



BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET
OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

Estimation des coûts d'un crédit d'impôt pour les droits de péage sur le pont de la Confédération

Ottawa, Canada
31 août 2016
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

En vertu de l'alinéa 79.2d) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les parlementaires peuvent demander au directeur parlementaire du budget d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement. Conformément à une demande présentée par un parlementaire au titre de la *Loi*, le présent document fournit une estimation des coûts d'un projet de crédit d'impôt personnel pour les droits de péage sur le pont de la Confédération.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Jason Jacques a rédigé le rapport. Duncan MacDonald et Mostafa Askari ont fourni leurs commentaires. Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publications. Veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca pour obtenir de plus amples renseignements.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Combien le crédit d'impôt du pont de la Confédération coûterait-il?	3
2. Revenus de péage requis pour exploiter et entretenir le pont	6
3. Manque à gagner en recettes fiscales par suite du renoncement aux droits de péage sur le nouveau pont Champlain	9
Références	10
Notes	11

Résumé

Le présent rapport, produit à la demande de l'honorable Percy Downe, sénateur de l'Île-du-Prince-Édouard, évalue les coûts du crédit d'impôt personnel non remboursable proposé pour les droits de péage du pont de la Confédération payés par les résidents locaux, c'est-à-dire les résidents vivant dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Downe a aussi demandé deux analyses complémentaires. En particulier :

- Le contrat actuel conclu avec une société du secteur privé, qui devrait arriver à échéance en 2032, pourrait-il être prolongé de manière à ce qu'on obtienne un taux de rendement similaire, tout en réduisant les droits de péage?
- Quel est le coût, pour le gouvernement fédéral, de la décision stratégique visant à renoncer aux droits de péage sur le nouveau pont Champlain au Québec?

Crédit d'impôt pour le pont de la Confédération

Des données mensuelles sur le trafic routier indiquent que les résidents locaux ont effectué 730 000 déplacements non commerciaux sur le pont de la Confédération en 2015. Des droits de péage de près de 17 millions \$ ont donc été payés à la société du secteur privé assurant l'exploitation du pont.

Un nouveau crédit d'impôt personnel non remboursable applicable sur la première tranche d'imposition (c'est-à-dire 15 %) entraînerait ainsi un manque à gagner en recettes fiscales de 2,5 millions \$ par année pour le gouvernement fédéral (Figure 1 du résumé). Ce manque à gagner devrait augmenter lentement en fonction des droits de péage et du trafic routier.

Il est présumé que la fréquence des déplacements sur le pont ne changerait pas à la suite de la réduction du coût de ces derniers après impôt.

Figure 1 du résumé

Coût fiscal global du crédit d'impôt proposé

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
2,5	2,6	2,7	2,8	2,9

Coût fiscal (en millions \$)

Sources : Province de l'Île-du-Prince-Édouard; Directeur parlementaire du budget.

Conséquence de la prolongation du contrat sur la réduction des droits de péage actuels

Le gouvernement du Canada a conclu un contrat avec une société privée en vertu duquel tous les revenus de péage lui sont versés jusqu'en 2032 à titre de compensation pour la construction de la structure originale, ainsi que l'exploitation et l'entretien de celle-ci jusqu'en 2032.

Puisqu'il s'agit d'une société fermée, il n'existe aucune donnée publique sur le profit net qu'elle devrait cumuler jusqu'à la fin du contrat.

Toutefois, il est possible de réaliser des estimations en se fondant sur la marge moyenne de profit net de sociétés qui exploitent et entretiennent des immobilisations, ainsi que sur les coûts d'exploitation et d'entretien comparables d'autres biens.

Le DPB calcule que les droits de péage pourraient être réduits de près de 46 % par rapport à leur niveau actuel pour payer les dépenses annuelles moyennes d'exploitation et d'entretien jusqu'à la fin de la vie utile estimée de 100 ans du pont (en 2097).

Estimation du manque à gagner en recettes fiscales par suite du renoncement aux droits de péage sur le nouveau pont Champlain

Le gouvernement du Canada a publié les coûts prévus du remplacement du pont Champlain en 2015.

Selon ces chiffres, la décision de renoncer aux droits de péage afin de recouvrer la totalité des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien du nouveau pont Champlain entraînerait un manque à gagner en recettes fiscales de 4,3 milliards \$ sur 30 ans. Cela correspond à la durée du contrat de PPP, à la fin duquel le bien retourne au gouvernement fédéral.

1. Combien le crédit d'impôt du pont de la Confédération coûterait-il?

Qu'est-ce qu'un crédit d'impôt?

