

Annexe 3

Remarques sur les créations d'organismes de financement des routes et des transports proposés par le Comité

Le Comité estime qu'une discipline accrue peut être appliquée aux décisions de tarification des routes et d'investissement en ayant recours à des « fonds routiers » ou, de façon plus générale, à des organismes de financement des routes et des transports qui auraient des objectifs clairement définis et des mécanismes assurant la participation des usagers à la prise de leurs décisions. Ces organismes auraient pour but fondamental :

- la promotion de frais efficaces qui reflètent les coûts des activités qu'exercent les différentes catégories d'usagers de la route;
- la promotion de décisions en matière de dépenses qui augmentent au maximum les bénéfices allant aux usagers de la route.

Dans d'autres secteurs de l'infrastructure des transports, le gouvernement fédéral a fait appel aux services d'organismes sans but lucratif autofinancés pour assurer une utilisation optimale des ressources. Les organismes établis pour gérer les aéroports, les ports, la navigation aérienne ainsi que la Voie maritime du Saint-Laurent en sont de bons exemples. Le Comité estime qu'il est nécessaire d'établir un ou plusieurs de ces organismes pour les routes et de lui ou leur donner un mandat qui repose sur les principes de la gestion efficace.

Le modèle utilisé pour les organismes d'infrastructure doit toutefois être adapté aux caractéristiques économiques et politiques particulières du réseau routier canadien afin de tenir compte des nombreuses différences importantes entre les routes et les autres types d'infrastructures :

- les relations entre les réseaux routiers sont beaucoup plus importantes;
- en général, les routes sont accessibles à tous sans recouvrement des coûts explicite, à l'exception des collectivités et des bâtiments isolés;
- les services routiers, la perception de recettes et le financement sont administrés par de multiples instances;

- les frais de carburant, droits d'immatriculation et autres frais liés à la voirie sont des questions de politique publique importantes que le gouvernement ne risque guère de déléguer à des parties non élues, à moins que les avantages ne soient énormes.

Ces éléments compliquent le choix des parties du réseau routier qui seront gérées par les nouveaux organismes proposés, ainsi que des sources de recettes dont ils auraient la charge.

Dans le monde, il y a des exemples d'organismes ou de pratiques possédant au moins certaines des caractéristiques qui, selon le Comité, devraient régir le financement et la gestion des routes et des transports. On trouve, parmi eux, le Highway Trust Fund des États-Unis, financé en partie à l'aide de recettes réservées; le compte spécial pour l'amélioration des routes du Japon, fonds qui comprend les taxes locales et nationales et qui est constitué d'un conseil de surveillance; des formes de fonds routier qui ressemblent au modèle de la Banque mondiale dans divers pays en développement. De plus, des organismes semi-autonomes ont été mis sur pied pour gérer les routes principales au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande, en Espagne, en Irlande ainsi que dans divers pays en développement. Enfin, la Nouvelle-Zélande a mis en œuvre la version la plus complète de mécanismes de financement et de gestion du type que le Comité propose pour le Canada.

L'évolution de l'approche de la Nouvelle-Zélande est révélatrice. En 1989, un organisme de service spécial, Transit NZ, a été chargé du réseau des routes principales. Il est sous la direction d'un conseil qui comprend des représentants des usagers. Les frais existants d'utilisation du réseau routier ont été transférés à Transit NZ, qui a de plus obtenu le pouvoir de prendre des décisions concernant les dépenses liées à l'entretien et à l'expansion du réseau. L'organisme s'est aussi vu confier la responsabilité du financement partagé des routes secondaires (appartenant aux administrations locales) et du financement des transports urbains ou de solutions de rechange aux routes dans d'autres modes, s'ils s'avéraient plus rentables que les dépenses consacrées aux routes.

