



Commentaires du Conseil du patronat du Québec

**présentés dans le cadre de la consultation
publique sur le financement du transport en
commun**

Mai 2012

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Conseil du patronat du Québec – mai 2012

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
2^e trimestre 2012

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	5
<i>1.1 Intérêt du Conseil du patronat du Québec</i>	<i>5</i>
<i>1.2 Principes</i>	<i>6</i>
2. L'ADÉQUATION ENTRE LA CONTRIBUTION RELATIVE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PAYEURS ET LES BÉNÉFICES QU'ILS RETIRENT DU TRANSPORT EN COMMUN.....	7
<i>2.1 L'adéquation entre les catégories de bénéficiaires et la part de leur contribution.....</i>	<i>9</i>
<i>La compensation par les usagers de la route de l'externalité négative</i>	<i>11</i>
<i>2.2 L'adéquation entre le territoire de perception et le bassin des bénéficiaires</i>	<i>12</i>
3. L'UTILISATION OPTIMALE ET PARCIMONIEUSE DES FONDS PUBLICS	13
<i>3.1 L'ajustement des ambitions aux moyens.....</i>	<i>13</i>
<i>3.2 L'efficience dans les dépenses</i>	<i>14</i>
<i>3.3 La publication des véritables coûts</i>	<i>16</i>
4. CONCLUSION : PLUSIEURS INSTRUMENTS, UNE SEULE POCHE	16

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

présentés dans le cadre de la consultation publique sur le financement du transport en commun

Mai 2012

1. Introduction

1.1 Intérêt du Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec est heureux de participer à cette consultation publique sur le financement du transport en commun à Montréal. Il reconnaît d'emblée l'importance de développer le transport en commun comme élément central d'une croissance économique durable. Un réseau de transport collectif performant et efficace est essentiel pour assurer la mobilité des personnes, et aussi le transport des marchandises puisqu'il contribue à la réduction de la congestion routière. Il contribue ainsi à la productivité des entreprises et à la vitalité économique.

La présente consultation fait suite à l'adoption par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), dont le principe central est d'encourager, d'ici 2031, l'installation de 40 % des nouveaux ménages à proximité des points d'accès aux réseaux de transport en commun (TC) en favorisant la réalisation de quartiers aménagés en lien avec ce type de transport (Transit Oriented Development TOD). Un corollaire est l'augmentation de la part modale du transport en commun de 25 % à 30 % d'ici 2021 (donc en moins de 10 ans).

Dans le mémoire que nous avons soumis en octobre 2011 lors de la consultation publique portant sur le PMAD, nous souhaitons que le transport en commun soit appelé à occuper une place encore plus considérable, et que ses usagers actuels et potentiels le considèrent comme une véritable solution de rechange à l'automobile. Pour y parvenir, il était clair que le service doive d'abord et avant tout être étendu et rendu plus pratique, efficace, et attractif. Rappelons, par ailleurs, que pour les personnes dont le trajet n'inclut pas le centre-ville (78 % des emplois montréalais sont à l'extérieur du centre-ville) ou qui voyagent en dehors des heures de pointe, l'efficacité de ce mode de transport est beaucoup moins évidente.

L'enjeu du financement des différents projets en transport collectif (investissement prévu de 23 G\$ d'ici 2020), enjeu sur lequel porte la présente consultation, est bien sûr fondamental. Cette question revêt une importance particulière dans le contexte actuel des finances

publiques alors que le Québec doit assumer une dette publique considérable et ne dispose, selon nous, que d'une capacité très limitée d'augmenter le fardeau fiscal des contribuables.

