

INNOVATIONS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS

En 1993, le Conseil des transports urbains de l'ATC a publié un Dossier intitulé **Une nouvelle vision des transports urbains**. Ce Dossier propose une vision générale des transports urbains qui s'étale sur une période de 30 ans et qui peut être adaptée aux circonstances propres à chaque ville. Cette vision s'appuie sur 13 principes décisionnels (voir encadré) destinés à modeler un avenir plus souhaitable. Ces principes préconisent d'apporter d'importants changements aux pratiques appliquées jusqu'à présent dans les domaines de l'aménagement des terres et des milieux urbains, de la place des automobiles à un seul occupant par rapport aux autres modes de déplacement ainsi que du financement des transports.

Depuis sa publication, plusieurs administrations municipales ainsi que des organisations provinciales et nationales ont souscrit à cette vision, si bien que les principes qu'on y trouve commencent à transparaître dans les plus récents plans municipaux. L'Organisation de coopération et de développement économiques a elle-même déjà indiqué qu'elle considérerait cette vision comme un excellent exemple « de réflexion éclairée sur la mise en place de transports durables et non préjudiciables à l'environnement au Canada ». De son côté la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a qualifié tout le Dossier « d'énoncé de vision sans doute le plus marquant à l'heure actuelle au Canada ».

PRINCIPES DÉCISIONNELS DE LA NOUVELLE VISION

- 1. La structure urbaine et l'occupation des sols**
Prévoir de plus fortes densités et une occupation des sols plus diversifiée.
- 2. La marche**
Promouvoir la marche comme mode individuel privilégié de déplacement.
- 3. La bicyclette**
Multiplier les possibilités d'utiliser la bicyclette pour les déplacements.
- 4. Les transports en commun**
Améliorer les services de transport en commun pour en augmenter l'attrait par rapport à celui de l'automobile.
- 5. L'automobile**
Créer un milieu où l'automobile peut jouer un rôle plus pondéré.
- 6. Le stationnement**
Planifier l'offre et la tarification du stationnement dans le contexte des priorités accordées aux piétons, aux cyclistes, aux usagers des transports en commun et aux automobilistes.
- 7. Le transport des marchandises**
Améliorer l'efficacité de la distribution des marchandises en milieu urbain.
- 8. L'intégration intermodale**
Promouvoir les liens intermodaux et interréseaux.
- 9. Les nouvelles technologies**
Promouvoir de nouvelles technologies qui permettront d'améliorer la mobilité en milieu urbain et qui contribueront à protéger l'environnement.
- 10. L'optimisation des systèmes**
Optimiser l'utilisation des réseaux actuels de transport des personnes et des marchandises.
- 11. Les besoins des groupes particuliers**
Concevoir et exploiter des systèmes de transport que peuvent utiliser les handicapés.
- 12. L'environnement**
S'assurer que les décisions en matière de transports urbains protègent et améliorent l'environnement.
- 13. Le financement**
Trouver de meilleurs moyens de financer les réseaux de transport urbain de demain.

Dossier de l'ATC – *Une nouvelle vision des transports urbains* – 1993.

En 1997, le Conseil des transports urbains a publié un Dossier intitulé *Le financement des transports urbains*. Ce Dossier traite plus à fond du principe décisionnel n° 13 de la vision précitée, principe qui recommande l'élaboration « de meilleurs moyens de financer les réseaux de transport urbain de demain ». Globalement, le Dossier contient une analyse des nouvelles méthodes de financement des transports ainsi que de leurs buts et critères d'application (voir encadré), il décrit les éléments qui devraient constituer les nouveaux modèles de financement et il recommande différentes mesures à prendre dans ce contexte.

Depuis, les provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec ont adopté des mesures spécifiques aux fins de garantir un financement plus durable des activités de développement ou d'entretien des réseaux de transport des agglomérations urbaines de Calgary et Edmonton, de Vancouver et de Montréal, respectivement. Ces réseaux de transport urbain nous fournissent en définitive des modèles qui peuvent être examinés et surveillés en regard des besoins en financement des transports d'autres centres urbains canadiens importants. Le présent Dossier a pour objet de fournir l'information de base pertinente à ces modèles innovateurs, bilan des résultats obtenus et des leçons apprises à l'appui.

LES NOUVEAUX MODÈLES DE FINANCEMENT DEVRAIENT POURSUIVRE UN MÊME BUT FONDAMENTAL ET RESPECTER NEUF CRITÈRES...

Le **but fondamental** d'un nouveau modèle de financement doit être de fournir de façon sûre et adéquate les fonds nécessaires à la mise en place de réseaux de transport urbain contribuant à la concrétisation des nouvelles visions et à un avenir durable.

Tout nouveau modèle de financement devrait respecter les **critères** ci-après.

- 1. Stabilité et prévisibilité.** Le financement des immobilisations ainsi que des activités d'exploitation et d'entretien devrait être stable au fil des ans, d'un montant prévisible et prévoir un engagement financier à long terme à l'appui de la concrétisation d'une nouvelle vision.
- 2. Transparence.** Les sources de financement et l'affectation des fonds devraient témoigner d'ouverture, d'imputabilité et d'équité, de manière à être aisément comprises par les décideurs et le public.
- 3. Moindre coût.** Le modèle adopté devrait mettre l'accent sur un système de transport urbain exploitable et dont le coût total est le moins élevé possible pour l'environnement, la société et l'économie.
- 4. Simplicité.** Le processus de mise en œuvre d'un nouveau modèle ne devrait entraîner qu'un faible fardeau administratif.
- 5. Accès au financement.** Lorsque les paliers supérieurs de gouvernement cèdent des

responsabilités supplémentaires de transport aux administrations locales, l'accès à des revenus additionnels suffisants devrait être fourni en même temps.

- 6. Frais d'utilisation.** Le financement des nouveaux modèles devrait de plus en plus être tiré des utilisateurs et les transports devraient être considérés comme un service public de juridiction gouvernementale dans lequel les usagers paient à la mesure de l'utilisation qu'ils font de ce service.
- 7. Financement réservé.** Les revenus dérivés de l'imposition de frais d'utilisation devraient être réservés, par un mécanisme législatif, à l'amélioration des systèmes de transport urbain, le tout en guise d'appui aux nouvelles visions.
- 8. Participation du public.** De manière à obtenir l'appui du public à un modèle donné, des programmes d'information et de consultation devraient être élaborés et faire partie intégrante du processus global.
- 9. Résultats quantifiables.** Des indicateurs de rendement devraient être utilisés aux fins de mesurer les progrès accomplis et d'en rendre compte aux décideurs et au public.