Les crédits d'impôt sont des sommes d'argent pouvant servir à compenser une obligation fiscale fédérale actuelle. La plupart des crédits d'impôt fédéraux des particuliers sont calculés en multipliant le taux d'imposition de la première tranche d'imposition par la somme statutaire ou la dépense pertinente. Par exemple, un particulier payant 800 \$ pour un laissez-passer de transport en commun aurait droit à un crédit d'impôt de 120 \$.

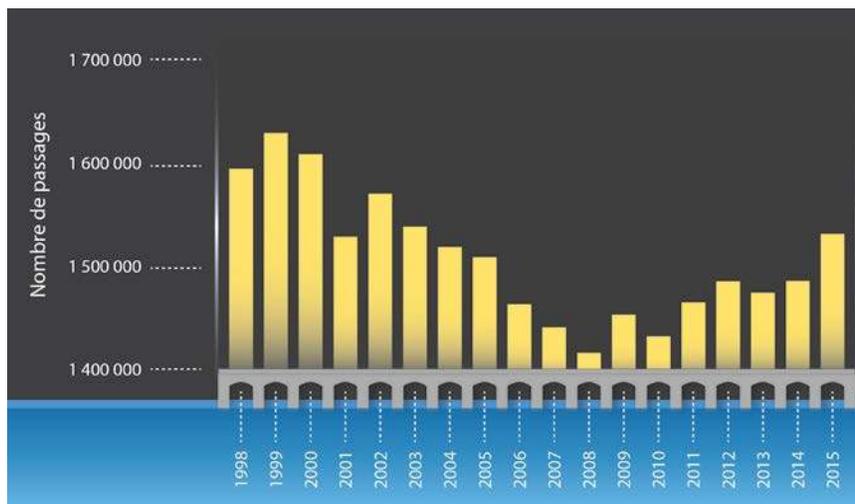
Le sénateur Percy Downe a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) d'évaluer les coûts du crédit d'impôt proposé pour les droits de péage payés sur le pont de la Confédération par les résidents locaux. Le crédit d'impôt posséderait les caractéristiques suivantes :

- **Admissibilité** : les résidents locaux, c'est-à-dire ceux vivant dans l'Île-du-Prince-Édouard et dans la région du Nouveau-Brunswick à proximité immédiate du pont de la Confédération.
- **Avantage** : les déclarants fédéraux admissibles pourraient réclamer tous les droits de péage payés sur le pont de la Confédération au cours d'une année d'imposition donnée et obtenir un crédit de 15 %.
- **Non remboursable** : le crédit d'impôt compenserait l'impôt fédéral total payé par chaque particulier, ce qui signifie que les déclarants sans obligation fiscale ne pourraient réclamer aucun avantage fiscal.

Afin d'évaluer le nombre de déclarants potentiellement admissibles, le DPB a compilé des données recueillies par le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard sur le trafic routier sur le pont. Comme le montre la Figure 1-1, il s'effectue environ de 1,4 à 1,6 million de déplacements par année sur le pont de la Confédération depuis 1998. Divers types de véhicules traversent le pont, mais il s'agit principalement d'automobiles et de véhicules commerciaux assurant le transport de marchandises.

Les droits de péage sur le pont de la Confédération ne s'appliquent qu'au départ de l'Île-du-Prince-Édouard. Il est donc présumé que seulement la moitié de ces déplacements encourrent un droit de péage¹.

Figure 1-1 Stabilité relative du trafic routier sur le pont de la Confédération au fil des ans



Sources : Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard; Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Les données de 2007 n'étaient pas disponibles et ont donc été interpolées par le personnel du Bureau du directeur parlementaire du budget.

Il n'existe aucune donnée sur le lieu de résidence des personnes traversant le pont de la Confédération. La province de l'Île-du-Prince-Édouard recueille toutefois des données mensuelles sur le trafic routier, qui atteint en général un sommet en juillet et en août, lorsque la saison touristique bat son plein.

Qu'est-ce que l'indice des prix à la consommation?

L'indice des prix à la consommation, ou IPC, est un indicateur de changement du prix de détail des biens et services les plus couramment achetés au Canada. Statistique Canada le calcule tous les mois. Il s'agit de la mesure la plus courante du changement des prix à la consommation.

