

LE 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**, qui proposait une vision générale des agglomérations canadiennes pour les 30 prochaines années. Cette vision peut être adaptée aux circonstances locales (voir l'encadré ci-dessous à gauche) et elle s'appuie sur 13 énoncés de principes concernant la perspective d'avenir dont toute décision dans ce domaine devrait s'inspirer (voir l'encadré à la page 2). La vision préconise une réforme en profondeur des pratiques courantes en matière d'aménagement des terres et d'urbanisme, du rôle des véhicules automobiles privés relativement aux autres modes ainsi que du financement des transports.

Depuis sa publication, la vision a reçu l'aval de divers organismes nationaux et provinciaux ainsi que de plusieurs gouvernements locaux (voir l'encadré ci-dessous à droite). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) l'a citée comme un «modèle de réflexion en matière de transport durable au Canada». Dans le cadre de son examen des transports durables, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a souligné qu'il s'agit «peut-être de l'énoncé de vision le plus influent aujourd'hui au Canada».

Le présent Dossier propose un modèle destiné à aider les agglomérations urbaines à financer leurs nouvelles visions des transports urbains. Il énonce le principe décisionnel n° 13 de la vision de l'ATC, qui préconise de «trouver de meilleurs moyens de financer les réseaux de transports urbains de demain». Il démontre la nécessité de trouver de nouvelles méthodes pour financer les transports, précise le but et les critères de ces méthodes, décrit les éléments du nouveau modèle de financement et propose des interventions futures.

La nécessité d'adopter une nouvelle approche pour financer des réseaux de transports urbains durables est réelle et immédiate. Ce Dossier est présenté aux intervenants du secteur des transports urbains au Canada en vue d'encourager le changement pour répondre à ce besoin.

UNE VISION GÉNÉRALE DES TRANSPORTS URBAINS EN L'AN 2023

- Un plan d'urbanisme à long terme a été approuvé. Il privilégie des noyaux urbains à vocations multiples et un aménagement polyvalent à forte densité le long des grands axes de raccordement, où le financement et l'exploitation des transports en commun ont la priorité.
- Des plans de quartier/de voisinage à court et à moyen terme ont été approuvés. Ils privilégient des collectivités polyvalentes compactes, conçues pour favoriser les piétons, les cyclistes et les transports en commun.
- Le tracé des voies de transport en commun, des routes, des artères et des itinéraires poids lourds, ainsi que le stationnement, sont planifiés et coordonnés à l'échelle de l'agglomération.
- De plus en plus de gens se déplacent à pied ou à bicyclette, empruntent les transports en commun et roulent à plusieurs en automobile; le pourcentage des trajets faits par les automobiles sans passager diminue.
- La distance et la durée moyenne des déplacements journaliers en heure de pointe diminuent.
- Une stratégie de stationnement à l'échelle de l'agglomération a été dressée et est mise en oeuvre.
- Il y a très peu d'endroits où les ruptures de charge doivent encore se faire sur chaussée.
- Les handicapés ont tous accès aux installations et services de transport public.
- Les routes et les ponts sont en bon état.
- La pollution atmosphérique causée par les véhicules automobiles diminue.
- L'infrastructure et les services de transport urbain reçoivent un financement suffisant à partir de sources de recettes stables et durables.
- Les dirigeants politiques ont l'appui d'un public bien renseigné quand ils prennent des décisions en matière d'urbanisme et à propos des systèmes de transport destinés à desservir la région.

ORGANISMES QUI ONT ENTÉRINÉ LA VISION (Février 1997)

À l'échelon national

- Fédération canadienne des municipalités
- Association des transports du Canada
- Institut canadien des urbanistes
- Canadian Institute of Transportation Engineers
- Association canadienne du transport urbain

À l'échelon provincial

- Association of Municipalities of Ontario
- Saskatchewan Urban Municipalities Association
- Collectif sur les transports et les changements climatiques de l'Ontario

À l'échelon local

- Municipalité régionale d'Halifax
- Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
- Municipalité de la Communauté urbaine de Toronto
- Municipalité régionale de York
- Municipalité régionale d'Hamilton-Wentworth
- Ville de Regina
- District régional du Vancouver métropolitain
- District de Saanich

LES PRINCIPES DE PRISE DE DÉCISION DANS 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 privilégié de déplacement individuel.

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 urbaine et contribueront à protéger l'environnement.

10. L'optimisation des systèmes

Optimiser l'utilisation des réseaux de transport actuels 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.

NOUS AVONS BESOIN D'UN NOUVEAU MODÈLE DE FINANCEMENT POUR METTRE EN PLACE LES NOUVEAUX RÉSEAUX DE TRANSPORT URBAIN DE DEMAIN...

Pratiques antérieures en matière de transport urbain

Auparavant, le financement et l'implantation des infrastructures et des services de transport reposaient sur trois hypothèses.

- Permettre l'étalement urbain afin de répondre à la croissance démographique et aux désirs de la société en privilégiant l'aménagement à faible densité des terrains moins chers en périphérie des centres urbains.
- Aménager des routes et des stationnements pour répondre à la demande croissante découlant de la hausse du nombre de véhicules et assurer un service de transport public là où c'était «possible».
- Financer les transports au moyen des budgets des ministères et des organismes, principalement à même les recettes générales et les recettes fiscales. Pour les paliers de gouvernement supérieurs, ces sources sont les taxes pour le transport (les taxes sur l'essence, les frais d'immatriculation, etc.), ainsi que l'impôt sur le revenu personnel et les revenus des sociétés, les taxes de vente, la taxe d'accise, etc. Quant aux gouvernements locaux, la principale source est l'impôt foncier.

