

Chapitre 10

Le financement des routes

Les routes ne font pas explicitement partie du mandat du Comité, puisqu'elles débordent largement la sphère de compétence du gouvernement fédéral. Les routes ne sont pas non plus abordées expressément dans la *Loi sur les transports au Canada* ni aucune autre loi à l'étude. Néanmoins, dans bon nombre des mémoires soumis au Comité, les intervenants insistaient pour que le gouvernement fédéral joue un rôle de leadership par rapport aux routes dans le cadre d'une politique nationale des transports. Le Comité ne tenait pas spécialement à ajouter les routes à la liste imposante de questions à examiner, mais il croit fermement que les composantes interdépendantes de l'industrie des transports devraient faire l'objet d'une série de politiques interdépendantes. En outre, force est de constater que le traitement distinct des modes de transport par des organismes distincts ne s'avère pas toujours efficace et nuit à l'innovation. Or, l'objectif du Comité est d'encourager l'innovation et l'intégration des modes pour arriver aux solutions de transport les plus efficaces possibles malgré les problèmes de compétence et d'organisation. Le Comité présente donc un bref examen de la situation des routes au Canada, particulièrement de leur financement, et quelques propositions d'orientation future.

Le réseau et son trafic

Les routes — tout comme les automobiles, les camions et les autocars qui les utilisent — sont le pivot du réseau des transports, et tout indique qu'il en demeurera ainsi dans l'avenir prévisible. Dans un pays aussi vaste que le Canada, où les centres d'activité sont dispersés, l'aéronef, les transports en commun, le train et le navire sont essentiels pour assurer le déplacement des voyageurs et des marchandises, mais ce sont les routes qui acheminent la plus grande part de trafic. En effet, la majorité des déplacements de voyageurs se font entièrement par route, que ce soit en voiture automobile privée, en camion léger ou, beaucoup moins souvent, en autocar (urbain, scolaire affrété ou interurbain régulier). Du côté des marchandises, presque la moitié d'entre elles sont acheminées entièrement par camion, et la très grande partie des marchandises transportées par train, par navire ou par avion sont transbordées dans un camion au départ ou à l'arrivée.

Le réseau des routes publiques du Canada atteint aujourd'hui quelque 900 000 kilomètres¹. Sur ce nombre, seulement 15 000 km appartiennent au gouvernement fédéral et sont entretenus par lui. La majeure partie de l'infrastructure routière fédérale est constituée de routes secondaires situées dans des parcs ou sur d'autres propriétés de l'État. La route transcanadienne — 7 500 km qui traversent le pays d'un océan à l'autre — a été désignée en 1949, et même si les travaux d'amélioration initiaux de cette route ont été payés par le gouvernement fédéral, ce sont les provinces qui en demeurent propriétaires. Quelque 231 000 km du réseau national appartiennent aux provinces et aux territoires; ils regroupent principalement des routes primaires ou secondaires à grande capacité, y compris les tronçons de route principale qui traversent les centres urbains.

Quant aux 655 000 km restants, ce sont les administrations municipales qui en sont propriétaires et qui en assurent l'entretien. Cette partie du réseau englobe les rues et les artères situées dans les villes, ainsi que le vaste réseau des voies d'accès rurales. Ces dernières reflètent naturellement les modes de peuplement; elles se retrouvent en très grand nombre surtout dans les provinces des Prairies, qui regroupent ensemble plus de la moitié des routes du pays pour desservir leurs communautés rurales dispersées. Environ 65 p. 100 des routes du réseau national ne sont pas revêtues, en particulier les voies d'accès rurales. On recense également près de 32 000 km de voies de route à accès limité, dont des autoroutes rurales et urbaines, et quelque 344 km de routes à péage.

Tendances du trafic

Le trafic routier parcourt au total 270 milliards de kilomètres par an sur le réseau². Sa répartition est très inégale : les trois quarts environ du trafic global utilisent seulement le quart du réseau, et 40 p. 100 du trafic circule sur seulement 5 p. 100 des routes canadiennes. Ces chiffres incluent le tronçon à 16 voies de la route 401 à Toronto, qui dispute au Santa Monica Freeway de la Californie le titre de route la plus achalandée au monde avec 350 000 véhicules par jour (comme si toutes les voies fonctionnaient à plein rendement plus de 11 heures par jour).