Après environ cinq ans d'existence, on a jugé que les dépenses de Transit NZ favorisaient les routes principales, au détriment des routes secondaires et des solutions de rechange aux routes. En 1996, un nouvel organisme a été créé, Transfund NZ, afin de remédier à cette situation. Il s'agit d'un organisme de financement (et non d'un prestataire de services) qui reçoit des fonds du gouvernement et qui les répartit entre les demandes concurrentes d'entretien

et d'expansion des routes principales (qu'exploite toujours Transit NZ) et des routes appartenant aux administrations locales, le transport urbain et les projets d'investissement dans des modes de transport de rechange. Le conseil de Transfund NZ est maintenant constitué de cinq personnes, soit deux représentants de Transit NZ, un représentant des usagers de la route, un représentant des administrations locales et un représentant des « autres intérêts publics ».

Options pour les fonds des routes et des transports au Canada

Le concept de fonds routier met l'accent sur la gestion afin d'assurer une affectation efficace des ressources. Par ce concept, on propose de discipliner les décisions concernant les dépenses relatives aux routes en exigeant qu'un réseau soit autosuffisant sur le plan financier et en établissant un organisme décisionnel où les usagers qui paient le réseau aient leur mot à dire sur l'allocation des dépenses. Ces décideurs tendront naturellement à vouloir réduire les dépenses et les frais d'utilisation pour créer le système désiré. Ils voudront imposer des frais aussi directement que possible pour les coûts occasionnés afin d'économiser sur ces derniers en encourageant les types de véhicules et les habitudes d'utilisation de la route qui réduiront ces coûts. Les usagers chercheront à entretenir le réseau de façon à réduire au minimum les coûts liés à son cycle de vie, ainsi qu'à investir dans des projets d'expansion qui augmentent au maximum les bénéfices obtenus des frais d'utilisation.

Le type de fonds routier le plus simple serait par conséquent un fonds qui pourrait atteindre l'autosuffisance au niveau des coûts d'infrastructure d'un réseau défini et viable. L'imposition d'objectifs d'intérêt public additionnels, notamment la prise en charge de routes d'accès moins viables ou l'incorporation d'écotaxes, exigerait une conception judicieuse en raison de la complexité accrue et pour éviter d'affecter la discipline interne du réseau autosuffisant. L'imputation des coûts sociaux externes, tels que la pollution, compliquerait profondément la conception puisque les frais ainsi imposés ne devraient pas être destinés à l'amélioration des réseaux (ils devraient plutôt servir à réduire les taxes qui provoquent des distorsions ailleurs). Ce type d'imputation exige aussi un consensus public qui n'existe pas encore et représente probablement une possibilité plus éloignée que l'assignation de droits d'infrastructure existants à un nouvel organisme de financement, ce qui peut se faire maintenant.

La formule la plus simple serait un *organisme chargé des routes principales*, responsable des coûts d'infrastructure liés au réseau des routes principales. Un tel réseau comprendrait les tronçons urbains des routes interurbaines,

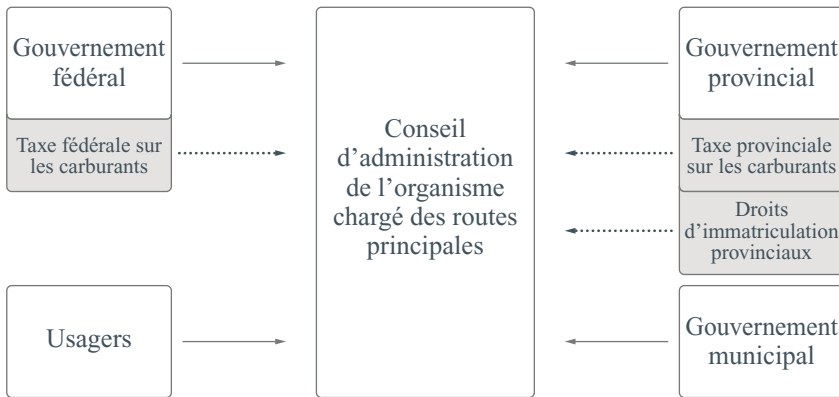
mais non les autres routes principales ou routes express essentiellement urbaines. Ce réseau, à l'échelle provinciale ou nationale, pourrait nettement être autosuffisant grâce à des frais d'utilisation.