Ces pratiques font de moins en moins l'unanimité pour deux raisons :

- la nouvelle réalité des compressions des **budgets** provinciaux et locaux signifie que ces façons d'envisager l'aménagement

des terres ainsi que la planification et le financement des transports ne sont plus abordables;

- nous reconnaissons de plus en plus que, si nous ne changeons pas nos habitudes actuelles, les centres urbains au 21^e siècle ne seront pas **viables** aux plans environnemental, social ou économique.

L'étau se resserre sur les budgets du transport urbain

Les programmes fédéraux et provinciaux de réduction des déficits, la diminution des paiements de transfert, la rationalisation des activités gouvernementales, le rétrécissement de l'assiette fiscale dans certaines régions et la résistance des citoyens à toute hausse de taxes sont autant de facteurs qui contribuent à la compression des budgets publics. En même temps, une population croissante, changeante et vieillissante continue d'exiger encore plus de services sociaux et d'autres services gouvernementaux.

Le transport urbain se trouve donc coincé dans cet étau budgétaire. Les gouvernements locaux ont de moins en moins d'argent pour les transports et, dans certains cas, doivent assumer de nouvelles responsabilités pour les routes et le transport en commun qui leur sont transférées par les provinces. Un peu partout, l'entretien des routes est reporté, les fonds destinés aux immobilisations sont utilisés pour l'entretien, les nouveaux projets de construction sont retardés ou annulés et les budgets du transport en commun sont réduits.

Entre temps, la demande en matière de transport par automobile continue de croître. Les populations urbaines, le nombre d'automobiles et le kilométrage annuel moyen par automobile augmentent tous, alors que le nombre moyen d'occupants par automobile diminue. Il est évident que les gouvernements ne pourront pas financer les réseaux de transport nécessaires pour répondre à la hausse croissante des véhicules comme ils le faisaient dans le passé.

Transports urbains non durables

Les pratiques actuelles pourraient nous léguer des réseaux de transports urbains qui ne sont pas durables à long terme. Les signes avant-coureurs fusent de toutes parts.

Dans l'environnement : une consommation accrue de combustibles fossiles et d'autres ressources non renouvelables; la pollution atmosphérique causant une hausse des cas d'asthme et d'emphysème; les émissions de gaz à effet de serre (notamment le dioxyde de carbone) contribuant au réchauffement planétaire et au changement climatique; et la disparition de terres arables précieuses.

Dans la société : des collectivités où l'usage de l'automobile est davantage une nécessité qu'un luxe; l'absence de «sentiment d'appartenance» dans des quartiers où les rues ne sont pas conçues en fonction des piétons; des quartiers froids et sans âme qui sont dangereux pour beaucoup de citoyens, en particulier la nuit; les difficultés de la vie familiale lorsque l'un ou les deux parents doivent passer de longues heures à se déplacer entre le travail et le foyer.

Dans l'économie : l'engorgement des routes; la détérioration des infrastructures; des réseaux de transport qui ne fonctionnent pas à leur efficacité maximale; des subventions cachées et des méthodes comptables qui ne tiennent pas compte des coûts environnementaux et sociaux, envoyant ainsi de mauvais signaux du marché aux décideurs du secteur public et aux voyageurs.

Nouvelles visions des transports urbains

Nous pouvons relever les défis du financement et de la viabilité en adoptant de nouvelles visions à l'échelon local. Le Dossier publié par l'ATC en 1993, *UNE NOUVELLE VISION DES TRANSPORTS URBAINS*, nous offre un modèle (référence n° 1).

Une nouvelle vision peut remplacer les pratiques actuelles. Elle peut aider les collectivités à assurer la viabilité et à mettre en place des réseaux de transports urbains qui coûtent moins cher à implanter et à exploiter.

Une nouvelle vision peut nous aider à atteindre ce double objectif car elle modifiera le développement urbain, réduira les besoins de déplacement par habitant, diminuera les déplacements en automobile par une personne seule, déplacera la demande vers des tendances et des modes plus efficaces et plus sensibles à l'environnement, encouragera tous les gouvernements oeuvrant dans l'agglomération à adopter des approches intégrées et permettra de mieux utiliser les recettes existantes.

En dépit de ces nouvelles visions, il y aura encore des situations où les méthodes budgétaires conventionnelles ne procureront pas un financement suffisant. Le cas échéant, il faudra prévoir un nouveau modèle de financement afin de combler l'écart entre les fonds disponibles et les fonds nécessaires.

LE NOUVEAU MODÈLE DE FINANCEMENT DEVRAIT RÉPONDRE À UN BUT PRÉCIS ET SATISFAIRE À NEUF CRITÈRES...

Le **but** du nouveau modèle est de prévoir un financement suffisant et garanti pour mettre en place des réseaux de transport urbain qui appuient les nouvelles visions et favorisent un avenir durable.