En revanche, le réseau provincial — y compris de longs tronçons de la transcanadienne — voit généralement circuler sur ses routes moins de 3 000 véhicules par jour, alors qu'il a la capacité de recevoir ce nombre de véhicules toutes les heures. Les voies d'accès rurales ont bien sûr un volume

de trafic beaucoup moins élevé, probablement moins d'une centaine de véhicules par jour en moyenne.

Le réseau routier et sa capacité ne cessent de prendre de l'expansion. La croissance rapide des banlieues résidentielles des grandes villes, ainsi que le récent phénomène de la dispersion de l'activité commerciale à l'extérieur des centres urbains, ont été facilités par l'expansion du réseau routier, par la construction de rues et d'artères dans des secteurs nouvellement aménagés et, souvent, par des autoroutes urbaines assurant l'accès au centre-ville. Le réseau interurbain s'est lui aussi élargi, principalement grâce à l'ajout de voies aux routes existantes, mais aussi grâce à la construction de nouveaux liens à grande capacité en remplacement d'anciennes routes secondaires. La capacité des liens existants s'est également accrue de façons diverses, notamment par l'amélioration des tracés, l'ajout d'accotements revêtus, et le revêtement de tronçons du vaste réseau des routes rurales en gravier.

Le trafic augmente rapidement à la grandeur du réseau routier. Il connaît d'ailleurs une croissance soutenue depuis l'invention de l'automobile, exception faite de brèves périodes de ralentissement survenues au plus creux des récessions économiques. La plus grande part du trafic est constituée de voyageurs circulant en voiture et en camion léger³, et ce secteur augmente plus rapidement que la population ou la production nationale. Depuis plusieurs dizaines d'années, le trafic acheminé par camion augmente lui aussi à un rythme comparable ou presque à celui de la production nationale (ce qui n'est pas du tout surprenant, étant donné que l'économie a pris son essor essentiellement au niveau des services). Sous l'influence des innovations en gestion logistique et de l'Accord de libre-échange nord-américain, le trafic acheminé par camion s'accroît depuis près de dix ans encore plus rapidement que l'économie générale en pleine prospérité.

Certes, le trafic s'est accru plus rapidement que la capacité du réseau, en particulier sur les artères et autoroutes des centres urbains et de leurs banlieues. D'un côté, ce phénomène permet une meilleure utilisation des routes qui, au moment de leur construction, offraient généralement une capacité beaucoup trop grande pour le niveau de trafic existant, même aux heures de pointe et aux pointes saisonnières. Les routes peuvent très bien admettre plus de véhicules, surtout en période creuse. Mais, si le trafic s'accroît à un point tel que les véhicules se font obstacle, on risque alors de dépasser le seuil d'efficacité. La congestion est effectivement devenue un problème sérieux dans les grands centres — non seulement elle nuit aux activités des citoyens, mais elle représente aussi une importante source de

coûts additionnels pour le transport commercial des marchandises. La congestion gêne également la circulation des automobiles et des camions sur certaines routes interurbaines, notamment dans les grandes villes ou leurs banlieues et aux postes frontaliers canado-américains les plus achalandés.