Dossier de l'ATC – *Le financement des transports urbains* – 1997

BESOIN DE NOUVEAUX MODÈLES DE FINANCEMENT

Environ 80 % des Canadiens vivent présentement en milieu urbain de sorte que de plus en plus les villes sont devenues des moteurs importants de développement économique, des sources clés de revenus pour les gouvernements ainsi que des baromètres de la qualité de

vie au Canada. Néanmoins, la concentration de la population dans les villes a également créé des zones à faible densité démographique en périphérie des centres urbains, zones dont les habitants sont presque entièrement dépendants des voitures particulières pour se rendre à

leurs lieux de travail dispersés. On observe actuellement certains signes selon lesquels ce modèle de développement n'offre pas la qualité de vie qu'il laissait entrevoir. Les banlieusards se plaignent de plus en plus du temps trop long qu'ils doivent mettre pour aller au travail et en revenir, des embouteillages et des retards connexes, du manque de solutions de rechange, de la détérioration de l'environnement et de leur insatisfaction face aux environs de leurs lieux de résidence. D'aucuns reconnaissent que la poursuite de cette tendance aboutira au XXI^e siècle à la création de milieux urbains qui, des points de vue environnemental, social ou économique, ne seront nullement durables.

Pour s'attaquer à ce problème, les gouvernements et le secteur privé devront conjuguer leurs efforts tandis que le public devra modifier ses attitudes et ses comportements. Un tel changement fondamental devra passer par l'atteinte de trois buts clés sur lesquels la Nouvelle vision des transports urbains met l'accent, à savoir :

- l'application de modèles plus denses et plus diversifiés d'occupation des terres en milieu urbain afin de réduire les besoins en déplacements et d'améliorer les options de transport;
- diminuer la dépendance aux automobiles à un seul occupant en proposant un meilleur choix de modes de déplacement : marche, cyclisme, transports en commun et véhicules à coefficient élevé d'occupation;
- instaurer de nouvelles méthodes de financement fondées sur le principe de l'utilisateur-payeur et réserver expressément les revenus ainsi perçus à l'amélioration du réseau de transport.

Compte tenu des tendances et circonstances actuelles, chacun des buts susmentionnés s'accompagne de défis importants. Du point de vue du financement, il faut bien admettre qu'en raison des budgets limités des administrations locales et provinciales, les sources traditionnelles de financement sont insuffisantes pour offrir de nouvelles

solutions de transport, encore moins pour entretenir adéquatement l'infrastructure existante. Dans le passé, le financement des transports était assuré par le biais de l'imposition de taxes générales et du fonds de revenus consolidés. Dans le cas des administrations municipales, la principale source de revenus demeure les taxes foncières; dans celui des paliers supérieurs de gouvernement, les sources de financement s'entendent des taxes de transport (carburants, permis, etc.), des impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés, de la taxe de vente, des redevances tirées des ressources naturelles, des taxes d'accise, etc. La proportion des recettes fiscales affectées aux transports a diminué considérablement au cours des 25 dernières années, principalement en raison de l'augmentation de la demande en services sociaux et de santé.

Ce dilemme financier tient notamment au fait que les gouvernements sont étroitement pressés par le public de réduire les impôts, ce qui conséquemment ne peut se traduire que par une réduction des dépenses. À l'échelon municipal, le problème est exacerbé par la diminution des paiements de transfert des paliers supérieurs de gouvernement ainsi que de la dévolution des responsabilités de ces derniers aux municipalités. Les transports urbains ont été particulièrement touchés par cette situation. À une époque où il est de toute évidence nécessaire d'accroître l'infrastructure de transport, notamment dans le but d'améliorer les transports en commun, les réseaux déjà en place prennent de l'âge et exigent de façon urgente des travaux de réparation et de remise en état. Il est clair que de nouveaux mécanismes et modèles de financement s'imposent. À cet égard, il apparaît d'autant plus important de prendre des engagements durables et à long terme de financement des transports, de manière à instaurer un cadre financier sûr au moyen duquel les améliorations voulues pourront être planifiées et mises en œuvre. Nombre des problèmes associés aux réseaux actuels de transport urbain sont le résultat de l'absence de mécanismes sûrs de financement à long terme.

TRANSPORTS ALBERTA — FINANCEMENT DES TRANSPORTS À CALGARY ET EDMONTON

En septembre 1999, le Premier ministre de l'Alberta a annoncé la signature d'une nouvelle entente de financement de différents projets de transport à Calgary et à Edmonton. L'entente prévoit de remettre aux deux villes l'équivalent de 5 cents le litre d'essence ou de carburant diesel taxable et livré aux stations-services situées dans le territoire de ces agglomérations. C'est donc dire que Calgary et Edmonton recevront de cette façon des sommes de 85 et de 65 millions de dollars,

respectivement. Cette entente de financement est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000. Son objectif est de créer dans chaque cas un fonds de financement des projets d'immobilisations visant les réseaux de transport de ces villes. En outre, toujours aux termes de cette entente, la province assumera l'entière responsabilité de la Piste Deerfoot, qui traverse Calgary, et du Périphérique sud-ouest (Promenade Anthony-Henday), à Edmonton.

Cadre de politique

Tandis que l'Alberta s'employait à réduire ses dépenses afin d'éliminer son déficit budgétaire, les subventions consenties aux villes pour des travaux d'infrastructure de transport sont passées de 70 \$ par habitant et par année, au milieu des années 80, à 25 % par habitant et par année, en 1994. Lorsque le déficit a été éliminé et que l'économie a affiché une reprise, dans les années 90, les villes d'Edmonton et de Calgary ont toutes deux connu une importante croissance. C'est ainsi, par exemple, que la population de Calgary a augmenté de 52 000 habitants, soit 6,8 %, entre 1993 et 1998. Pour juguler les pressions issues d'un tel phénomène croissance démographique, il fallait investir davantage dans l'infrastructure de transport. Malheureusement, le financement utilisable à cette fin était insuffisant du fait de la réduction des subventions provinciales et aussi de l'incertitude entourant le financement annuel disponible, incertitude qui chaque fois a perduré jusqu'au dépôt budget annuel provincial. Les villes d'Edmonton et de Calgary ont donc fait valoir leurs préoccupations auprès des instances provinciales du fait que ni l'une ni l'autre n'était en mesure, dans ces circonstances, de planifier et de mettre en place l'infrastructure de transport nécessaire.