Le nouveau modèle devrait satisfaire les **critères** suivants.

1. **Stable et prévisible.** Le financement des immobilisations, de l'exploitation et de l'entretien devrait être stable au fil des années, d'un montant prévisible et prévoir un engagement financier à long terme à l'endroit de la nouvelle vision.
2. **Transparent.** Les sources de financement et l'affectation des fonds devraient être transparentes, présentées clairement et faciles à comprendre pour les décideurs et le public afin d'assurer l'imputabilité et l'équité.
3. **Au moindre coût possible.** Le modèle devrait favoriser un réseau de transport urbain dont le coût total est le moins élevé possible pour l'environnement, la société et l'économie.
4. **Simple.** Le processus devrait comporter un faible fardeau administratif.
5. **Accès aux fonds.** Lorsque les gouvernements supérieurs transfèrent aux gouvernements locaux de nouvelles

responsabilités en matière de transport, il faudrait prévoir en même temps l'accès à des recettes supplémentaires suffisantes pour assumer ces responsabilités.

6. **Récupération des coûts auprès des usagers.** Le financement devrait provenir de plus en plus des usagers, c'est-à-dire que le transport serait considéré comme un service gouvernemental où l'utilisateur doit payer en fonction de l'usage qu'il en fait.
7. **Réservé aux transports.** Les recettes provenant des méthodes de récupération des coûts auprès des usagers devraient être réservées, par voie législative, à l'amélioration du réseau de transport urbain de manière à appuyer les nouvelles visions.
8. **Participation publique.** L'appui public pour ce modèle, à la suite de programmes d'information et de consultation, devrait faire partie intégrante du processus.
9. **Résultats quantifiables.** Des indicateurs de rendement devraient être utilisés pour mesurer les progrès et faire rapport aux décideurs et au public. La référence n° 2 offre un exemple d'indicateurs.

QUATRE ÉLÉMENTS D'UN NOUVEAU MODÈLE DE FINANCEMENT...

Il n'existe pas de solution unique et simple au défi du financement des transports urbains. Nous devrions chercher à atteindre le but et à respecter les critères mentionnés dans la section précédente, mais tout nouveau modèle de financement doit puiser largement dans des sources budgétaires conventionnelles pendant les premières années et être complété au fil des années par une combinaison de nouvelles mesures d'efficacité et de sources de revenus, lesquelles peuvent différer entre les provinces et même entre les centres urbains d'une même province.

Dans cette section nous décrivons les divers éléments qui peuvent faire partie d'un nouveau modèle. Ces éléments ne s'excluent pas mutuellement. Ils commencent par des mesures évidentes et directes qui, aujourd'hui, relèvent des administrations locales et vont jusqu'à des mécanismes plus complexes et plus contestés qui exigeront une coopération intergouvernementale et, dans certains cas, des modifications législatives.

Les deux premiers éléments concernent les économies et les mesures d'efficacité que les gouvernements peuvent réaliser dans leurs budgets ministériels existants. Le troisième élément envisage la possibilité de réaffecter et de réserver une partie des recettes existantes provenant des transports. Quant au quatrième élément, il propose diverses nouvelles sources de revenus spéciaux. Ces quatre éléments ne doivent pas forcément être présents dans toutes les situations.

1. Maximisez l'efficacité et l'efficacité du gouvernement.

Avant d'envisager l'imposition de nouveaux frais, il faut d'abord maximiser l'efficacité et l'efficience dans tous les ministères et secteurs de services gouvernementaux.

- Maximisez la valeur des dépenses en améliorant les méthodes et en ayant recours à des mécanismes tels que des indicateurs de rendement, des analyses comparatives et la gestion du rendement.
- Envisagez des mécanismes de prestation plus efficaces, comme la coopération interministérielle au niveau des achats et de la mise en oeuvre, l'impartition et les partenariats publics-privés.
- Restructurez ou fusionnez les organismes en vue de réduire les frais généraux et le chevauchement, tout en les rendant plus imputables face au public.
- Rationalisez les méthodes d'achat, les contrôles financiers et la prise de décisions.

2. Faites le meilleur usage des fonds consacrés actuellement au transport.

Il faut rechercher des mesures d'efficacité dans tous les aspects de la planification, de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des transports urbains.

- Réaffectez les fonds destinés aux transports et accordez la priorité aux investissements qui appuient la vision.
- Coordonnez les transports multimodaux avec les fonctions de l'aménagement des terres et la pratique de mise en oeuvre à l'échelle de l'agglomération.

- Utilisez les méthodes du cycle de vie et de l'analyse des coûts pour la construction et l'entretien des infrastructures.
- Comparez les avantages que procurent les grands projets d'immobilisations avec ceux que ces mêmes fonds pourraient apporter s'ils étaient répartis entre divers projets de moindre envergure, afin de maximiser le rendement global.
- Encouragez les activités et les services de transport qui sont rentables et bien administrés.
- Envisagez d'autres moyens de mettre en oeuvre les programmes de transport, notamment : les partenariats publics-privés, la rationalisation de l'équipement et des installations en vue de réduire le chevauchement et la modification des normes de conception de manière à réduire les coûts.

PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS

Les partenariats entre les secteurs public et privé sont des initiatives de coopération entre les gouvernements et les entreprises en vue de mettre en place ou d'améliorer des infrastructures ou des services publics, tout en conservant le contrôle public. Ces partenariats offrent divers avantages aux gouvernements, notamment :

- la possibilité d'investir dans de nouvelles installations ou pour améliorer ou réparer des installations existantes, des investissements que le gouvernement n'aurait pu se permettre à lui seul;
- le développement ou l'exploitation plus rapide ou plus efficient d'une installation;
- la diminution des risques pour le secteur public;
- de nouvelles recettes pour une installation (provenant des activités de développement auxiliaires) ainsi que pour le gouvernement (par le biais de taxes ou de droits de franchise).

Il existe un vaste choix de partenariats, allant des partenariats entièrement publics aux partenariats entièrement privés. Voici un aperçu des modèles possibles (et des exemples de projets) :

- services d'exploitation et d'entretien (*réseaux de transport en commun, collecte des déchets, traitement des égouts*)
- appui au recouvrement des coûts (*Aéroport de Vancouver*)
- conception-construction (*échangeur sur la route Transcanadienne en Colombie-Britannique*)
- conception-construction-entretien majeur (*pont Charleswood à Winnipeg*)
- conception-construction-exploitation (*autoroute 407 en Ontario*)
- construction-location-exploitation-transfert (*centres sportifs*)
- location-développement-exploitation (*hôtel de ville de Gloucester, en Ontario*)
- financement-conception-construction-transfert-exploitation (*autoroute SR-91 en Californie*)
- financement-conception-construction-exploitation-transfert (*pont de la Confédération à l'Île-du-Prince-Édouard*)
- financement-conception-construction-acquisition-exploitation (*station de ski Mont Ste-Anne*)
- achat d'actif-acquisition-exploitation (*privatisation du CN*).

La très grande popularité de ces partenariats a donné lieu à la création du **Conseil canadien des sociétés publiques-privées**, dont l'Inventaire des projets en 1996 (référence n° 3) renferme plus de 200 projets au Canada.

3. Réaffectez et réservez une portion des recettes provenant actuellement des transports

Les troisième et quatrième éléments reposent sur l'hypothèse voulant que le financement du transport urbain devrait s'orienter davantage vers un système où les usagers paient en fonction de l'usage qu'ils en font. Ce concept est déjà reflété dans beaucoup de services publics, comme les services municipaux d'aqueduc et de traitement des eaux usées, d'approvisionnement en électricité et en gaz naturel et les appels interurbains. Les usagers du transport en commun paient également en fonction de l'usage, et la tendance est d'accroître le rapport revenus/coûts du transport en commun. Cette approche, qui comporte la perception de frais spéciaux, offre de nombreux avantages. Elle permet d'accroître la transparence et l'imputabilité; d'entretenir et de protéger le réseau de transport à titre d'actif économique majeur; et de commencer à envoyer des signaux du marché appropriés aux consommateurs. Nous pouvons bénéficier de ces avantages à condition d'appliquer les recettes aux réseaux multimodaux en vue d'appuyer les visions locales.

Les principales sources de recettes pour les gouvernements fédéral et provinciaux dans le secteur du transport routier sont :

- la taxe d'accise fédérale sur l'essence;
- les taxes provinciales sur l'essence; et
- les droits provinciaux pour l'immatriculation des véhicules.

Au Canada, environ la moitié du prix de l'essence à la pompe (26 cents/litre en 1993) est composé de taxes fédérales et provinciales (référence n° 4). Ce troisième élément propose que la majorité des fonds perçus en taxes sur l'essence et en droits d'immatriculation soient considérés comme des taxes et ajoutés aux recettes générales, et qu'une portion appropriée soit définie à titre de droits de transport et affectée au transport urbain en vue d'appuyer les visions locales. Toute hausse future des recettes fiscales générales ou des droits spéciaux pour le transport urbain serait clairement définie comme telle au moment de son entrée en vigueur.

EXEMPLES :

- Des taxes spéciales sur l'essence et des droits routiers connexes permettent de financer le US Federal Highway Trust Fund depuis 1956 ainsi que les travaux des administrations d'urbanisme métropolitaines dans le cadre de la Intermodal Surface Transportation Efficiency Act depuis 1991. Chaque État, sauf le New Jersey, a décrété une taxe spéciale sur l'essence qui est consacrée au transport.
- À Montréal, le budget de l'Agence métropolitaine de transport prévoit des droits d'immatriculation provinciaux de 30 \$ par véhicule qui sont consacrés au transport en commun dans la région.
- L'Association canadienne des automobilistes, la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Canada, la Western Canada Road Builders Association, le ministre des Transports de l'Ontario et d'autres ont demandé au gouvernement fédéral de réserver 2 cents/litre de la taxe d'accise fédérale de 10 cents/litre sur l'essence pour financer les améliorations au réseau routier.
- Le Comité «qui fait quoi» de l'Ontario a recommandé que les municipalités aient accès à une portion des taxes provinciales

actuelles sur l'essence pour les aider à financer les réseaux de transport en commun et les routes provinciales en milieu urbain.