Toutes les tendances sous-jacentes semblent indiquer que le trafic routier continuera à croître rapidement. Comme la croissance est généralement plus forte au niveau de la propriété et de l'utilisation des voitures qu'au niveau de la population, du revenu des ménages ou de la production nationale, tout porte à croire que la hausse de ces indicateurs au cours des prochaines décennies stimulera une croissance encore plus forte du trafic. Selon des prévisions récentes, la population aura augmenté de 0,9 p. 100 par an de 2000 à 2015, et le PIB annuel, d'environ 2,4 p. 100⁴. Si le taux d'utilisation des voitures suit les tendances passées, on peut s'attendre à une hausse encore plus importante que le chiffre précédent, soit près de 3 p. 100 par an. À cette cadence, le taux d'utilisation des automobiles serait en 2015 de 50 à 60 p. 100 supérieur à ce qu'il était en 2000. Certains se diront peut-être sceptiques vis-à-vis ces prévisions, croyant que le pays approche sûrement du seuil de saturation pour ce qui est de la propriété des voitures. Or, il suffit de jeter un coup d'œil à nos voisins américains pour constater que le nombre moyen de véhicules par personne est d'environ 30 p. 100 supérieur à ce qu'il est au Canada. Et les chiffres continuent d'augmenter. (La moyenne s'élève maintenant à plus de un véhicule par personne dans plusieurs États, tandis qu'au Canada, elle demeure toujours inférieure à 0,6⁵.) Les prévisions de croissance rapide de la population des grands centres laissent également supposer que le trafic automobile montera lui aussi en flèche. Ce sera le cas si, comme il semble probable, la croissance continue d'être absorbée par l'expansion des banlieues à plus faible densité résidentielle — les citoyens seront encore plus nombreux à se déplacer sur de longues distances pour se rendre au travail ou obtenir des services, et à devoir se contenter d'un accès réduit aux transports en commun comparativement aux secteurs résidentiels plus anciens⁶.

Le trafic acheminé par camion semble lui aussi destiné à une croissance importante, mais probablement moins rapide que celle des dix dernières années, période où la restructuration logistique et l'ALÉNA ont joué un rôle crucial. D'après les prévisions fédérales, l'industrie du camionnage connaîtra quand même une croissance plus rapide que les transporteurs ferroviaires ou maritimes de marchandises (soit environ 1,9 p. 100 par an). C'est donc dire que le trafic acheminé par camion augmenterait d'un tiers entre 2000 et

2015⁷. En outre, si la récente tendance se maintient au niveau de la dispersion des marchés et de la réduction de la taille des envois, la croissance de ce secteur sera encore plus forte en véhicules-kilomètres qu'en tonnes.

Financement du réseau

Les gouvernements consacrent environ 11,6 milliards \$ par an aux routes. Si on inclut les installations à péage privées, les dépenses annuelles se rapprochent de 12 milliards \$. Ces montants incluent la majorité des coûts de construction et d'entretien, ainsi que la majeure partie des dépenses liées à l'application de la loi, à la sécurité et à l'élaboration de politiques⁸. Ils ne sont donc pas tout à fait les mêmes que les coûts liés aux routes que pourrait calculer une entreprise privée. L'entreprise qualifierait de coûts en capital peut-être la moitié de ses dépenses (c'est-à-dire les dépenses consacrées à des biens durables), puis établirait un plan d'amortissement d'après la durée de vie utile prévu de ces biens. De leur côté, les gouvernements ne comptabilisent pas d'habitude les immobilisations de cette façon. Ils incluent simplement les dépenses en capital courantes et les dépenses de fonctionnement autres qu'en capital dans leurs comptes annuels.

La façon la plus courante de financer les routes au Canada est d'utiliser les recettes fiscales générales, c'est-à-dire les recettes perçues sans en spécifier l'utilisation. Aux paliers fédéral, provincial et territorial, cela signifie que le financement des routes provient essentiellement des crédits annuels puisés dans le Trésor public. Au niveau local, les routes sont financées principalement à partir des impôts fonciers, bien que les paliers supérieurs de gouvernement versent des subventions dans certains secteurs (les exceptions sont notées plus loin).

Même si l'imposition de taxes ou de droits à des fins exclusivement routières n'est pas de pratique courante, il est relativement facile de compiler certains des montants que les usagers de la route paient à ce titre. En 1998–1999, par exemple, les usagers ont payé environ 6,8 milliards \$ en taxes provinciales et territoriales spéciales sur les carburants, 4 milliards \$ en taxes fédérales d'accise sur les carburants routiers, 3,1 milliards \$ en frais de permis de conduire et d'immatriculation de véhicule, et 0,4 milliard \$ en péages. Un total d'environ 14,3 milliards \$ par an, comparativement aux quelque 12 milliards \$ consacrés aux routes⁹.