Pour résumer :

- Les employeurs membres du Conseil du patronat, notamment ceux établis dans la région métropolitaine, ont intérêt à ce que leurs employés puissent se rendre à leur travail le plus rapidement possible et, ainsi, éviter notamment les impacts sur la production reliés aux bouchons de circulation et aux pannes de service du transport collectif.
- Les entreprises manufacturières membres du Conseil du patronat établies dans la région métropolitaine ont aussi intérêt à disposer d'une infrastructure routière en bon état pour éviter des retards inopinés dans le transport de leurs matières premières et de leurs produits finis, retards pouvant avoir des conséquences néfastes sur la chaîne de valeur.
- L'ensemble des membres du Conseil du patronat, qu'ils soient de la région métropolitaine ou non, sont des sociétés qui paient des impôts. À ce titre, ils ont intérêt à ce que les fonds publics soient utilisés de façon optimale.

1.2 Principes

La vision du Conseil du patronat à l'égard du financement du transport collectif repose sur certains principes :

- L'adéquation entre la contribution relative des différentes catégories de payeurs et les bénéfices qu'ils retirent respectivement du transport collectif; le principe de l'utilisateur-payeur ou bénéficiaire-payeur;
- L'efficacité maximale dans l'utilisation des dépenses;
- L'adéquation entre l'ampleur des projets et les moyens de la collectivité;
- La transparence dans le financement des infrastructures de transport, tant le transport collectif que le transport routier. Cette transparence peut notamment être assurée par le recours aux fonds dédiés.

L'application de ces principes suppose qu'en plus d'étudier les pistes de solution possibles sur le plan des sources de revenu – que ce soit la recherche de nouvelles sources ou la hausse de sources de revenu existantes – il est impératif de considérer également le volet des dépenses. Y a-t-il moyen de rationaliser certaines dépenses au palier municipal ou au palier provincial? Tous les projets présentés sont-ils nécessaires à court terme? Devrait-on réviser l'horizon de 2020 comme le suggère d'ailleurs même le document de consultation? Etc.

Dans les sections suivantes, nous développons ces idées et les appliquons au cas de la CMM. Ainsi, nous répondons aux questions posées dans le document de consultation.

2. L'adéquation entre la contribution relative des différentes catégories de payeurs et les bénéfices qu'ils retirent du transport en commun

Le transport collectif peut être financé grâce à plusieurs instruments fiscaux et tarifaires, notamment : tarifs, taxes foncières prélevées par les municipalités, taxation spécifique sur le carburant, taxation générale prélevée par les gouvernements. Chacun de ces instruments cotise une catégorie de payeurs. Les catégories de payeurs se répartissent essentiellement selon deux axes : un axe géographique et un axe qui les distribue selon l'ampleur des bénéfices qu'ils retirent du transport collectif. Le tableau suivant situe les instruments fiscaux et tarifaires existants (en caractères réguliers) et envisagés à l'Annexe 4 du document de consultation (en caractères italiques) selon ce schéma.

Tableau 1 : Répartition des instruments de financement selon les catégories de payeurs

	Municipalité	Territoire supra-municipal (CMM, AMT)	Province ou État
Usagers du transport en commun	Tarif d'accès au transport en commun	Tarif d'accès au transport en commun	
Usagers de la route	Taxe sur le stationnement <i>Taxe sur la location de voiture</i>	Taxe sur le carburant de x cents le litre Droit d'immatriculation de 30 \$ sur le territoire de l'AMT <i>Taxe sur le stationnement dans l'ensemble de la RMR</i> <i>Péage routier</i>	Taxe sur le carburant Redevance sur le carbone <i>Tarifcation selon la distance parcourue</i>
Ensemble des résidents ou des consommateurs sur un territoire, sans égard à leur usage du transport en commun ou de la route	Impôt foncier <i>Taxe de vente</i> <i>Droit sur les mutations immobilières</i>	<i>Taxe sur la masse salariale</i> <i>Taxe de vente</i> <i>Taxe de franchise corporative</i>	Taxation générale (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, TVQ)

L'idée fondamentale, à laquelle adhère le Conseil du patronat et qu'il préconise ici, est que la répartition du financement des dépenses¹ associées à un système de TC entre les différentes catégories de payeurs doit correspondre en gros à la répartition des bénéfices qu'apporte ce système à ces mêmes catégories de payeurs. Deux raisons motivent cette orientation fondamentale :

La transparence – À une époque où le contribuable est sollicité d'une multitude de manières, l'acceptabilité d'une taxe ou d'un tarif dépend notamment de la clarté du lien qui peut être établi entre le montant perçu et le service obtenu. La création de fonds dédiés, tel le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), représente une bonne façon d'associer les sources de financement aux dépenses reliées à un service public et, ainsi, d'accroître l'acceptabilité de taxes et de tarifs.