Dans le but de trouver une solution, le Premier ministre Ralph Klein a constitué un Groupe de travail sur l'infrastructure, en 1999, aux fins d'examiner toute la question et de déterminer des niveaux et des mécanismes de financement appropriés. Le Groupe de travail se composait du Premier ministre Klein, à la présidence, du président de l'Alberta Urban Municipalities Association, du président de l'Alberta Association of Municipal Districts and Counties, du Trésorier de la province, des ministres des Transports et des Affaires municipales ainsi que des maires de Calgary et Edmonton. Plusieurs options ont été analysées dans ce contexte, y compris l'imposition d'une taxe locale sur les carburants, d'une surtaxe d'immatriculation des véhicules, de taxes sur les stationnements et de droits d'utilisation de lots locaux. Le Groupe de travail a terminé ses travaux en 1999, après quoi les principaux changements ci-après ont été instaurés à Edmonton et à Calgary :

- attribution d'un montant de 5 cents le litre d'essence ou de diesel taxable et livré aux stations-services des deux villes, montant dérivé de la taxe provinciale sur l'essence de 9 cents le litre;
- assouplissement des critères d'admissibilité des projets par rapport à l'ancien programme de subventions, le tout de manière à permettre l'affectation des fonds à une plus vaste gamme de projets;
- la province a pris à sa charge la responsabilité de la construction et de l'entretien du principal corridor routier commercial de chaque ville.

La province a appliqué ce nouveau modèle de financement à Edmonton et à Calgary seulement. Pour les autres municipalités urbaines plus petites, les programmes de

subventions ont été maintenus, subventions déterminées par le nombre d'habitants de ces municipalités, lesquelles sont en outre admissibles à un financement unique pour faire face aux exigences de leur croissance démographique.

Détails du financement

Le nouveau mécanisme de financement est entré en vigueur le 1^{er} avril 2000 et il a été entériné par la signature d'un protocole d'entente avec chacune de deux villes. Ce mécanisme remplace tous les programmes antérieurs de subventions dont profitaient les deux villes et il procurera à chacune d'elles environ 30 millions de dollars de plus par année que l'ancien processus des subventions *per capita*. L'entente stipule la façon dont le financement tiré de la taxe sur les carburants sera calculé, versé et concilié en regard des carburants livrés aux stations-services et aux détaillants en vrac de chaque ville. De plus, l'entente ne prévoit aucune date d'achèvement et elle établit spécifiquement à 5 cents le litre le montant du financement en question.

Les deux villes ont également profité de la décision de la province d'assumer l'entière responsabilité de la construction et de l'entretien continu, à compter d'avril 2000, du Périphérique sud-ouest (Promenade Anthony-Henday) qui traverse Edmonton, ainsi que de la Piste Deerfoot, à Calgary, à compter du 1^{er} juillet 2000. La province sera également responsable de la construction et de l'exploitation du futur Périphérique nord-ouest (Piste Stoney) de Calgary.

En octobre 2001, le gouvernement de l'Alberta a annoncé que des mesures correctives devaient être prises en réponse au ralentissement économique global, lequel influait considérablement sur ses revenus. Au nombre de ces mesures, mentionnons une réduction de 15 % du financement consenti à Edmonton et Calgary et tiré de la taxe sur les carburants. Ce financement est en effet passé à 4,25 cents le litre à compter du 1^{er} avril 2002. Toutefois, en raison d'un premier trimestre financier favorable, le gouvernement a pu rétablir le financement de 5 cents le litre pour l'exercice financier 2002-2003. Il est évident que l'entente actuelle ne prévoit aucune disposition concernant la modification du montant du financement dérivé des ventes de carburant. Une telle modification ne devrait se faire que par voie de négociations. Par ailleurs, le fait que des changements aux dispositions de l'entente puissent être négociés remet en question la prévisibilité et la durabilité de cette source de financement pour Edmonton et Calgary.

Admissibilité des projets et exigences connexes

Edmonton et Calgary peuvent affecter le financement qu'elles reçoivent à certains projets d'immobilisations de transport, par exemple la construction ou la remise en état d'artères urbaines, la construction d'éléments infrastructurels pour les trains léger sur rail (TLR) ainsi que l'achat d'autobus de transport en commun et de wagons pour le réseau de TLR. Les priorités de projet sont déterminées par chaque ville puis approuvées par la prov-

ince. Pour être admissibles au financement, toutes les nouvelles routes et tous les nouveaux itinéraires des TLR doivent être prévus dans la planification à long terme des villes. Cette planification à long terme doit être approuvée par décret du Conseil et le ministre des Transports. Le plan directeur des transports d'Edmonton a été approuvé en 1999, tandis que le plan des transports de Calgary a été approuvé en 1995. Le plan directeur d'Edmonton englobe des projets multidisciplinaires : marche, cyclisme, accessibilité, expansions importantes du réseau de TLR, améliorations de la sécurité du réseau actuel des transports en commun et systèmes de gestion de la circulation. En se fondant sur les principes du plan des transports de Calgary et à la lumière de la nouvelle initiative de financement de la province, la Ville a préparé un plan d'investissement dans l'infrastructure de transport (PIIT). Le PIIT prévoit 43 projets qui seront mise en œuvre au cours de la période de 2000 à 2007, à raison d'un investissement moyen de 70 à 80 millions de dollars par année. Le plan propose une vision équilibrée des besoins en transports en commun et en mobilité personnelle en plus de proposer un choix diversifié de modes de déplacement. La sélection des projets a été faites en fonction des exigences de développement et de la volonté de la Ville d'encourager des projets de développement dans des zones qui influenceront positivement sur les modèles de déplacement.

Un énoncé des initiatives et projets spécifiques à chaque ville peut être obtenu en communiquant directement avec l'administration visée. De plus, les villes d'Edmonton et de Calgary doivent présenter à la province un rapport annuel rendant compte de l'utilisation du financement, données de surveillance des réseaux routiers et des transports en commun à l'appui.