Il serait important de déterminer quelles recettes existantes sera affecter initialement à l'organisme chargé des routes principales. À long terme, cet organisme pourrait adopter des frais efficaces qui répondent exactement à ses besoins. Toutefois, au départ, une partie ou la totalité des taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation lui seraient affectés. Selon un premier modèle, le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial affecteraient à l'organisme chargé des routes principales de la province les recettes prévues des taxes sur les carburants générées par le réseau de ces routes. La différence serait affectée aux routes secondaires et aux chemins municipaux. Il serait aussi probablement raisonnable de n'affecter qu'une portion des droits annuels d'immatriculation à l'organisme (en se fondant probablement sur un nombre de véhicules-kilomètres) et de consacrer la différence aux autres routes. (À l'heure actuelle, les taxes provinciales sur les carburants et les droits d'immatriculation sont principalement affectés aux administrations routières provinciales, même si les sommes que les provinces transfèrent aux municipalités pour les routes pourraient être vues comme provenant de ces droits et taxes).

L'organisme chargé des routes principales de chaque province devrait être dirigé par un comité constitué de représentants des usagers, peut-être des associations d'automobilistes et de camionneurs, ainsi que des administrations participantes. (Le modèle serait celui de Transit New Zealand). Au départ, il ne pourrait probablement pas être autorisé à établir ses propres frais, mais devrait se voir confier la tâche de conseiller le ministre intéressé sur les frais qu'il convient d'imposer (et d'effectuer les recherches nécessaires).

L'organisme recevrait les recettes issues des frais qui lui ont été affectés et serait responsable de toutes les dépenses liées au réseau. On pourrait l'autoriser à emprunter pour investir dans le réseau en donnant en nantissement les recettes futures seulement. L'organisme aurait à établir un budget pour couvrir les dépenses d'entretien du réseau, selon des modèles du coût complet sur le cycle de vie. Il évaluerait les demandes d'investissement en vue de l'amélioration et de l'expansion du réseau et affecterait des fonds en fonction de ses propres évaluations des priorités. De plus, on devrait exiger que l'organisme présente des rapports détaillés sur le rendement du réseau de même que sur les coûts et les dépenses et qu'il soit assujéti à l'examen d'un organisme externe. La figure 1 illustre la représentation schématique d'un tel organisme.