La vérité des coûts – Une pratique courante dans un débat sur le financement d'un service public ou de quelque projet consiste, pour un groupe socioéconomique ou une entité territoriale, à essayer d'en transférer le coût, autant que possible, vers un autre groupe socioéconomique ou un autre palier de gouvernement. La tarification force à se poser les bonnes questions et à trouver les meilleures réponses en tenant compte des véritables coûts et bénéfices. Par exemple, dans le domaine du transport en commun, les pressions sont fortes pour transférer une partie des coûts aux usagers de la route. Les administrations municipales, pour leur part, font financer une partie des coûts des systèmes par le gouvernement provincial, et parfois même par le fédéral. Un tel transfert peut se justifier économiquement par la recherche d'une plus grande efficacité, notamment en présence d'externalités positives ou négatives. Toutefois, la question de l'ampleur de ce transfert demeure entière. Nous y reviendrons plus loin.

Une « externalité » est un impact, positif ou négatif, d'une action accomplie par un agent sur des tiers. Dans le débat sur le financement du transport en commun, plusieurs types d'externalités sont invoqués :

Externalités positives du transport en commun :

- Un usager de la route qui renonce à sa voiture pour emprunter le transport en commun réduit la congestion sur la route au profit des usagers restants. Ces derniers devraient donc contribuer au financement du système de transport en commun en contrepartie de l'avantage relié à la diminution de la congestion. C'est une application du principe « bénéficiaire-payeur ».²
- Un système de transport en commun accroît la valeur du parc immobilier qu'il dessert, ce qui profite à ses propriétaires – entreprises et particuliers; ces

¹ Dans cette analyse, les « dépenses » associées à un système de TC comprennent à la fois les dépenses d'exploitation et d'immobilisation, ces dernières étant financées par voie d'endettement.

² Les notions d'utilisateur-payeur, pollueur-payeur et bénéficiaire-payeur sont définies, entre autres, dans l'étude de Justin Leroux, *Réflexion sur la tarification optimale du réseau routier québécois*, CIRANO, mars 2010.

propriétaires devraient donc contribuer au financement du système de transport en commun, sans égard au fait qu'ils l'utilisent ou non eux-mêmes. C'est là une autre application du principe « bénéficiaire-payeur ».

Externalités négatives de l'usage de la route :

- Un usager de la route contribue à la production de CO₂, au détriment de l'ensemble de l'humanité; il devrait donc être cotisé de manière à compenser cet impact négatif sur des tiers.

2.1 L'adéquation entre les catégories de bénéficiaires et la part de leur contribution

Il existe donc trois catégories de bénéficiaires d'un système de transport en commun :

- 1) ses usagers;
- 2) les usagers de la route qui bénéficient de la diminution de la congestion;
- 3) la communauté territoriale dans son ensemble qui bénéficie d'une activité commerciale, institutionnelle ou industrielle supplémentaire rendue possible par l'offre de transport en commun.

Le Conseil du patronat estime que ces trois catégories de bénéficiaires doivent contribuer au financement d'un système de TC. Mais quelle devrait être la part relative de chacun? C'est là que le véritable débat commence. **Le Conseil du patronat estime que la part de chaque catégorie de bénéficiaires dans le financement d'un système de TC devrait être à peu près équivalente à sa part du bénéfice total engendré par ce système.**

Cela étant, il reste alors tout un travail d'évaluation à faire pour établir la véritable valeur d'un système de TC pour ses usagers, pour les usagers de la route et pour la collectivité qu'il dessert.