Résultats et leçons apprises

- Le nouveau financement par le biais des taxes sur les carburants permet aux deux villes d'établir un programme de financement continu et de mettre en œuvre leur plan à long terme des transports.
- La nouvelle entente de financement n'aurait pu voir le jour sans les efforts déterminés du Premier ministre et du Groupe de travail sur l'infrastructure institué par ce dernier.
- L'affectation d'une partie de la taxe provinciale sur les carburants à l'amélioration de l'infrastructure de transport urbain a été relativement facile à instituer et le mécanisme est bien compris par le public et les principaux intervenants. D'autres sources de revenus ont été jugées d'application trop complexe et n'auraient pas permis de percevoir des revenus suffisants.
- Dans le cas de Calgary, l'engagement financier de la province a permis à la Ville d'explorer avec le secteur privé d'autres mécanismes de financement de l'expansion du réseau de TLR.
- En conséquence de l'exercice de correction des revenus et dépenses pratiqué par le gouvernement de l'Alberta pour ses budgets de 2001 et de 2002, ce dernier dispose maintenant de la possibilité de modifier les termes des ententes conclues avec Edmonton et Calgary. L'entérinement de ces ententes par voie législative fournirait aux deux villes l'assurance de pouvoir compter sur une source de financement prévisible et durable.

VANCOUVER — FINANCEMENT DE TRANSLINK

L'Administration des transports de la communauté urbaine de Vancouver (TransLink) a été créée en vertu d'un accord intervenu le 26 février 1998 entre le District de la région métropolitaine de Vancouver (DRMV) et la province de la Colombie-Britannique. La raison d'être de TransLink est de planifier, coordonner et administrer le réseau de transport multimodal de Vancouver et ce, à la lumière des stratégies de gestion de la croissance de la région et en utilisant des fonds qui proviennent de plusieurs sources et qui sont spécifiquement réservés à cette fin. Le rôle de l'organisme s'étend aux transports en commun, aux principales routes, à la gestion de la demande en transport et à un programme expérimental de réduction des émissions des véhicules. TransLink a débuté ses activités le 1^{er} avril 1999 et le financement de base dont dispose cet organisme englobe les sources existantes et potentielles de revenus suivantes :

- partage de la taxe provinciale sur les carburants perçue dans la région;

- produits de la taxe de vente provinciale sur le stationnement commercial qui sont perçus dans la région;
- tarifs-passagers de transport en commun;
- prélèvement d'un droit sur les comptes résidentiels d'électricité de BC Hydro;
- taxes foncières;
- péages;
- droits liés aux véhicules;
- taxes additionnelles sur le stationnement;
- droits de développement liés aux investissements dans les transports.

Cadre de politique

TransLink administre une nouvelle structure de financement et de régie à l'appui de la gestion des trans-

ports multimodaux de la région de Vancouver. L'organisme a notamment été créé du fait que le DRMV ne disposait d'aucun moyen direct pour concrétiser les objectifs de transport contenus dans sa stratégie de gestion de la croissance. La responsabilité de la structure antérieure de régie et de financement des transports était répartie entre un certain nombre d'organisations provinciales et municipales et elle ne permettait pas de relever les défis auxquels devait faire face la région.

La dimension politique de TransLink est issue de l'élaboration par le DRMV, en 1993, de plans à moyen et à long terme des transports (2021) et du plan stratégique pour la qualité de vie dans la région, plan adopté en décembre 1995. Subséquemment, en février 1996, le plan stratégique pour la qualité de vie dans la région, qui englobait les politiques de transport jusqu'en 2021, a été reconnu par le ministre des Affaires municipales au titre de stratégie officielle de croissance visée par la *Growth Strategies Act* de 1995. Concrètement, le plan et la législation ont été élaborés de concert de sorte qu'une fois adopté, ce plan stratégique devenait légalement applicable.

Le plan stratégique pour la qualité de vie dans la région prévoit les quatre grandes stratégies ci-après.

1. *Protection de la zone verte* – Réserver les deux tiers de la superficie totale de la région à des vocations particulières comme les suivantes : fermes, forêts, bassin hydrologique, aires et parcs écologiquement vulnérables.
2. *Construire des collectivités à caractère complet* – Veiller à ce que les gens n'aient pas à se déplacer pour répondre à leurs principales exigences : travail, loisirs, magasins et écoles.
3. *Aménager une zone métropolitaine compacte* – Compte tenu de l'actuelle population de 1 million d'habitants, faire en sorte d'offrir à d'autres résidents éventuels la possibilité d'élire domicile dans la zone construite actuelle.
4. *Accroître le choix de modes de transport* – Contre la dépendance croissante envers les véhicules à un seul occupant en créant des transports en commun plus efficaces et en encourageant la marche, le cyclisme et le covoiturage.

Cette dernière stratégie (4) est issue du plan à long terme des transports jusqu'en 2021, lequel contient les stratégies connexes suivantes :

1. administrer l'aménagement des terres de manière à réduire les besoins en installations nouvelles de transport;
2. administrer la demande en transport de manière à encourager le recours à d'autres modes de déplacement;

3. administrer l'offre de transport en offrant des installations et des services routiers et de transport en commun qui s'inscrivent en complément des stratégies d'aménagement des terres et de gestion de la demande en transport.