- La Ontario Regional Engineers Association a recommandé au ministre des Finances de l'Ontario de consacrer une portion des taxes actuelles sur l'essence au réseau de transport.
- La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a proposé que la portion des taxes provinciales et des droits d'immatriculation que le gouvernement provincial dépense actuellement pour les routes municipales soit remise annuellement aux municipalités dans lesquelles ils ont été perçus et que ces sommes soient consacrées à l'amélioration des réseaux de transport locaux.

AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT

Le gouvernement du Québec a récemment établi un nouveau modèle de financement et de mise en oeuvre pour les transports urbains dans l'agglomération de Montréal. Créée le 1^{er} janvier 1996, l'Agence métropolitaine de transport a pour mandat de réaliser les objectifs provinciaux suivants :

- la planification multimodale à l'échelle régionale;
- la délimitation des réseaux régionaux de transport en commun et routiers;
- la coordination entre la gestion du réseau routier et les réseaux de transport public;
- le financement stable à long terme du transport public au moyen de sources de financement spéciales au sein de la région;
- l'affectation d'installations et d'infrastructures régionales à frais partagés entre toutes les municipalités de la région;
- la participation des usagers, des propriétaires fonciers et des autres bénéficiaires au financement des coûts d'exploitation du transport public;
- l'intégration et l'harmonisation des tarifs entre les réseaux de transport public de la région; et
- la gestion et le financement des trains de banlieue de la région.

Le gouvernement provincial nomme un conseil d'administration de cinq membres en consultation avec les municipalités locales.

Les recettes de l'Agence pour le budget de la première année, qui s'élève à 158 millions de dollars, proviendront des sources suivantes :

- une nouvelle taxe spéciale sur l'essence de 1,5 cent/litre dans la région de Montréal, depuis le 1^{er} janvier 1996 (43 millions de dollars)
- une surtaxe d'immatriculation de 30 \$/véhicule dans la région sera affectée à l'Agence (39 millions de dollars)
- une taxe perçue auprès des municipalités qui bénéficient d'un service ferroviaire de banlieue (17 millions de dollars)
- une taxe foncière perçue auprès des municipalités pour créer un fonds d'immobilisations (5,5 millions de dollars en 1996 et qui atteindra 17 millions de dollars par année en 1999).

Les autres fonds proviendront des cartes d'abonnement pour le transport en commun régional, des recettes des trains de banlieue et des subventions provinciales pour les infrastructures des services ferroviaires de banlieue.

4. **Introduire de nouveaux frais auprès des usagers et affecter ces sommes au transport.**

Même lorsque les frais spéciaux (du troisième élément) seront ajoutés aux budgets des recettes générales des ministères et des organismes, le total pourrait être insuffisant pour combler l'écart entre les fonds disponibles et les fonds nécessaires pour réaliser les nouvelles visions des transports urbains. Ces moyens seront également insuffisants pour : modifier les décisions personnelles en faveur des nouvelles visions; accroître l'efficacité, l'équité et le choix à l'échelle du réseau; et contribuer au développement durable de la collectivité. Pour atteindre ces objectifs, il faudra envisager l'imposition de nouveaux frais aux usagers qui seront spécialement affectés au transport.

L'industrie des transports, tant à l'échelle nationale qu'internationale, est en voie de subir des bouleversements majeurs. La déréglementation a entraîné une plus grande concurrence, la réduction ou l'élimination des subventions et la privatisation de services de transport auparavant assurés par le secteur public. Le principe de la récupération des coûts auprès des usagers, ou l'imposition de frais directs en fonction de l'usage, est largement accepté dans les marchés de transports nationaux et internationaux concurrentiels. Ce n'est pas encore le cas dans les transports urbains, mais ça ne saurait tarder, alors que les centres urbains luttent pour conserver des services et maintenir leur avantage concurrentiel sur les autres agglomérations. Cette situation pourrait entraîner d'énormes pressions en vue de réduire ou d'éliminer les subventions, d'instaurer le principe de la récupération des coûts auprès des usagers et de créer un rôle pour le secteur privé là où il n'y en avait pas auparavant.

Il y a de plus en plus d'indications dans le milieu des transports que les gens sont prêts à payer pour les services qu'ils reçoivent à condition que la hausse des coûts serve à améliorer le réseau. Un sondage réalisé en 1992 par la firme Angus Reid pour le compte de la Better Roads Coalition of Ontario a révélé que 82 % des répondants favoriseraient une hausse des taxes pour les usagers des routes si ces fonds étaient utilisés pour améliorer et élargir le réseau routier de l'Ontario. Un symposium national organisé par l'ATC en 1995 a également démontré un appui pour le principe de la récupération des coûts auprès des usagers des transports

(référence n° 5). Le public accepterait beaucoup plus facilement de nouveaux frais dans le secteur du transport si ceux-ci étaient accompagnés d'une baisse de taxes ou de droits dans d'autres secteurs.

Les nouvelles options pour l'imposition de frais auprès des usagers comprennent :

- **de nouvelles taxes sur l'essence;**
- **des droits supplémentaires pour l'immatriculation des véhicules;**
- **des taxes pour les migrants quotidiens qui utilisent leur véhicule;**
- **des droits de stationnement axés sur les revenus;**
- **le péage sur les routes et les ponts;**
- **la tarification de la congestion;**
- **des droits de développement foncier; et**
- **des droits d'utilisation pour les emprises routières.**

Les **nouvelles taxes sur l'essence** seraient ajoutées au prix à la pompe dans l'ensemble de la région urbanisée. Cette hausse n'a pas besoin d'être importante pour amasser des fonds substantiels. Une taxe additionnelle sur l'essence diesel ne serait pas recommandée, des recherches en Ontario et au Québec ayant démontré que les coûts économiques seraient plus élevés que les avantages. Les recettes éventuelles peuvent être importantes, mais l'impact sur le choix des modes de déplacement sera minime à moins que la hausse de taxe ne soit importante.