Usagers – La valeur d'un système de TC pour les usagers n'équivaut pas aux tarifs perçus qui sont inférieurs aux coûts réels. Elle n'équivaut pas non plus au coût réel. En fait, la valeur d'un système de transport en commun équivaut au coût de la meilleure alternative évitée : c'est le « coût d'option ou d'opportunité ». Pour les usagers qui demeurent à distance de marche de leur travail, ce coût d'option est très faible. Pour ceux qui demeurent loin de leur travail, le coût d'option pourrait équivaloir à celui d'une automobile.

Usagers de la route – Pour évaluer la valeur d'un système de TC pour les usagers de la route, il faudrait estimer l'impact sur le temps total passé par les automobilistes sur la route, en période de pointe, si l'ensemble des usagers du TC devaient se rabattre sur d'autres moyens de transport (transport actif, automobile individuelle, covoiturage, etc.). Ce temps additionnel que les automobilistes dans leur ensemble « perdraient » sur la route plus congestionnée a une valeur. La valeur de ce temps équivaut pour eux à la valeur du

système de TC. Bien sûr, si le transport en commun se fait au détriment des usagers de la route à cause, par exemple, de voies réservées retranchées des voies automobiles – cette valeur est nécessairement moindre.

Collectivité - La valeur d'un système de TC pour la collectivité établie sur le territoire desservi par ce système pourrait être évaluée en calculant l'écart entre la valeur foncière sur ce territoire et celle d'un autre territoire, par ailleurs semblable, qui n'est pas desservi par un tel système.

Nous ne faisons qu'esquisser ici une méthode complexe, qui devrait faire appel à de multiples hypothèses et approximations.³ Néanmoins, les sommes résultant d'une telle approche, qui sera nécessairement discutable, nous paraissent préférables à la situation actuelle où la répartition de la charge entre les catégories de bénéficiaires ne suit pas vraiment une logique économique. Elle résulte tout simplement de la superposition historique de différentes sources de financement, issues souvent elles-mêmes de facteurs politiques.

Selon le document de consultation, les services de TC dans la région métropolitaine sont actuellement financés par cinq catégories de payeurs. Le tableau 2 indique, pour chacune d'entre elles, le territoire de perception et la justification invoquée.

Tableau 2 : Justification à l'appui des contributions demandées aux catégories de payeurs

Catégorie de payeurs	Instrument de financement	Part relative 2010*	Territoire de perception	Justification invoquée
Usagers du TC	Tarifs	31 %	Portée du réseau de TC	Utilisateur-payeur
Usagers de la route	Droits d'immatriculation et taxe sur le carburant	7 %	Ensemble du Québec avec possibilité d'une tranche régionale	Pollueur-payeur et bénéficiaire-payeur
Contribuables municipaux, y compris des usagers et non usagers du TC	Impôt foncier	34 %	Portée approximative du réseau de TC	Bénéficiaire-payeur
Contribuables du Québec, y compris usagers et non usagers du TC	Fonds consolidé du revenu - Québec	22 %	Ensemble du Québec	Bénéficiaire-payeur
Contribuables du Canada, y compris usagers et non-usagers du TC	Fond consolidé du revenu - Canada	6 %	Ensemble du Canada	Bénéficiaire-payeur

*Selon l'Annexe 3 du document de consultation.

³ L'étude du CIRANO citée à la note 2 propose d'ailleurs une méthode semblable.

Avant d'identifier de nouveaux instruments de financement, la question fondamentale, selon le Conseil du patronat, est d'établir quelle catégorie de payeurs doit être sollicitée davantage : les usagers du TC, les usagers de la route, les contribuables municipaux ou les contribuables du Québec et du Canada.