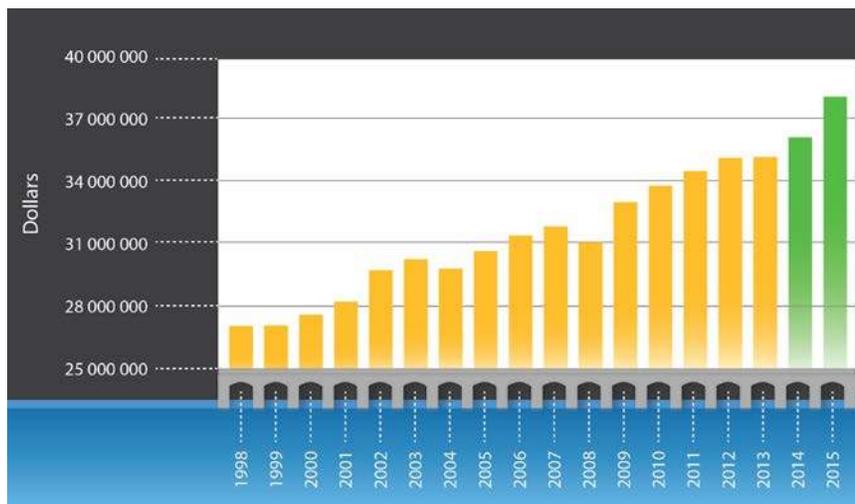
Le DPB suppose ainsi que le trafic routier observé durant les autres mois correspond à l'activité des résidents locaux. Ce trafic « local » représente près de 60 % des déplacements annuels, ou 886 000, sur le pont de la Confédération en 2015.

Les données indiquent aussi que près de 10 % du trafic routier total est de nature « commerciale » et qu'il ne serait donc pas admissible au crédit d'impôt.

De 1998 à 2015, les revenus de péage annuels ont augmenté lentement en fonction du trafic routier relativement stable (Figure 1-2). Selon l'entente conclue avec l'exploitant privé du pont de la Confédération, les droits de péage peuvent augmenter d'au plus 75 % de la variation de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'année précédente.

Ainsi, le coût nominal du passage sur le pont de la Confédération a progressivement augmenté au fil du temps².

Figure 1-2 Augmentation lente des revenus de péage du pont de la Confédération



Source : Réponse à la question Q-468 inscrite au *Feuilleton*, directeur parlementaire du budget.

Note : Les revenus de 2014 et de 2015 sont des prévisions préparées par le personnel du directeur parlementaire du budget, qui reposent sur les données réelles du trafic routier sur le pont, l'indice des prix à la consommation actuel et les droits de péage moyens pondérés de 2010 à 2013.

Le DPB suppose que les résidents empruntant le pont paient des droits de péage pour véhicules passagers, droits qui s'élevaient à 45,50 \$ en 2015. Compte tenu de la part des déplacements de nature « locale », cela donne à penser que près de 17 millions \$ en droits de péage payés en 2015 pourraient être admissibles au crédit d'impôt proposé.

Selon le taux de crédit d'impôt proposé de 15 %, cela entraînerait un manque à gagner en recettes fiscales de 2,5 millions \$ (Figure 1-3). Il est prévu que le manque à gagner augmentera lentement en fonction de la croissance historique du trafic routier et de la progression prévue (par le DPB) de l'IPC à moyen terme.

Il est présumé que la fréquence des déplacements sur le pont ne changerait pas à la suite de la réduction du coût de ces derniers après impôt.

Figure 1-3 Coût fiscal global du crédit d'impôt proposé

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
2,5	2,6	2,7	2,8	2,9
Coût fiscal (en millions \$)				

Sources : Province de l'Île-du-Prince-Édouard; Directeur parlementaire du budget.

2. Revenus de péage requis pour exploiter et entretenir le pont

Le sénateur Downe a aussi demandé si le contrat actuel conclu avec la société du secteur privé, qui devrait arriver à échéance en 2032, pourrait être prolongé de manière à ce qu'on obtienne un taux de rendement similaire, tout en réduisant les droits de péage.

Le gouvernement du Canada a conclu un contrat avec une société privée en vertu duquel tous les revenus de péage lui sont versés jusqu'en 2032 à titre de compensation pour la construction de la structure originale, ainsi que l'exploitation et l'entretien de celle-ci jusqu'en 2032. Voici les quatre principaux aspects financiers du contrat :

1. Contracter un emprunt pour financer la phase de construction.
2. Le gouvernement du Canada accepte d'acquitter et de rembourser cette dette.
3. La société perçoit et conserve tous les droits de péage sur le pont de la Confédération jusqu'en 2032.
4. La société exploite et entretient le pont de la Confédération jusqu'en 2032, après quoi la responsabilité de celui-ci revient au gouvernement du Canada.