EXEMPLES :

- *Le budget de l'Agence métropolitaine de transport prévoit l'imposition d'une nouvelle taxe spéciale sur l'essence de 1,5 cent/litre, à l'échelle de la région de Montréal.*
- *En Colombie-Britannique, une taxe additionnelle de 4 cents/litre (à l'échelle de la région desservie par le réseau de transport en commun de Vancouver) et de 1,5 cent/litre (dans la région desservie par le transport en commun de Victoria) est versée à la BC Transit.*

UN SYMPOSIUM NATIONAL PRÉSENTÉ EN 1995 A RÉVÉLÉ UN APPUI POUR LE PRINCIPE DU RECOUVREMENT DES COÛTS AUPRÈS DES USAGERS

En avril 1995, l'ATC a organisé un symposium national dans le but d'examiner le principe du recouvrement des coûts auprès des usagers dans tous les modes de transport au Canada, tant urbains qu'interurbains. Quelque 120 délégués représentant des gouvernements, des transporteurs, des expéditeurs et d'autres intervenants se sont réunis pendant une journée et demie. **Voici les principales conclusions qui se sont dégagées de ce symposium.**

- De façon générale, les participants ont appuyé le principe de la récupération des coûts auprès des usagers, les plus importants objectifs étant la récupération des coûts et la gestion de la demande pour aider à réduire les coûts de transport.
- Les recettes provenant des frais imposés aux usagers devraient être consacrées aux transports en général et non seulement au mode en question, particulièrement en ce qui a trait au transport en milieu urbain. Il serait approprié d'imposer des frais aux usagers en plus des taxes de transport actuelles, si cette mesure permet d'améliorer le service. Les frais aux usagers devraient s'appliquer non seulement aux nouvelles installations, mais également aux installations déjà en place.
- Les subventions gouvernementales devraient être réduites ou éliminées, sauf lorsqu'elles sont nécessaires pour assurer la sécurité et la survie d'un service de transport public essentiel (le transport en commun, par exemple).
- Les risques économiques de perdre l'avantage concurrentiel doivent être un facteur important pour déterminer le bien-fondé d'imposer des frais aux usagers. Ces frais doivent être pratiques et raisonnables, et être axés sur la demande. Une formule de tarification différentielle (p. ex. : par secteur géographique ou selon le niveau de congestion) serait appropriée.
- Une agence ou un fonds fiduciaire ou des dispositions institutionnelles en matière d'autogestion seraient des mécanismes appropriés pour administrer les frais perçus auprès des usagers ainsi que pour assurer le financement et la gestion des installations, tout en offrant une meilleure efficacité et une plus grande imputabilité.

Source : référence n° 5.

Les **droits supplémentaires pour l'immatriculation des véhicules** seraient imposés annuellement pour les véhicules immatriculés dans les régions urbaines et perçus au moment de l'immatriculation. Les recettes éventuelles peuvent être élevées, mais l'impact sur le choix des modes de déplacement sera minime.

La **taxe pour les migrants quotidiens qui utilisent leur véhicule** s'ajouterait aux frais annuels imposés à tous les véhicules privés immatriculés dans la région urbaine et utilisés pour se rendre au travail. Cette taxe serait perçue au moment de l'immatriculation, selon que le propriétaire déclare s'il utilise ou non son véhicule pour se rendre au travail. Certaines compagnies d'assurance ont recours à un système semblable pour déterminer le montant des primes, selon que le véhicule est utilisé pour les «loisirs» ou pour le «travail».

Un montant forfaitaire simplifierait l'administration. Mais des mesures d'encouragement pourraient être intégrées pour les déplacements plus courts ou lorsque le véhicule est utilisé par plusieurs passagers. Les recettes éventuelles et l'impact sur les choix de déplacement dépendront du niveau de la taxe et des mesures d'encouragement.

Les **droits de stationnement axés sur les revenus** seraient exigés pour des espaces de stationnement dans certains secteurs. Pour les exploitants de stationnements commerciaux, ces droits pourraient être déterminés en fonction des profits bruts. Pour ce qui est des stationnements gratuits dans les centres commerciaux de banlieue et les bandes commerciales linéaires, ils pourraient être fondés sur la taxe d'aire commune et les frais d'entretien perçus auprès de chaque locataire. La hausse résultante du prix des biens achetés en banlieue devrait compenser l'effet des stationnements payants au centre-ville.

Dans le cas du **péage sur les routes et les ponts**, l'utilisateur paiera des frais directs au moment d'utiliser les installations. Le péage routier est fondé sur la distance et il peut varier selon l'heure de la journée. Ce concept n'est pas nouveau : le péage sur les ponts et les routes existe partout dans le monde depuis 2000 ans. Cette formule existe aux États-Unis et dans d'autres pays, et elle semble maintenant faire un retour au Canada. Les installations de péage se prêtent particulièrement bien aux partenariats publics-privés et, grâce à la technologie électronique, la perception des droits de péage est relativement simple.