Ces stratégies et les objectifs connexes ont été élaborés en réponse aux préoccupations croissantes de la collectivité à l'endroit de la dégradation de la qualité de vie et de l'environnement entraînée par la croissance rapide mais à faible densité du territoire de la vallée du fleuve Fraser, ce qui bien sûr n'a pas manqué d'ajouter à la congestion de la circulation. Entre 1991 et 2001, la population de cette région a augmenté d'environ 28 %. La région devrait passer d'une population de 2 millions de personnes, actuellement, à environ 2,8 millions d'habitants d'ici 25 ans. Les tendances actuelles montrent que le rythme de la croissance des déplacements en automobile équivaut à près du double de celui de la croissance de la population. La croissance que connaît la région métropolitaine de Vancouver est physiquement limitée à l'ouest par l'océan Pacifique, au nord par les montagnes et au sud par la frontière canado-américaine. Conséquemment, en dépit de l'accroissement de la densité de la population dans le secteur centre-ville de Vancouver, la majorité des nouveaux développements ont eu lieu du côté est de la ville, dans la vallée du Fraser. Dans les faits, ce développement s'est fait aux dépens des terres agricoles et dans des secteurs vulnérables aux inondations. Outre l'apparition de foyers de concentration de la croissance à l'échelle de la région, force est de constater que les lieux de travail sont devenus de plus en plus dispersés ce qui a eu pour effet d'encourager le recours à l'automobile et conséquemment d'ajouter au problème de la congestion des routes. Le problème a été exacerbé par l'existence d'un vaste réseau routier (sauf au centre-ville) conjuguée à un investissement limité dans les transports en commun. En période de pointe, le problème de la congestion automobile sur le réseau routier est aigu, à ce point d'ailleurs que la qualité de l'air en est altérée. La géographie et le climat de Vancouver provoquent des inversions des températures estivales qui limitent la dispersion des polluants, ajoutant à la gravité du problème de la qualité de l'air.

Le DRMV a été créé en 1967 afin d'offrir certains services répondant à des besoins communs des 21 municipalités qu'il regroupe. L'organisme s'est alors vu confier un rôle de planification régionale. Caractéristique unique du DRMV, celui-ci dispose de pouvoirs statutaires limités et s'en remet plutôt à l'établissement de relations consensuelles avec les municipalités visées pour en arriver à des accords volontaires contribuant à l'atteinte des objectifs régionaux. En raison d'une fragmentation particulière des pouvoirs concernant les services de transport, il est devenu évident qu'en dépit de l'accord sur les politiques de transport, il ne serait pas possible d'appliquer ces dernières sans disposer d'un financement adéquat ainsi que d'une administration intégrée de gestion. Dès lors, aux termes d'une entente avec la province, une

nouvelle administration, TransLink, a été créée et un financement spécial lui a été octroyé.

En vertu des dispositions de la *Greater Vancouver Transportation Authority Act* de 1998, TransLink a la responsabilité de mettre en place un réseau régional de transport qui :

- permette le transport de passagers et de marchandises,
- appuie la stratégie régionale de croissance, les objectifs de qualité de l'air et le développement économique de la région desservie par le réseau de transport.

Le conseil d'administration de TransLink se compose de 15 membres, dont 12 sont nommés par le DRMV et 3 par la province. Tous sont des représentants élus provenant d'organisations spécifiques. Le président du conseil d'administration de TransLink est choisi parmi les membres du conseil. Les responsabilités de TransLink s'entendent notamment des suivantes :

- planification et soutien financier d'un important réseau routier (formé de 2 200 kilomètres de voies de circulation) qui est administré par les municipalités locales;
- orientation de politique, planification du réseau de transport en commun et prestation des services visés par l'entremise de trois filiales et d'autres fournisseurs contractuels;
- mise en œuvre d'un programme de gestion de la demande en transport;
- gestion, par l'entremise d'une entreprise affiliée, du programme expérimental AirCare de réduction des émissions des véhicules.

TransLink compte elle-même environ 200 employés. Ses filiales et autres entrepreneurs en ont 4 300 environ. En 2001, le budget de TransLink s'établissait à près de 550 millions de dollars.

Autres exigences

TransLink doit préparer son propre plan stratégique des transports en s'inspirant du plan stratégique pour la qualité de vie de la région ainsi que des objectifs du plan des transports jusqu'à 2021. L'organisme doit s'acquitter de cette tâche en tenant des consultations publiques. Un plan provisoire intitulé « plan stratégique des transports de TransLink pour la période 2000-2005 » a été publié en avril 2000. Ce plan prévoit d'atteindre les objectifs qui y sont énoncés au cours d'une période de cinq ans. Le document prévoit trois objectifs globaux :

1. Améliorer le système de transport en commun par le biais d'une expansion des services existants et de l'instauration d'une gamme de nouveaux services répondant aux besoins des clients.

2. Améliorer le réseau routier principal à la faveur de travaux de remise en état et d'amélioration des routes existantes ainsi que de l'ajout sélectif de nouvelles installations à l'appui du transport des marchandises et de l'atténuation de la congestion de la circulation à des emplacements clés.
3. Élaborer un système de gestion de la demande qui encourage le recours à la marche et au cyclisme et qui favorise l'élaboration d'autres solutions intégrant la gestion de tous les éléments du réseau de transport d'une manière financièrement responsable. Surveiller les progrès de la mise en œuvre de ce système.

Tous ces objectifs seront atteints par le biais de la mise en œuvre d'un plan des transports en commun, d'un plan des routes et infrastructures et d'un plan de gestion, respectivement.

Détails du financement

Les sources existantes de revenus de TransLink sont les suivantes :

- tarifs-passagers des transports en commun,
- taxes foncières résidentielles et commerciales (lesquelles se situent entre 29 cents et 1,75 \$ par 1 000 \$ d'évaluation),
- taxe de vente appliquée au stationnement (transfert de la taxe de vente provinciale de 7 % sur le stationnement),
- frais d'examen du programme AirCare (frais limités au recouvrement des coûts du programme),
- prélèvement sur les comptes d'électricité résidentiels de BC Hydro (1,90 \$ par mois et par compte),
- taxe sur les carburants (de la taxe provinciale de 15 cents le litre, 9 cents sont prélevés pour TransLink et ce montant sera de 11 cents le litre lorsque la taxe provinciale sera majorée à 17 cents le litre, en avril 2002).

De plus, TransLink a le pouvoir d'imposer :

- des péages pour le recouvrement des coûts des améliorations apportées au réseau routier principal,
- un montant forfaitaire par véhicule automobile,
- une taxe sur les terrains de stationnement non résidentiels, une taxe locale additionnelle de 21 % de la valeur des droits de stationnement, sous réserve de la conclusion d'un accord avec la province sur le partage des coûts des transports en commun rapides,
- taxes foncières spécifiques aux propriétés situées dans des zones désignées et tirant des avantages des nouveaux investissements dans des installations de transport adjacentes.

En 2000, une proposition visant à imposer une taxe forfaitaire de 75 \$ par véhicule automobile a été approuvée par TransLink et les Conseils du RMV, mais la province a refusé de faciliter l'imposition de cette taxe en raison de la vive opposition du public au projet. Dès lors, dans l'immédiat, aucune source de revenu additionnelle n'a été mise en œuvre.