Comme il a été décrit précédemment, la réponse à cette question se trouve dans la part relative de chaque catégorie dans le bénéfice total engendré par le système de transport collectif. Afin de transcender la rhétorique et établir la sollicitation des différents payeurs sur des bases plus solides, le Conseil du patronat recommande que la CMM s'astreigne à évaluer la valeur du bénéfice pour chacune des catégories de payeurs.

La compensation par les usagers de la route de l'externalité négative

Les véhicules routiers représentent une part importante de la production de CO₂ (excluant bien sûr les voitures électriques). Selon le principe pollueur-payeur, il est souhaitable de les amener à compenser cette externalité négative. L'existence d'un mécanisme de perception de cette compensation est donc légitime. Le gouvernement a recours à un tel mécanisme en imposant des taxes sur l'essence et une redevance sur les hydrocarbures. Ces prélèvements peuvent alors être utilisés pour réduire les émissions de CO₂, de pair avec l'accroissement de l'offre de TC.

Cela étant, rien n'empêche la contribution relative des catégories de payeurs d'être différente de la valeur de leur bénéfice relatif par choix social ou politique, mais il demeure important d'avoir une évaluation claire et transparente de cette valeur. Des incitatifs fiscaux peuvent aussi être utilisés pour orienter les choix. En ce moment, des incitatifs fiscaux sont offerts aux usagers du TC, ce qui réduit leur coût d'utilisation de ce mode de transport.

Sans discuter en détail de toutes les propositions de sources potentielles de financement décrites dans le document de consultation, nous désirons formuler certains commentaires sur deux propositions spécifiques en rapport avec l'analyse contenue dans ce paragraphe : une taxe sur la masse salariale payée par les employeurs et les droits d'immatriculation.

Comme bénéficiaires de la plus grande mobilité et de la vitalité générées par le transport en commun, les employeurs contribuent déjà à son financement par les impôts et les taxes sur la masse salariale qu'ils versent au fonds consolidé. Rappelons par ailleurs que les employeurs du Québec sont ceux qui versent le plus de cotisations sur leur masse salariale au Canada. Un employeur québécois verse pour un employé type 32 % de plus en cotisation sur la masse salariale qu'un employeur en Ontario, et 73 % de plus qu'en Colombie-Britannique. Augmenter ces cotisations ne peut que nuire à la compétitivité de nos entreprises.

On voit mal, par ailleurs, pourquoi les droits d'immatriculation devraient servir au financement du transport en commun, étant donné que ces frais fixes sont strictement

reliés, pour le moment, à la possession d'une voiture et à l'accès au réseau routier, sans égard à l'utilisation qui est faite du véhicule.

2.2 L'adéquation entre le territoire de perception et le bassin des bénéficiaires

L'axe horizontal dans le tableau 1 est géographique. Les catégories de payeurs se répartissent en trois territoires concentriques : le premier territoire est celui de la municipalité desservie par le système de TC; le second est le territoire supra-municipal (régional) dont les membres partagent le financement d'un système de TC; le troisième est le territoire du Québec ou du Canada.

Pour faciliter l'acceptation par les contribuables des différents prélèvements associés au TC, il devrait y avoir une bonne adéquation entre la part du financement total prélevé dans chaque territoire et la part du bénéfice total associé à chacun d'entre eux.

Ici aussi, le Conseil du patronat estime que la CMM devrait essayer de chiffrer la valeur du bénéfice d'un système de TC pour chacun de ces trois territoires. Selon cette logique, l'essentiel du financement d'un système de TC devrait provenir des usagers et des contribuables établis sur le territoire (municipal ou régional) desservi par le système, car ce sont ces citoyens qui en sont les principaux bénéficiaires. Une part plutôt faible du financement devrait provenir des paliers provincial et fédéral. Selon les chiffres de l'Annexe 3 du document de consultation, reproduits ici dans le tableau 2, la part combinée des gouvernements du Québec et du Canada, s'élevant à 28 % en 2010, serait fort probablement supérieure à la part des bénéfices que retirent l'ensemble des contribuables québécois et canadiens d'un système de transport collectif implanté dans la CMM. Évidemment, encore là, il faudrait tenir compte dans l'évaluation de l'impact économique positif sur tout le Québec d'une métropole dynamique et attrayante.