**Représentation schématique :
organisme provincial chargé des routes principales**

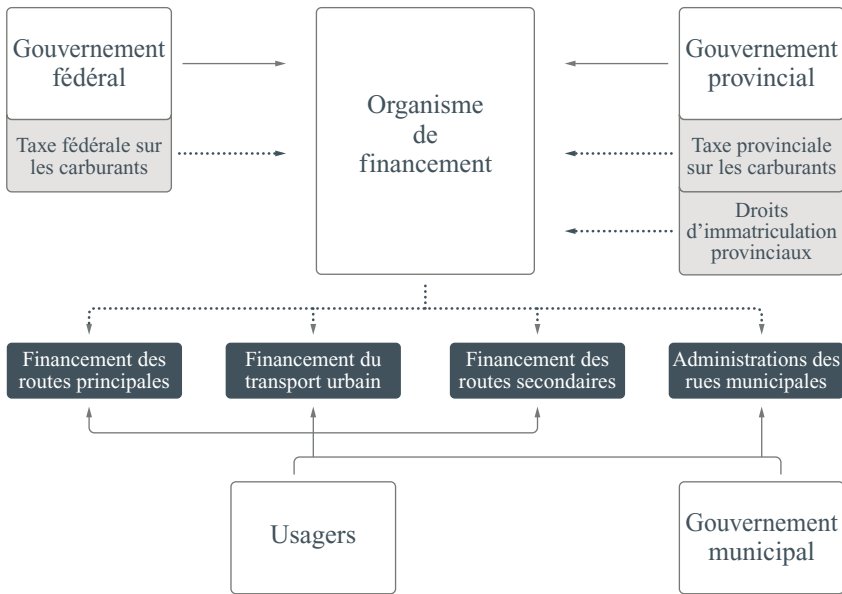


Représentation au sein de la gestion des décisions —→ Financement.....→

Une formule plus générale serait un *organisme chargé des routes principales et des routes rurales*, responsable des routes secondaires et des principales routes de dégagement rurales, en plus des routes principales. À l'heure actuelle, ces routes additionnelles sont normalement financées en partie par la province ou le territoire et en partie par les administrations régionales ou municipales, grâce aux taxes foncières. Si l'organisme se devait d'être autosuffisant, il faudrait lui affecter des recettes additionnelles suffisantes pour payer ce réseau supplémentaire. Elles comprendraient les taxes sur les carburants et les proportions des droits d'immatriculation correspondantes. Cependant, en raison de la taille des réseaux ruraux (en particulier dans les Prairies), il semble peu probable que le volume de circulation sur les routes secondaires puisse générer par ces droits et taxes des recettes atteignant les montants versés actuellement par les régions ou les municipalités. Une certaine contribution régionale ou municipale sera donc toujours nécessaire. Une solution simple serait que l'organisme débourse un pourcentage fixe des montants nécessaires pour le maintien et l'expansion du réseau secondaire. (En Nouvelle-Zélande, on paie 50 p. 100 des coûts liés à de tels travaux.)

La gestion des routes et des rues municipales pourrait aussi être ajoutée aux responsabilités de l'organisme pour que celui-ci gère toutes les routes principales et les routes urbaines et rurales. En termes pratiques, toutefois, les objectifs différents des rues municipales qui consistent à assurer l'accès et à offrir d'autres services, les solutions de remplacement de l'automobile

Représentation schématique : organisme de financement



qui sont à la disposition des municipalités et les objectifs généraux de la planification urbaine, qui se distingue de la planification des transports, donnent à penser que les décisions liées aux routes municipales devraient être prises à ce niveau administratif. Si des organismes de gestion et de financement autosuffisants étaient établis pour les réseaux principaux, il conviendrait d'affecter aux administrations municipales les portions des taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation correspondant aux routes municipales.

Dans les grands centres urbains, il serait indiqué de considérer l'institution d'administrations du transport urbain en se servant des exemples suivants : TransLink, dans la région de Vancouver, et l'AMT, dans la région de Montréal. Ces organismes devraient être responsables de leur autosuffisance et de leur gestion tout en assurant la participation des usagers aux décisions liées à la facturation et aux dépenses. Ils devraient permettre que les solutions de rechange aux dépenses consacrées aux routes, notamment l'expansion des transports en commun, puissent bénéficier des fonds alloués par les administrations routières.

Si nous cherchions à établir un seul *organisme des routes et des transports* par province et territoire, chargé de financer les solutions de rechange rentables et les routes, cet organisme devrait avoir la charge, à tout le moins, des grands tronçons urbains et les sources de recettes correspondantes. Il conviendrait peut-être de le charger de toutes les subventions aux transports publics urbains. Le modèle de cette approche de gestion serait Transfund New Zealand. La figure 2 illustre la représentation schématique d'un tel organisme.

Enfin, si les propositions du Comité énoncées au chapitre 11 étaient adoptées, le gouvernement fédéral aurait à négocier le transfert de responsabilité d'autres services principalement intra-provinciaux, notamment les services ferroviaires voyageurs et ceux de traversiers, pour qu'ils relèvent de la compétence de la province. Dans le cadre de cette négociation, il aurait probablement à transférer un montant capitalisé, ou un versement annuel, à la province en question. Ces fonds seraient ajoutés aux recettes du nouvel organisme de financement, qui aurait alors les pleins pouvoirs de décider comment les dépenser, que ce soit pour les services pour lesquels ils ont été négociés ou tout autre service de plus haute cote de priorité, notamment les services d'autobus de remplacement, mais aussi pour les transports publics urbains ou les routes.

En conclusion, le Comité est d'avis que l'efficacité possible de ces organismes devrait valoir la peine que le gouvernement fédéral y affecte des recettes provenant des taxes sur les carburants aux autres paliers de gouvernement. La conception précise et le mode de gestion exigeraient une réflexion approfondie et feraient probablement l'objet de négociations sérieuses entre les gouvernements concernés.

Notes

¹ Exemples tirés d'I.G. Heggie et P. Vickers, *Gestion commerciale et financement des routes*, document technique n° 409, Banque mondiale, Washington, 1998.