Les tableaux ci-après énumèrent les sources de financement pour l'année 2001, répartition des dépenses à l'appui.

Sources de financement	Financement reçu en 2000 (en millions de dollars)	
Tarifs-passagers des transports en commun (y compris publicité)	224 \$	40 %
Taxes foncières	93 \$	17 %
Taxe de vente sur le stationnement	10 \$	2 %
Prélèvement sur les comptes de BC Hydro	16 \$	3 %
Taxe sur les carburants	181 \$	33 %
Manque à gagner (comblé par la réserve)	28 \$	5 %
TOTAL	552 \$	100 %

Répartition des dépenses en 2000	En millions de dollars	
		%
Coûts d'exploitation des transports en commun	397 \$	72
Coûts d'exploitation des routes et du service de traversiers Albion	24 \$	4
Coûts du programme de TransLink	34 \$	6
Service de la dette	97 \$	18
TOTAL	552 \$	100

Résultats et leçons apprises

Translink est une nouvelle organisation qui déjà a dû faire face à certains défis importants. Par rapport aux organisations qui l'ont précédée, sa création représente clairement une amélioration importante du point de vue de la régie des transports et de leur financement. La force unique de TransLink tient au fait que les activités de planification, de financement des transports par les usagers et d'autres sources de revenus, de coordination des transports multimodaux et de mise en œuvre des stratégies connexes, ces activités donc sont toutes exercées par une seule et même administration de gestion dans le contexte d'un cadre régional de politique permettant de mettre l'accent sur la gestion de la croissance, la qualité de l'air, le développement économique et le financement public.

Depuis sa création, en avril 1999, TransLink a facilité une importante expansion des services de transport en commun par autobus ainsi que l'intégration d'innovations essentielles à la satisfaction des divers besoins du marché des transports urbains. TransLink a également instauré le concept d'un réseau routier régional et a assuré une coordination fort nécessaire des responsabilités fédérales, provinciales, régionales et locales de ce réseau. TransLink a aussi offert une tribune centrale de dialogue continu sur les problèmes régionaux de transport et sur les solutions à leur apporter.

Toutes ces réalisations ont par ailleurs été entachées d'une vive controverse concernant le projet d'imposition d'une taxe forfaitaire par véhicule automobile et aussi un long conflit de travail qui a entraîné la fermeture d'un élément important du réseau de transport en commun par autobus, vers le milieu de 2001. Ces événements ont laissé à TransLink une marge politique et financière limitée de manœuvre pour poursuivre ses efforts en vue de mettre en place un réseau de transport urbain amélioré, plus durable et capable de contribuer à la concrétisation des objectifs régionaux plus globaux qui ont présidé à sa création.

MONTRÉAL — FINANCEMENT DE L'AMT

Créée par le gouvernement du Québec en décembre 1995, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) a pour fonction de coordonner la planification, le financement et la prestation de services métropolitains de transport en commun à l'échelle de l'agglomération montréalaise. Les transports en commun métropolitains s'entendent des services de transport visant à répondre aux besoins de l'ensemble de la région de Montréal, par opposition aux services locaux de transport en commun, lesquels desservent des administrations locales de l'agglomération.

L'AMT a débuté ses opérations le 1^{er} janvier 1996 et à ce moment-là, elle devait rendre compte de ses activités au ministre des Affaires municipales et à la métropole. L'AMT relève maintenant du ministre des Transports.

Cadre de politique

La région de Montréal continue de faire face à des problèmes de planification et de transport qui se comparent à ceux des autres régions métropolitaines canadiennes. Ces problèmes sont le résultat d'une croissance

démographique rapide et à faible densité dans les banlieues, croissance qui a contribué sérieusement à la congestion de la circulation routière et à la difficulté de fournir des services adéquats et efficaces de transport en commun. L'emplacement des grandes concentrations d'emplois sur l'île de Montréal a engendré un problème particulier aux heures de pointe, à savoir une sérieuse congestion des ponts reliant l'île aux banlieues, sans oublier les approches de ces ponts. Le service de transport en commun est principalement exploité sur l'île même de Montréal, y compris un réseau de métro de 65 km de longueur qui est accessible depuis 65 stations. En outre, on trouve quatre circuits de navette desservant les banlieues qui ceinturent l'île, circuits qui font au total 100 km de longueur et qui sont jalonnés de 40 points d'embarquement.

La région de Montréal subit depuis plusieurs années les contrecoups d'une fragmentation des administrations locales et des services de transports en commun. De ce fait, le financement de ce mode de déplacement n'a jamais été à la mesure des modèles d'utilisation des services en question par les usagers et de fait, ce financement s'est avéré inéquitable depuis nombre d'années. Au moment où l'AMT a été créée, vers la fin de 1995, on trouvait les organisations ci-après dans le territoire relevant de sa compétence :

94 municipalités ainsi que la réserve indienne de Kahnawake,

- la Communauté urbaine de Montréal,
- 12 municipalités régionales de comté,
- 5 régions administratives provinciales,
- 17 conseils intermunicipaux de transport en commun,
- 3 administrations municipales des transports.

De plus, on dénombre 13 administrations de transport en commun qui exercent leurs activités dans la région desservie par l'AMT. Les trois administrations de transport en commun les plus importantes en termes de taille et de clientèle étaient, avant 2002 :

- la STCUM — la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, laquelle assure des services de transport en commun sur l'île de Montréal, incluant le réseau de métro;
- la STL — la Société de transport de la Ville de Laval, laquelle assure des services de transport en commun dans le territoire de la Ville de Laval,
- la STRSM — la Société de transport de la rive sud de Montréal, laquelle assure des services dans sept municipalités urbaines situées sur la rive sud du Saint-Laurent, plus ou moins à la hauteur de l'île de Montréal.