Les investissements rapporteront tous un certain taux de rendement pendant la durée du contrat. L'une des méthodes employées pour calculer ce taux de rendement consiste à projeter tous les flux nets de trésorerie de l'investisseur (qu'ils soient positifs ou négatifs) pendant la vie du projet. Les flux de trésorerie seraient ajustés en fonction d'un taux de rendement requis, et tous les flux de trésorerie résiduels seraient additionnés.

Dans le cas du pont de la Confédération, les flux nets de trésorerie pour l'exploitant actuel seraient liés à un certain nombre de facteurs : la phase de construction initiale; la subvention directe annuelle du gouvernement pour rembourser la dette contractée pendant la construction; la perception des revenus de péage; les coûts annuels d'exploitation et d'entretien.

Le taux d'actualisation du projet correspondrait généralement au coût du capital (emprunt, autres investissements en actions), ainsi qu'à la prime associée au risque perçu du projet pour l'entreprise.

Dans le cas du pont de la Confédération, le risque lié au projet, surtout pendant la phase de construction, serait supérieur à la normale compte tenu de la complexité sur le plan technique du projet à cette étape.

En théorie, une entreprise serait indifférente à l'échéancier des flux de trésorerie, pourvu que la valeur actualisée nette prévue (c'est-à-dire la valeur réelle estimée de tous les flux de trésorerie) demeure inchangée. Ainsi, il serait acceptable d'échelonner les flux de trésorerie sur une longue période, à condition que ceux-ci soient proportionnellement plus élevés.

La « valeur temporelle de l'argent »

La « valeur temporelle de l'argent » est un concept financier selon lequel un dollar vaut plus aujourd'hui que demain. Règle générale, les personnes détenant de l'argent peuvent choisir de le mettre de côté et d'en recevoir des intérêts sans risque. Ainsi, en théorie, il importerait peu à une personne à qui l'on doit de l'argent de recouvrer cet argent aujourd'hui ou de le recouvrer plus tard, plus les intérêts.

De la même manière, l'entreprise serait heureuse de recevoir moins d'argent, à condition qu'elle le reçoive sur une plus courte période. Ce concept est connu sous le nom de « valeur temporelle de l'argent ».

Puisqu'il s'agit d'une société fermée, il n'existe aucune donnée publique sur les flux nets de trésorerie qui sont générés ou qui devraient l'être au cours de la vie du projet. Les droits de péage visent à compenser la société pour ses activités actuelles ainsi que pour le risque qu'elle a accepté d'assumer pendant la phase de construction initiale. De la même manière, le DPB n'a pas accès à l'analyse interne de la société pour déterminer le taux de rendement prévu du projet pendant la durée du contrat.

Même si le DPB n'est pas en mesure d'analyser la volonté de la société de recevoir des droits de péage moins élevés sur une période prolongée, des données sont disponibles pour évaluer les revenus de péage requis pour obtenir le taux de rendement moyen du marché pour l'entretien et l'exploitation du pont de la Confédération.

Statistique Canada recueille tous les ans des données financières et fiscales pour les entreprises, classées par catégorie d'entreprise³. Ces données indiquent que les sociétés chargées de l'exploitation et de l'entretien de biens d'infrastructure importants, comme les services publics, ont généralement une marge bénéficiaire d'exploitation de 15 %, c'est-à-dire que leur revenu annuel s'élève à près de 15 % de leurs revenus totaux. Ainsi, les dépenses moyennes représentent 85 % des revenus totaux.

Même si les données de Statistique Canada peuvent donner une idée de la proportion des revenus, des dépenses et des bénéfices d'une entreprise, il faut d'autres données pour évaluer les chiffres réels relatifs au pont de la Confédération. Le DPB s'est appuyé sur des données publiées pour deux biens semblables : le pont Golden Ears en Colombie-Britannique et le pont Champlain au Québec.

Les données financières réelles sur le pont Golden Ears sont publiées tous les ans par Translink, l'entité publique responsable de la gestion des services de transport en commun municipaux de la région du Grand Vancouver. Translink, en collaboration avec un partenaire du secteur privé, a ouvert le pont Golden Ears en 2009.

Même si les coûts de construction du pont Golden Ears ont été inférieurs à ceux du pont de la Confédération, et que le climat n'est pas le même aux deux endroits, ils donnent une indication des coûts d'exploitation et d'entretien estimés pour un bien comparable.

Le gouvernement du Canada a publié des données financières estimatives pour le nouveau pont Champlain en 2015. Les données comprennent les coûts de construction du nouvel actif, ainsi que les dépenses d'exploitation et d'entretien prévues durant le contrat de gestion de PPP de 30 ans.