L'acceptation par le public de nouvelles routes à péage repose sur trois facteurs : les fonds provenant du péage doivent être consacrés exclusivement à la nouvelle route; une route de rechange sans péage doit être accessible; et la route à péage doit réduire le temps de déplacement et offrir un niveau de service plus élevé. Les récentes ententes de partenariats publics-privés indiquent que les recettes éventuelles peuvent être suffisantes pour construire et exploiter de nouvelles routes à péage, quoique l'achalandage est parfois plus élevé (Californie) et parfois plus faible (Washington, DC) que prévu. La demande peut augmenter, mais certains usagers peuvent aussi choisir d'autres routes.

EXEMPLES

- *L'autoroute Coquihalla, en Colombie-Britannique (remarque : les fonds provenant du péage ne sont pas réservés à la route, mais plutôt déposés dans les recettes générales).*
- *L'autoroute 407, en Ontario : tronçon de 69 kilomètres d'une autoroute urbaine à péage électronique traversant la région métropolitaine de Toronto qui est construite dans le cadre d'un partenariat public-privé et qui sera ouverte en 1998.*
- *L'autoroute 104, en Nouvelle-Écosse : une autoroute à péage électronique construite dans le cadre d'un partenariat public-privé qui sera ouverte en 1997.*

- *Le pont de la Confédération reliant l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick : un pont à péage construit dans le cadre d'un partenariat public-privé qui sera inauguré en 1997.*
- *La voie de contournement Southwest (Edmonton) et le pont Lions Gate (Vancouver), récemment remis en état, sont des candidats pour des installations de péage dans le cadre de partenariats publics-privés.*

Quant à l'option de la **tarification de la congestion**, l'utilisateur devra payer pour conduire sur des routes congestionnées ou dans des secteurs congestionnés pendant les périodes de pointe, mais les frais seront moindres (ou inexistantes) en dehors des heures de pointe. Cette option, qui intègre la gestion de la demande, offre la possibilité d'atténuer la demande pendant les heures de pointe, d'encourager le changement à la faveur des autres modes, de mieux utiliser les infrastructures en place et d'obtenir des fonds qui peuvent être utilisés exclusivement à des fins précises. La technologie électronique rend maintenant cette option possible.

Le niveau des recettes éventuelles est de moyen à élevé, après la déduction des frais de perception. Les usagers routiers connaîtront moins de situations de congestion et bénéficieront d'infrastructures bien entretenues. Mais l'avantage le plus important de la tarification de la congestion est qu'elle offre plus de possibilités que toute autre option de modifier les habitudes de déplacement, d'appuyer la nouvelle vision et de favoriser le développement durable. Elle envoie des messages plus directs, notamment que les infrastructures des transports urbains sont un bien de plus en plus rare qui doit être utilisé de façon efficace et que le recours aux transports en commun, aux véhicules à plusieurs passagers, à la bicyclette ou à la marche peut réduire ou éliminer les coûts des usagers. En retour, elle peut libérer des forces qui modifieront éventuellement les modes d'aménagement du territoire et la structure urbaine : les éléments requis pour assurer le développement durable des collectivités à long terme.

Il n'existe pas d'exemples canadiens de la tarification de la congestion, quoique les péages sur l'autoroute 407 varieront selon la période de la journée. À Singapour, on exige depuis plusieurs années des frais aux automobilistes qui se rendent au centre-ville, tandis qu'à Bergen, Oslo et Trondheim (en Norvège) on exige des frais pour franchir des cordons aménagés autour des secteurs centraux.

L'option des **droits de développement foncier** (dans les endroits où on y a recours) consiste à ajouter des primes pour refléter les coûts additionnels que les collectivités doivent assumer en raison de la hausse de la circulation et les avantages additionnels dont bénéficient les promoteurs en raison d'un accès plus facile. Des mesures d'encouragement pourraient être offertes aux promoteurs qui se conforment à la vision et des mesures de dissuasion seraient prévues pour ceux qui ne s'y conforment pas (par exemple : des droits plus élevés pour le développement à faible densité qui dépend de l'automobile).

L'option des **droits d'utilisation pour les emprises routières** serait une forme de frais de location pour les canalisations d'égout, d'aqueduc et de gaz ainsi que pour les câbles électriques et de communications qui occupent de l'espace dans l'emprise routière.

Finalement, la **surtaxe pour avantages liés aux infrastructures** serait imposée à l'égard des propriétés dans certains secteurs desservis par le transport en commun qui serait réinvestie dans les réseaux de transport en commun. Il ne s'agit pas d'une véritable option de récupération des coûts auprès des usagers puisqu'elle ne repose pas sur l'utilisation. Mais elle contribue à financer le transport en commun à Montréal et dans certaines villes de l'ouest des États-Unis.

LA COORDINATION ET LA COOPÉRATION SONT DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS POUR ALLER DE L'AVANT...