Dans le système actuel, chaque municipalité ou agglomération ou communauté métropolitaine qui désire un investissement en TC sur son territoire essaie de faire pression sur les gouvernements supérieurs, surtout provincial, pour qu'il le finance.⁴ Ce système induit une culture axée sur la réclamation et la pression politique.⁵ Dans l'opinion publique, l'efficacité d'une administration municipale se mesure notamment en fonction de sa capacité à obtenir des investissements de Québec. Quand une municipalité obtient un investissement de Québec, les autres municipalités en demandent autant au nom du principe de « l'équité ». Le gouvernement se trouve ainsi amené à traiter tout le monde sur un pied d'égalité, même si la situation de chacun appelle parfois des solutions différentes et que, compte tenu des contraintes budgétaires, il faut bien prioriser.

⁴ Un exemple parmi d'autres : le « Protocole des trois villes » par lequel Montréal, Laval et Longueuil ont demandé en 2009 à Québec de financer la prolongation du métro dans leurs trois villes.

⁵ Voir par exemple : Bruno Bisson, « Un duel Montréal-Laval autour du métro? », 27 mai 2011 <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/201105/27/01-4403316-un-duel-montreal-laval-autour-du-metro.php>

Imaginons maintenant un autre modèle. Dans un régime où l'essentiel des dépenses d'immobilisation pour un système de TC serait payé par une instance municipale ou supra-municipale, les administrations municipales consacraient plus d'énergie à convaincre leurs propres contribuables et à mieux contrôler les coûts de leurs projets, qu'à faire des représentations auprès de Québec. Au fond, le Conseil du patronat préconise un changement de culture politique : passer d'une culture axée sur la réclamation de son « dû » auprès des paliers supérieurs de gouvernement, à une culture axée sur l'autonomie municipale et son corollaire : la responsabilité financière des projets. Pour y parvenir cependant, les municipalités doivent avoir plus de marge fiscale que celle qui leur est offerte par l'impôt foncier.

3. L'utilisation optimale et parcimonieuse des fonds publics

3.1 L'ajustement des ambitions aux moyens

Un principe bien simple, valable dans la vie publique comme dans la conduite des entreprises et celle des ménages, est qu'il vaut mieux « vivre selon ses moyens ».

Le document de consultation indique que :

« Augmenter la part des déplacements du transport en commun de 25 % à 30 % signifie que nos réseaux de transport en commun devront accueillir 640 millions de déplacements annuellement, représentant une augmentation de 160 millions de déplacements additionnels comparativement à 2010. Cet objectif ambitieux nécessite une accélération des investissements en transport en commun, même s'il apparaît que l'horizon 2020 devra être réévalué à la lumière des capacités de réalisation ».

Ainsi, les planificateurs de la CMM ont fixé un objectif, certes souhaitable, mais sans avoir vérifié au préalable si la collectivité avait les moyens de réaliser une telle ambition. Maintenant, le document de consultation considère cet objectif comme immuable et s'attache essentiellement à trouver les moyens de l'atteindre.

Le Conseil du patronat s'interroge sérieusement sur le bien-fondé d'une telle approche. Pour utiliser une analogie, supposons que le service de marketing d'une entreprise privée propose un objectif très ambitieux : accroître, par exemple, la part de marché de l'entreprise d'un pourcentage très important en un très court laps de temps. Avant de souscrire à cet objectif et d'en faire la promotion, il va de soi que la direction de l'entreprise demandera aux responsables de ce service comment ils comptent s'y prendre pour atteindre cet objectif hors du commun. Le lien de cause à effet entre les moyens à mettre en œuvre et l'objectif

visé doit être clarifié, le financement trouvé avant que l'objectif soit déterminé et soit annoncé.

