent du coût marginal, ce qui est le cas.

La deuxième serait une tarification au coût moyen calculé pour l'ensemble du réseau routier, sans distinguer entre les routes utilisées mais seulement entre les véhicules. C'est la méthode employée pour financer l'*Interstate Highway System* aux États-Unis¹⁴. Elle a l'inconvénient de faire financer le réseau d'autoroutes par tous les usagers indépendamment du genre de routes fréquentées. En d'autres termes, elle supposerait une fréquentation égale des autoroutes.

La dernière modalité de tarification éviterait cette inéquité en différenciant le tarif entre les routes à accès libre et les autoroutes, au moyen d'un péage s'ajoutant aux taxes routières et égal à la différence entre le coût moyen par véhicule-mille et les taxes routières par véhicule-mille, sur les autoroutes.

Nous proposons la dernière méthode qui permettrait simultanément d'atteindre un optimum économique restreint dans l'affectation des ressources, tout en préservant l'équité entre les usagers et les non usagers, de même qu'entre les usagers eux-mêmes. Le choix ultime du mode de financement des routes par les usagers, en y intégrant le péage comme méthode de tarification complémentaire, dépend certes de facteurs politiques et économiques. La politique québécoise actuelle de tarification et de financement des routes, dont le péage ne représente qu'un volet, gagnerait à être définie à partir de critères s'inspirant davantage de considérations économiques, de manière à assurer une utilisation aussi efficace que possible des immenses ressources humaines et matérielles affectées à la construction et à l'entretien des voies routières.

Gilles DESROCHERS

13. Cet inconvénient n'apparaîtra que s'il n'existe pas d'économies de taille dans la production et l'utilisation des routes. Voir à ce sujet l'ouvrage de Herbert D. Mohring et Mitchell Harwitz, *Highway Benefits, an Analytical Framework*, Northwestern University Press, 1962, ch. 11, pp. 57-90.

14. Ann Fetter Friedlaender, *The Interstate Highway System, A Study in Public Investment*, op. cit., pp. 129-131.