Les recettes que les gouvernements tirent des routes dépassent donc nettement le montant des dépenses directes qu'ils y consacrent. Le débat sur le

financement des routes découle du fait que le gouvernement fédéral reçoit la plus grande part des recettes excédentaires : celles qu'il tire des carburants routiers s'élèvent à 4 milliards \$ et plus, alors que ses dépenses annuelles récentes pour les routes se situent entre 200 et 300 millions \$ seulement. C'est donc dire qu'ensemble, les autres paliers de gouvernement reçoivent environ 10 milliards \$ en recettes directes, mais dépensent presque 12 milliards \$ par an. Le manque à gagner est comblé par les impôts fonciers locaux¹⁰.

Devant ces réalités financières, certains porte-parole de constructeurs et d'usagers de la route, à l'instar de divers intervenants auprès du Comité, soutiennent que la solution au problème de congestion des routes est simple : utiliser les recettes excédentaires pour construire plus de routes, agrandir le réseau et accroître la capacité des routes existantes. À leur avis, le niveau d'engorgement des routes démontre clairement que le temps est venu de passer aux actes. La réduction des coûts associés à la congestion de la circulation (c'est-à-dire la valeur du temps économisé par les voyageurs et les entreprises) suffirait à elle seule à justifier les dépenses nécessaires à une expansion importante du réseau. Les intervenants ajoutent qu'il serait même tout à fait justifié d'améliorer le réseau au complet, étant donné les avantages majeurs que ces travaux procureraient, notamment sur le plan des échanges commerciaux, de la croissance économique et de l'amélioration de la sécurité.

La cible particulière est sans contredit les recettes nettes que le gouvernement fédéral tire des taxes sur les carburants. Des intervenants mettent en contraste la pratique canadienne avec le versement des taxes et droits d'utilisation de la route perçus par le gouvernement américain dans un fonds fiduciaire routier et plaident pour que le gouvernement fédéral agisse de même au pays. D'autres signalent les nouvelles institutions établies ailleurs pour le financement et la gestion des routes et notamment les innovations de la Nouvelle-Zélande.

Les ministères provinciaux et territoriaux responsables des routes et des transports appuient cette approche. À leurs yeux, l'excédent des recettes fédérales est tout à fait injustifiable. À l'appui de leurs dires, les provinces et les territoires rappellent la proposition de programme routier national (PRN) qu'ils avaient initialement élaborée à la fin des années 1980. Cette proposition avait pour but de définir le Réseau routier national (RRN), qui devait englober les grandes routes du pays, notamment celles reliant les capitales et les principaux ports ou postes frontaliers. D'une longueur totale d'environ 24 000 km, le RRN représentait à peine 3 p. 100 de l'ensemble du réseau routier canadien, mais servait au quart du trafic national. La proposition de

programme fixait des normes d'ingénierie, de construction et d'entretien devant s'appliquer à tout le RRN. Une grande partie du réseau ne répondait pas à ces normes à l'époque, particulièrement dans les régions éloignées (par exemple dans le Nord de l'Ontario et les territoires). Le coût des travaux d'amélioration requis s'élevait à plus de 12 milliards \$ en 1989. Les ministres provinciaux et territoriaux des transports avaient alors proposé au gouvernement fédéral un programme de financement à frais partagés selon lequel les travaux s'étaleraient sur plusieurs années. Dans leur proposition révisée de 2000, les ministres indiquent que les travaux d'amélioration coûteraient 17 milliards \$, montant qu'ils suggèrent encore une fois de payer selon la formule de partage des frais. La contribution fédérale, proposent-ils, devrait s'élever à 2¢/litre et provenir des recettes de la taxe d'accise sur les carburants routiers. D'après le niveau actuel de consommation de carburant, la contribution du gouvernement fédéral s'élèverait à 1 milliard \$ par an.

Le gouvernement fédéral n'a pas répondu officiellement à la proposition des provinces et des territoires. Par contre, il continue de contribuer au financement des routes en vertu d'ententes fédérales-provinciales à court terme. Les montants versés sont beaucoup moins élevés que les montants prévus dans la proposition, variant normalement entre 100 et 200 millions \$ par an. Les fonds ne sont pas distribués à parts égales entre les provinces, et il n'y a pas de stratégie nationale ni de critères d'analyse pour déterminer le montant, le but ou la destination des fonds. Récemment, un financement de 600 millions \$ en quatre ans à compter de 2002 a été annoncé dans le cadre d'un programme fédéral d'infrastructure. Or, ce n'est là qu'une petite fraction du montant demandé.