Dans le but de trouver des solutions aux questions de coordination intéressant les trois principales organisations de transport en commun de la région, un Conseil régional de coordination des transports en commun (CMTC) a été créé en 1990. Le mandat de ce dernier était d'intégrer les structures tarifaires, de planifier et de mettre en œuvre des projets de transport en commun ainsi que d'élaborer une stratégie plus équitable de répartition des coûts des services de transport en commun entre les municipalités. Le Conseil a par la suite été aboli et remplacé par l'AMT du fait qu'il n'avait pas réussi à respecter son mandat de base, principalement en raison de sa portée géographique limitée et de son inaptitude à obtenir un consensus au regard du problème complexe du partage des coûts. En guise d'exemple, mentionnons qu'à cette époque la STCUM était toujours responsable d'un réseau de navette ferroviaire qui s'étendait au-delà des frontières du territoire relevant de sa compétence. Ce réseau desservait principalement une clientèle de banlieue qui ne contribuait pas au financement des transports en commun en vertu du régime de partage des coûts de ce dernier entre les municipalités.

La province de Québec a créé l'AMT à la fin de 1995 afin de résoudre les problèmes inhérents aux services de transport en commun, problèmes liés :

- à une pluralité d'administrations des services de transport en commun, administrations de taille différente et poursuivant des intérêts conflictuels,
- à une structure de régie municipale fragmentée et complexe,
- à des problèmes sérieux de coordination,
- à un financement inéquitable des transports en commun.

L'AMT a obtenu le pouvoir d'administrer les services métropolitains de transport en commun tandis que les exploitants des autres services continuent d'administrer ceux-ci à l'échelle locale. Les responsabilités de l'AMT s'entendent de la gestion du réseau de navette ferroviaire, d'un réseau d'autobus métropolitain, des nouveaux tronçons du métro, des itinéraires d'autobus et des voies qui leur sont réservées. De manière à s'acquitter de son mandat, l'AMT fait appel aux sources ci-après de financement :

- une partie de la taxe provinciale sur les carburants (1,5 cent le litre),
- des droits d'immatriculation des véhicules de 30 \$ par année pour les véhicules privés,
- des contributions municipales représentant au total 40 % des coûts d'exploitation des services de navette et des circuits régionaux d'autobus desservant les municipalités visées,
- un prélèvement municipal de 1 % par 100 \$ d'évaluation municipale afin de financer les immobilisations,

- les revenus du réseau de navette ferroviaire,
- 75 % de la subvention accordée par le gouvernement provincial pour l'amélioration des immobilisations.

En décembre 2000, la province de Québec a approuvé la fusion de 27 municipalités de l'île de Montréal et de 8 municipalités de la rive sud. De ces fusions sont nées les nouvelles villes de Montréal et de Longueuil. Ces fusions sont entrées en vigueur en janvier 2002, à la suite d'élections municipales tenues à la fin de 2001. Dans la foulée de ces fusions, la STCUM est devenue la STM, soit la Société de transport de Montréal; la STRSM est devenue le RTL, soit le Réseau de transport de Longueuil, lequel qui assure des services de transport en commun dans huit municipalités de la rive sud; enfin, la STL est demeurée telle qu'elle était.

Puisque les zones banlieusardes de croissance ne seront pas comprises dans ces villes fusionnées, le gouvernement provincial a également créé la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), laquelle aura pour mandat d'examiner les questions régionales économiques, environnementales et de gestion de la croissance démographique. La CMM se composera de représentants élus en proportions de un tiers de membres provenant de la nouvelle ville de Montréal, de un tiers de membres provenant des villes de

Laval et de Longueuil et de un tiers de membres provenant des autres municipalités. De manière à fournir un contexte de planification à la nouvelle CMM, un nouveau plan de développement a récemment été adopté par la province au regard du territoire relevant de la compétence de la Communauté. Les responsabilités de la CMM sont les suivantes :

- planification urbaine,
- approbation du budget des transports en commun,
- logements sociaux,
- développement économique,
- installations de portée régionale (p. ex. des parcs),
- services environnementaux,
- détermination des taxes municipales.

Puisque le territoire relevant de la compétence de la CMM est légèrement plus grand que celui de l'AMT, les frontières du territoire relevant de la compétence de cette dernière seront rajustées pour coïncider avec celles de la CMM. Certains pouvoirs du gouvernement provincial concernant l'approbation du budget et des tarifs de l'AMT seront éventuellement cédés à la CMM.

Détails du financement

Le financement reçu par l'AMT en 2000 est ventilé ci-après, par source.

Sources de financement	Financement reçu en 2000 (1)		
<i>Automobile</i>		86 953 000	45,5 %
Taxe sur les carburants (1,5 cents le litre)	44 440 000		
Droits d'immatriculation des véhicules (30 \$/année pour les véhicules privés)	42 513 000		
<i>Contribution des municipalités</i>		20 140 000	10,5 %
Système de navette ferroviaire (2)	19 995 000		
Circuit express d'autobus de la région	145 000		
<i>Tarifs-passagers</i>		63 985 000	33,5 %
Laissez-passer mensuel régional de l'AMT (TRAM)	39 570 000		
Système de navette ferroviaire	23 820 000		
Circuit express d'autobus de la région	733 000		
<i>Gouvernement du Québec</i>		18 994 000	9,9 %
Service de la dette	18 771 000		
Service de transport adapté	223 000		
<i>Autres</i>		1 105 000	0,6 %
Total		191 177 000	100 %

(1) Rapport annuel de 2000 de l'AMT.

(2) Les municipalités qui profitent d'un circuit de navette ferroviaire versent un montant équivalent à 40 % du coût d'exploitation de ce circuit.

La ventilation du financement de l'AMT en l'an 2000, par secteur de responsabilité, est fournie ci-après.

Ventilation	Rapport annuel de 2000 de l'AMT (\$)	
Réseau de navette ferroviaire	57 115 000	29,6 %
Fonds pour les réseaux de métro et d'autobus (1)	54 198 000	28,1 %
Redistribution des tarifs-passagers régionaux (TRAM) (2)	39 700 000	20,5 %
Service de la dette	20 526 000	10,6 %
Installations métropolitaines (3)	7 591 000	3,9 %
Réduction des tarifs-passagers	5 871 000	3,0 %
Coût d'exploitation de l'AMT	4 067 000	2,1 %
Circuits express d'autobus régionaux	1 550 000	0,8 %
Fonds de développement	1 034 000	0,5 %
Service de transport adapté	387 000	0,2 %
Autres	949 000	0,5 %
Total	192 858 000	100,0 %

1. L'AMT verse 20 cents par voyage à l'appui de l'exploitation du réseau de métro et 50 cents par voyage pour tout service métropolitain d'autobus.
2. Les revenus tirés de la vente des billets métropolitains sont perçus par l'AMT et ils sont redistribués entre les administrations des services de transport en commun visés et l'AMT, pour le service de navette ferroviaire, le tout en proportion de l'utilisation de chaque réseau.
3. Coûts d'exploitation des parcs de stationnement incitatif, des terminus d'autobus et des voies réservées aux autobus.