Le Conseil du patronat souhaite participer à la recherche de solutions pour assurer le financement approprié des projets de TC. Toutefois, ce n'est pas parce que les sources de financement actuelles s'avèrent insuffisantes par rapport au coût total des projets qu'il faille pour autant accroître ce financement au regard du coût estimé des projets. Il y a lieu de s'interroger aussi sur la possibilité de réduire le nombre ou la portée des projets pour qu'ils correspondent davantage aux moyens financiers disponibles.

Par exemple, bien que le projet de tramway au centre-ville de Montréal paraisse intéressant, nous ne croyons pas que la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec disposent présentement des ressources financières nécessaires pour implanter ce nouveau système de TC.

Le Conseil du patronat se questionne par ailleurs sur la notion de « droit à la mobilité ». Le document de consultation affirme que la Commission du transport de la CMM a défini des « prémisses » à sa réflexion, y compris : « La reconnaissance du droit à la mobilité pour les individus et la région, impliquant que le financement du transport en commun soit équitable et suffisant pour les besoins métropolitains sur les plans social, environnemental et économique ».

Quand il est question de droits, on peut les classer généralement en deux catégories : les droits fondamentaux, qui sont en fait des libertés (vie, intégrité de la personne, conscience, expression, association, circulation, etc.), et les droits dits sociaux (santé, éducation, etc.). Les droits sociaux sont en fait des objectifs de politique publique, tributaires des ressources financières que les contribuables, par le truchement des gouvernements, veulent bien leur accorder. Le « droit à la mobilité », sur lequel la Commission se base à titre de prémisses, ne renvoie pas à la liberté de circuler (une liberté fondamentale, de la première catégorie), mais bien à un **nouveau droit social**, de la seconde catégorie, qui peut être interprété comme une obligation pour les pouvoirs publics de fournir un service de TC, dont le financement serait « équitable et suffisant ». Les notions d'équité et de suffisance étant subjectives, la CMM ne se rend peut-être pas service en érigeant la mobilité au rang de droit.

3.2 L'efficience dans les dépenses

Quand un gouvernement ou une municipalité s'apprête à demander un effort supplémentaire à ses contribuables, surtout dans le contexte où le fardeau fiscal est déjà lourd, il doit être capable de démontrer qu'il a tiré toute la valeur possible des fonds qui lui ont déjà été confiés. Tant que les contribuables soupçonneront qu'il reste des gisements d'économie à exploiter dans l'utilisation des fonds publics, ils seront réticents à replonger la main dans leur poche. Voilà une attitude bien compréhensible.

Lorsqu'un organisme public veut taxer davantage des contribuables déjà surtaxés, il doit faire la preuve qu'il a fait tout en son pouvoir pour extraire la valeur des fonds dont il jouit déjà. Ainsi, on peut se demander si d'autres dépenses, qui peuvent être jugées moins prioritaires, ne peuvent être réduites pour financer le transport en commun. Le Conseil du patronat a souvent invoqué dans ses interventions la notion de « cran d'arrêt ». Cette notion implique que la création de tout nouveau programme ou de toute nouvelle dépense devrait nécessairement être compensée par l'élimination ou la réduction équivalente d'une dépense ou d'un programme déjà existants, mais jugés moins prioritaires. La même logique devrait s'appliquer à la situation actuelle.

Sur un autre plan, il faudrait peut-être examiner l'efficacité des services de transport en général. Le document de consultation n'aborde pas du tout la question à savoir s'il y aurait moyen de comprimer les coûts du TC, à la fois les coûts d'exploitation des systèmes existants et ceux des projets nécessaires à leur maintien ou leur bonification. À cet égard, il est important de souligner la performance de la STM reconnue mondialement selon plusieurs indicateurs. La STM a notamment remporté le Prix de la meilleure société de transport en Amérique du Nord en 2010 grâce, entre autres, à un faible coût par kilomètre-passager.