Préoccupations environnementales

L'augmentation du trafic, exacerbée par les engorgements en milieu urbain, entraîne d'autres conséquences sociales peu désirables : émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, bruit et désordre, multiplication des accidents de la route. Ce sont là aussi d'importantes préoccupations politiques, non seulement en raison de leur impact immédiat sur la santé et la qualité de vie en milieu urbain, mais aussi à cause de leurs vastes conséquences à long terme. Tous ces éléments ont suscité un débat important sur la durabilité des tendances actuelles dans les transports et, en particulier, dans l'utilisation des routes. Plus précisément, tous se demandent si l'environnement naturel saura résister et si les ressources — les matériaux servant à la fabrication des véhicules, le carburant, le terrain — seront

toujours disponibles. Le développement durable est devenu un objectif ferme de tous les paliers de gouvernement, et l'une des questions clés est de savoir s'il faudra contenir l'utilisation des routes pour atteindre cet objectif.

Cette question est soulevée en partie par la disponibilité d'autres modes de déplacement qui pourraient offrir une bien meilleure protection de l'environnement. La marche, le vélo et les transports en commun pourraient servir à certains déplacements en milieu urbain, réduisant ainsi les engorgements et les dégâts environnementaux. Les autocars, et peut-être même les trains¹¹, pourraient servir à certains déplacements interurbains faits en voiture (et en avion), ce qui atténuerait encore une fois les dommages à l'environnement. Le train et le navire pourraient se substituer au camion dans une certaine mesure pour le transport des marchandises. Il y aurait aussi des moyens relativement faciles de réduire l'utilisation des routes sans changer de mode de transport, par exemple en combinant des déplacements en voiture ou en augmentant la productivité des camions (chargements plus complets, réduction des parcours à vide).

Le fait que les Canadiens n'adoptent pas à plus grande échelle ces autres modes de déplacement — surtout que ces derniers leur coûteraient souvent moins cher — démontre à quel point les qualités de service de la voiture et du camion leur sont précieuses : vitesse, commodité, souplesse d'emploi, fiabilité, confort. Mais il faut dire aussi que les usagers de la route n'ont pas à payer le coût intégral de l'utilisation des routes, situation qui s'explique en partie par la façon dont les gouvernements choisissent de financer l'infrastructure, et en partie par le fait que les usagers n'ont pas à composer personnellement avec certains des effets sociaux indésirables susmentionnés. Or, s'ils devaient payer à chacun de leurs déplacements, le coût de l'entretien du réseau routier, ainsi que le coût de la congestion, des dégâts environnementaux et des risques d'accident que leur utilisation de la route impose aux autres, il y a fort à parier qu'ils feraient d'autres choix et que les autres modes de déplacement seraient davantage utilisés. Ce scénario soulève des questions stratégiques cruciales pour tous les gouvernements.

Tarification appropriée de l'utilisation de la route

Selon les économistes, il suffit de faire payer aux usagers les coûts réels qu'ils occasionnent pour arriver à une utilisation efficiente de la route et à une utilisation équilibrée des divers modes de déplacement. Les techniques de facturation directe existent partout dans le monde (par exemple sur la route 407 en Ontario) et évoluent rapidement. Il y a cependant des obstacles

majeurs, notamment l'incertitude quant au montant des coûts et des frais et, plus importante encore, l'absence de consensus sur l'idée de tenir l'usager responsable des coûts.

Coûts d'infrastructure

Le fait de tenir les usagers responsables des coûts voudrait d'abord dire que les usagers paieraient les coûts d'infrastructure marginaux, c'est-à-dire l'usure réelle que le véhicule impose à la route, évaluée au coût de remplacement. Ce calcul, fondé sur divers éléments techniques, varierait radicalement selon le type de construction routière et les caractéristiques du véhicule — principalement le nombre d'essieux et la charge par essieu (qui déterminent l'usure de la couche de roulement et de l'ouvrage routier) et le poids total du véhicule (particulièrement important dans l'usure des ponts). Autrement dit, le coût serait beaucoup plus élevé pour un camion que pour une voiture. Dans le cas de camions portant une charge similaire, le camion ayant le moins d'essieux paierait plus cher. De même, tous les camions auraient à payer des coûts plus élevés pour un parcours en charge que pour un parcours à vide.