Résultats et leçons apprises

Les réalisations de l'AMT depuis sa création, à la fin de 1995, sont énoncées ci-après.

- **Adoption d'un plan stratégique régional**
En 1997, l'AMT a adopté un plan stratégique pour orienter ses activités au cours de la période de 1997 à 2007.
- **Intégration régionale des tarifs-passagers**
Une structure tarifaire intégrée a été instaurée en 1998. Un seul billet « régional » permet à l'utilisateur des transports en commun d'utiliser tous les éléments du réseau. Un rabais est consenti aux étudiants de 18 à 21 ans depuis l'an 2000.
- **Réseau régional d'autobus**
Depuis 1996, l'AMT, le ministère des Transports, les administrations locales de transport en commun et les municipalités ont construit 33 kilomètres de voies réservées aux autobus, ce qui porte la distance totale de ces voies à 68 kilomètres. Les organisations précitées ont également doublé le nombre de places dans les parcs de stationnement incitatif, pour un total de 7 867 places. Enfin, ces organisations ont instauré deux services express régionaux d'autobus.
- **Expansion du réseau de navette ferroviaire**
Trois nouveaux circuits ont été implantés, à savoir ceux de Montréal-Blainville, en 1997, de Montréal-St-Hilaire, en 2000 et de Montréal-Delton, en 2001. Le réseau comporte maintenant cinq circuits.
- **Projets concernant le métro et le TLR**
Le projet de prolongement de la ligne 2 du métro vers Laval se poursuit et devrait être terminé en 2006. Le

prolongement des lignes 4 et 5 du métro fait l'objet d'études. Des plans définitifs sont en voie d'être élaborés pour le projet de TLR de la rive sud et du centre-ville de Montréal. Le projet de construction de trois lignes de TLR dans la ville de Montréal est à l'étude.

- **Élaboration d'un programme régional pour les employeurs**
L'AMT a été désignée par le ministère des Transports du Québec comme l'autorité responsable de la mise en œuvre d'un programme de gestion de la demande en déplacements dans la région de Montréal. Dans ce contexte, des programmes sont offerts aux employeurs et aux institutions qui souhaitent mettre en œuvre des programmes de gestion de la demande en déplacements.

L'AMT a enregistré un petit déficit d'exploitation en l'an 2000, pour la première fois. Ce déficit est principalement attribuable à une diminution des revenus tirés de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation des véhicules, en l'occurrence les principales sources de financement de l'administration. La clientèle a augmenté tout comme les recettes tirées des tarifs-passagers. Toutefois, l'AMT a enregistré des dépenses d'exploitation accrues du côté des installations régionales (nouvelles voies réservées aux autobus, circuits de navette ferroviaire, ajout de places dans les parcs de stationnement incitatif et terminus d'autobus), dépenses destinées à répondre à l'augmentation de la clientèle. Un financement additionnel devra être trouvé pour les projets planifiés des réseaux de métro et de TLR. C'est pourquoi les administrations régionales de transport et le gouvernement provincial examinent les possibilités d'instaurer d'autres sources de financement.

CONCLUSION

Le Conseil des transports urbains de l'ATC a surveillé de près l'élaboration des nouveaux modèles de financement décrits dans le présent *Dossier* et il souhaite, en guise de conclusion, proposer aux lecteurs les observations ci-après.

- Les principes préconisés par le Conseil en 1993, dans le *Dossier* intitulé *Une nouvelle vision des transports urbains* ainsi que dans le *Dossier* de 1997 intitulé *Le financement des transports urbains*, ont été appliqués dans une certaine mesure, comme le démontrent les stratégies innovatrices de financement et d'organisation adoptées à Calgary et à Edmonton (Alberta), à Vancouver (Colombie-Britannique) et à Montréal (Québec).
- Le thème central aux trois modèles adoptés par ces villes est en définitive la perception de frais d'utilisation

à même des sources prévisibles de revenus des gouvernements, perception allée à l'affectation du financement ainsi obtenu à des projets de transports urbains. Cette façon de procéder fournit un cadre financier relativement sûr qui permet aux organisations de transport de planifier et d'élaborer leurs réseaux tout en favorisant le développement durable des régions urbaines visées.

- Le besoin d'un financement à long terme sûr demeure le problème le plus crucial en ce qui a trait à l'entretien et à l'amélioration des réseaux de transport urbain au Canada, lesquels sont essentiels à la concrétisation des stratégies et des programmes de développement urbain durable.

L'ATC est une association d'envergure nationale dont la mission est de promouvoir la sécurité, l'efficacité, l'efficacé et le respect de l'environnement dans le cadre de la prestation de services financièrement durables de transport, le tout à l'appui des objectifs sociaux et économiques du Canada.

L'ATC est une tribune neutre de collecte et d'échange d'idées, d'informations et de connaissances à l'appui de l'élaboration de lignes directrices techniques et de meilleures pratiques.

À l'échelle du pays, l'Association s'intéresse principalement au secteur routier et à ses liens et interrelations stratégiques avec les autres composantes du réseau de transport.

En milieu urbain, l'Association s'intéresse non seulement au transport des personnes et des marchandises, mais encore à la prestation de services à la collectivité et aux incidences de toutes ces activités sur les modèles d'aménagement des terres.

Pour plus de précisions au sujet des programmes de transport urbain de l'ATC, veuillez communiquer avec :

Katherine Forster
Gestionnaire de programmes

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication ou d'autres publications du Conseil des transports urbains de l'ATC, veuillez communiquer avec :

Membership Services and Communications

ou consultez le site web de l'ATC www.tac-atc.ca

Association des transports du Canada
2323, boulevard Saint-Laurent
Ottawa (ON) K1G 4J8
Tél. : (613) 736-1350 ~ Téléc. : (613) 736-1395
Courriel : secretariat@tac-atc.ca