Là encore, même si les données ne sont que des prévisions et que les coûts de construction sont plus élevés, le nouveau pont Champlain se trouve dans un climat semblable, et les données fournissent une indication des coûts de fonctionnement estimés pour un actif comparable.

Les coûts d'exploitation et d'entretien du pont Golden Ears sont demeurés stables à 5,9 millions \$ au cours des quatre dernières années. Normaliser les dépenses en utilisant le coût d'investissement de l'actif original laisse entendre que les dépenses d'exploitation et d'entretien du pont de la Confédération (dont le coût d'investissement initial s'élevait à 1 milliard \$) se chiffrent à près de 9 millions \$ par année en 2015⁴.

En comparaison, les coûts d'exploitation, d'entretien et de remise en état prévus au cours des 30 premières années d'exploitation du nouveau pont Champlain s'élèvent à 780 millions \$, soit près de 26 millions \$ par année.

En utilisant une méthode de normalisation semblable, cela laisse entendre que les dépenses d'exploitation et d'entretien du pont de la Confédération s'élèveraient à près de 17 millions \$ par année en 2015. Compte tenu de ce qui précède, le profit net annuel moyen devrait être de près de 3 millions \$ et les revenus, de près de 20 millions \$.

Par conséquent, les droits de péage pourraient être réduits de près de 46 % (près de 15 millions \$ en dollars courants) pour payer les dépenses annuelles moyennes d'exploitation et d'entretien jusqu'à la fin de la vie utile estimée de 100 ans du pont (en 2097).

Comme il a été mentionné plus tôt, cette estimation ne porte que sur les dépenses d'exploitation et d'entretien du pont de la Confédération. Les droits de péage actuels visent à payer les coûts d'exploitation et d'entretien actuels, ainsi qu'à indemniser l'entrepreneur pour le risque qu'il a accepté d'assumer pendant la phase de construction.

Aussi, la comparaison entre le pont de la Confédération, le pont Golden Ears et le nouveau pont Champlain est imparfaite, puisque tous ces ponts varient sur le plan de la taille, de la complexité technique, du trafic routier et du climat.

3. Manque à gagner en recettes fiscales par suite du renoncement aux droits de péage sur le nouveau pont Champlain

Le gouvernement du Canada a publié les coûts prévus du remplacement du pont Champlain en 2015.

Selon ces chiffres, la décision de renoncer aux droits de péage afin de recouvrer la totalité des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien du nouveau pont Champlain entraînera un manque à gagner en recettes fiscales de 4,3 milliards \$ sur 30 ans. Cela correspond à la durée du contrat de PPP, à la fin duquel l'actif retourne au gouvernement fédéral.

Références

Annual Confederation Bridge Tolls. <http://www.confederationbridge.com/fr/>. Strait Crossing Limited. 2015.

Case Study of Golden Ears Bridge.
<http://www.partnershipsbcc.ca/projects/operational-complete/golden-ears-bridge/>. Partnerships British Columbia. 2014.

Prince Edward Island Annual Statistical Review(s).
<http://www.gov.pe.ca/finance/index.php3?number=publications&view=az&dept=&lang=E>. Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 1999 à 2015.

Réponse à la question Q-468 inscrite au Feuilleton. Parlement du Canada. 2014.

Remplacement du pont Champlain : Établissement des droits de péage.
http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Champlain_Replacement_FR.pdf. Directeur parlementaire du budget. 2014.

2015 Year End Financial and Performance Report. http://www.translink.ca/-/media/Documents/about_translink/corporate_overview/corporate_reports/quarterly_reports/2015/Financial_and_Performance_Report_2015_YearEnd_Report.pdf. Translink. 2016.

26^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada. <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/oca-bac/ar-ra/cpp-rpc/pages/cpp26.aspx>. Bureau du surintendant des institutions financières. 2013.

Notes

1. Il s'agit d'une hypothèse simplificatrice émise par le personnel du DPB, puisqu'il peut y avoir des entrées et des sorties nettes de l'Île-du-Prince-Édouard au cours d'un exercice donné.
2. Puisque l'augmentation des droits de péage ne peut être supérieure à l'inflation, le coût réel des droits de péage du pont de la Confédération ont diminué au fil du temps.
3. Statistiques financières et fiscales des entreprises, par catégorie du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord. Matrice CANSIM 180-0003.
4. Les coûts d'investissement de départ du pont Golden Ears Bridge et du nouveau pont Champlain ont été convertis en dollars de 1998, année où le pont de la Confédération a été mis en service. Les coûts d'exploitation et d'entretien ont été déduits en utilisant le ratio des coûts du pont Golden Ears en 2015 et du nouveau pont Champlain sur les 30 années du contrat de PPP.