De façon générale, certaines questions méritent d'être posées.

Peut-on mieux utiliser le système de transport par autobus, notamment électrique, système relativement moins coûteux comparativement aux modes plus lourds?

Certaines fonctions reliées aux systèmes de transport collectif pourraient-elles faire l'objet d'un marché concurrentiel? Par exemple, l'entretien des autobus pourrait-il être fait dans plusieurs garages exploités par différentes sociétés, publiques ou privées? Si les garages étaient mis en concurrence pour l'obtention de mandats d'entretien, sans doute seraient-ils incités à revoir leur processus et leur organisation du travail.

Les sociétés de service de transport pourraient-elles, par ailleurs, faire appel à plusieurs concurrents pour la fourniture de services sur leur territoire de desserte original lorsque cela est techniquement possible, dans le cas, par exemple, des réseaux d'autobus? Des organismes de TC voisins ou, encore, des sociétés privées pourraient être chargés, à la suite d'un appel d'offres, de fournir le service sur un seul ou quelques circuits d'autobus. D'ailleurs, des fournisseurs de services privés, comme les services d'autocar, se concurrencent déjà à l'occasion de l'octroi des mandats par les conseils intermunicipaux de transport (CIT).

Il s'agit là de quelques questions auxquelles il serait intéressant de trouver des réponses.

3.3 La publication des véritables coûts

Finalement, tandis que la CMM, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et le gouvernement cherchent à financer des projets, tous plus intéressants les uns que les

autres, d'une valeur totalisant près de 23 milliards de dollars, il est sage de se remémorer certaines expériences pénibles d'énormes dépassements de coûts par rapport aux prévisions publiques originales. Pour n'en citer qu'une seule, pensons au prolongement du métro jusqu'à Laval. Il est important de s'assurer de la fiabilité des estimations de coûts divulguées.

4. Conclusion : plusieurs instruments, une seule poche

Pour beaucoup de gens, les services de TC et les routes sont des biens qui se substituent les uns aux autres. Pour ceux qui garent leur voiture dans un stationnement incitatif puis empruntent le TC, ce sont des biens complémentaires. En visant à accroître la part modale du TC aux dépens de l'automobile, le PMAD s'adresse spécifiquement aux citoyens qui peuvent opter pour l'un ou l'autre des deux modes.

Par ailleurs, plusieurs instruments de financement parmi ceux évoqués dans le document de consultation sont également destinés à financer les infrastructures routières, notamment le péage et la taxe sur l'essence. Même si ces instruments sont utilisés par trois ou quatre instances (le prestataire de TC, l'opérateur d'un pont à péage, la municipalité, l'AMT, le gouvernement provincial), c'est toujours le même résident qui paie. Tout ce financement provient de la même poche.

À partir du moment où il y aura une correspondance plus claire entre les sommes prélevées et leur utilisation, à la fois pour la route et pour le TC, le résident sera mieux outillé pour choisir le mode de transport le mieux adapté à sa situation.

Pour ces raisons, la réflexion de la CMM sur le mode de financement du TC ne peut se faire indépendamment de celle qui s'effectue sur le financement des infrastructures routières aux paliers municipal et provincial. Bien sûr, chaque ordre de gouvernement conserve sa liberté de taxer comme bon lui semble dans les champs fiscaux auxquels il a accès, mais il reste que la CMM et le ministère des Transports du Québec ont intérêt à réfléchir ensemble sur le bon usage des différents instruments de financement.

De plus, cette réflexion ne peut se faire sans tenir compte de la capacité limitée d'augmenter le fardeau fiscal des contribuables et des besoins financiers des gouvernements dans leurs autres sphères d'intervention comme la santé et l'éducation. Les citoyens ont intérêt à ce que les gouvernements fassent des choix et priorisent, dans toute la gamme des services offerts, ceux auxquels les citoyens tiennent absolument par rapport à ceux qui peuvent être délaissés.