Les centres urbains du Canada sont confrontés à d'importants défis de financement pour maintenir et exploiter leurs réseaux de transport urbain, tout en cherchant à assurer un avenir durable. Le présent Dossier propose un nouveau modèle de financement fondé sur :

- les budgets conventionnels des ministères et des organismes provenant des recettes générales,
- auxquels s'ajouteraient, au fil des années, les frais destinés à des fins précises provenant de diverses nouvelles sources.

Il est important de maximiser l'efficacité et l'efficience de toutes les opérations et de tous les services des gouvernements locaux avant d'envisager l'imposition de nouveaux frais dans le secteur des transports.

Pour mettre en place un nouveau modèle, il faudra assurer la coordination et la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux, entre les provinces et leurs municipalités, entre les municipalités de chaque région et entre les gouvernements et les citoyens. Pour y parvenir, cinq étapes majeures sont requises.

1. Adoptez une vision locale pour le transport urbain.

Chaque agglomération devrait d'abord adopter sa propre vision locale en matière de transport urbain, en s'inspirant de la vision de l'ATC. Certaines municipalités l'ont déjà fait. Cette vision permettra de mettre en place des réseaux relativement moins coûteux, de mettre en place un cadre pour des interventions futures et de faire participer les citoyens au processus.

2. Déterminez les besoins financiers pour réaliser la vision locale.

En comparant les budgets de transport provenant de sources conventionnelles et les fonds dont vous avez besoin pour réaliser les visions locales, vous pourrez mieux établir l'ordre de priorité des projets et déterminer le manque à gagner.

3. Choisissez un ensemble de nouvelles sources de revenus pour combler les écarts.

Un élément essentiel de toute nouvelle vision, qui est fondamental au succès du nouveau modèle de financement, est que celui-ci doit offrir des choix pour l'aménagement du territoire et les modes de

Références :

- 1) *Une nouvelle vision des transports urbains*, Association des transports du Canada, 1993.
- 2) *Urban Transportation Indicators in Eight Canadian Urban Areas*, Association des transports du Canada, juin 1996, ISBN : 1-55187-102-5.
- 3) *1996 Project Inventory*, Conseil canadien des sociétés publiques-privées, tél. : (416) 601-8111.
- 4) *Fiscalité et compétitivité des transports*, Association des transports du Canada, septembre 1993, ISBN : 1-895102-43X.
- 5) *Compte rendu du symposium sur le recouvrement des coûts auprès des usagers des transports*, Tribune des transports n° 6, Association des transports du Canada, 1995, ISSN : 0826-8193.

déplacement. Les frais imposés aux usagers devraient être conçus de manière à procurer et à encourager des choix qui minimisent les coûts futurs des transports urbains pour l'ensemble de la collectivité. Il faut chercher à éviter les déséquilibres économiques ou les désavantages concurrentiels entre les municipalités, les régions et les provinces. Les nouvelles sources de revenus doivent être acceptables pour les citoyens et pour tous les paliers de gouvernement. Il faudra privilégier la consultation et les consensus tout au long du processus. Dans certains cas, des modifications législatives, visant à habiliter les municipalités, pourraient être requises avant la mise en oeuvre du modèle.

4. Prévoyez des mécanismes pour vous assurer que les nouveaux revenus seront utilisés à des fins précises.

Pour obtenir l'appui du public, il faudra garantir que les fonds seront utilisés à des fins précises. Les modalités touchant la perception, le contrôle et l'usage des nouveaux revenus doivent être établies en consultation avec les provinces et leurs municipalités. Il faudra également éclaircir les mandats des provinces, des communautés urbaines et des municipalités en ce qui touche les infrastructures et les services de transport urbain afin d'éviter que des conflits de juridiction ne compromettent la planification et les opérations. D'autres modifications législatives pourraient être requises pour habiliter les municipalités, qui, à leur tour, devront peut-être adopter de nouveaux règlements pour administrer les fonds.

5. Utilisez les fonds pour appuyer la vision locale.

Des indicateurs de rendement, fondés sur les politiques et les priorités énoncées dans les visions locales, devraient être élaborés, contrôlés et rendus publics. Il sera ainsi plus facile de suivre les progrès en vue de réaliser la vision, de justifier l'affectation des revenus et de démontrer les avantages obtenus.

Ce défi en est un de taille. Mais les avantages pour le développement durable des collectivités aux plans environnemental, social et économique pour les générations futures en valent bien l'effort.

Mission de l'ATC : promouvoir la sécurité, l'efficacité, l'efficacite et le respect de l'environnement dans le cadre de la prestation de services de transport, le tout en vue d'appuyer les objectifs sociaux et économiques du Canada.

Le présent Dossier a été préparé par le **Conseil des transports urbains de l'ATC** et colligé par John Hartman, secrétaire du Conseil et membre du personnel du Secrétariat de l'ATC. Vous pouvez reproduire ou citer le présent document, à condition d'en citer la source.

Pour de plus amples renseignements au sujet des programmes en matière de transport urbain de l'ATC, veuillez communiquer avec :

John Hartman
Directeur, Tribunes des transports

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du présent Dossier ou d'autres publications de l'ATC sur les transports urbains, veuillez communiquer avec :

Jocelyne Blanchard
Bibliotechnicienne

Association des transports du Canada
2323, boul. Saint-Laurent, Ottawa K1G 4J8
Tél. : (613) 736-1350; téléc. : (613) 736-1395
www.tac-atc.ca