Il faut ensuite déterminer comment payer les coûts communs des routes, c'est-à-dire ceux qui ne varient pas selon l'utilisation. Tout comme les compagnies ferroviaires, les routes ont elles aussi des composantes importantes de leurs coûts en capital qui ne varient pas en fonction du trafic, tels certains frais de construction (terrain, défrichage, nivellement, etc.) et les frais découlant de la grande détérioration attribuable au temps et aux conditions météorologiques. Cette dernière est particulièrement imposante dans le cas des routes peu utilisées ou des voies d'accès rurales, où elle peut représenter jusqu'à 80 p. 100 de la détérioration totale¹². Ne varient pas non plus en fonction de l'utilisation les coûts de renonciation aux capitaux investis dans l'infrastructure routière, lesquels, selon les principes de l'équité modale, devraient entrer dans le calcul des redevances exigées pour les routes, comme c'est le cas pour les compagnies ferroviaires privées et devrait l'être pour toute autre infrastructure publique, notamment les aéroports et les ports.

Ces coûts communs devraient-ils être imposés aux usagers? Si oui, de quelle façon? Des questions tout aussi épineuses dans le contexte de l'infrastructure routière que dans celui de l'infrastructure ferroviaire. En principe, un barème de prix différentiels fondé sur la valeur de service pourrait s'avérer efficace sur le plan économique, comme c'est le cas dans le secteur ferroviaire. Mais un tel barème ne demeurerait qu'une abstraction théorique s'il n'y a pas de

contrôle de l'accès aux routes. La solution efficace pour les routes — laquelle est d'ailleurs déjà partiellement intégrée aux pratiques courantes — serait de recouvrer les coûts communs par l'imposition de frais annuels d'accès au réseau, selon le même principe que les droits d'immatriculation des véhicules automobiles.

Aucune étude approfondie du trafic et du coût des ressources dans le secteur routier n'a jamais été effectuée au Canada pour démontrer dans quelle mesure les coûts d'infrastructure différentiels variaient selon la classe du véhicule et le type de route, et comment les coûts communs pourraient être recouverts par l'imposition de frais annuels. Il faudrait procéder à une étude de ce genre afin de pouvoir déterminer le montant des frais à imposer pour atteindre le seuil d'efficacité. L'étude viendrait également combler le manque récurrent de données.

Coûts sociaux

Ensuite, les usagers auraient à assumer les coûts de la congestion, des accidents et des dégâts environnementaux qu'ils imposent aux autres, même s'ils n'en souffrent pas eux-mêmes. C'est ce que les économistes appellent les « effets externes », dans le sens que les gens qui créent ces effets n'en tiennent pas compte dans leurs décisions. Le problème pratique évident, c'est que peu de ces « coûts » ont une valeur monétaire — ils s'associent à une forme d'inconfort ou d'inconvénient, ce qui est difficile à mesurer. Il est néanmoins possible d'attribuer des valeurs financières à ces effets externes, par exemple, en observant la somme que les gens sont prêts à payer pour les éviter, ou encore à accepter en guise d'indemnité.

Des recherches considérables ont été faites sur le sujet, mais l'envergure et la valeur des coûts externes demeurent une source de débat. Les défenseurs de l'environnement et des communautés ont tendance à proposer des valeurs beaucoup plus élevées que les représentants des usagers de la route. L'écart est grand, et les désaccords les plus marqués ont trait aux valeurs à attribuer aux risques d'accident et de dégât environnemental (bien que la préoccupation la plus répandue serait probablement la perte de temps résultant de la congestion des routes). Les coûts seraient naturellement fixés en fonction du temps et du lieu, puisque la congestion change rapidement selon ces deux facteurs, tout comme les émissions atmosphériques et les risques d'accident. (Deux exemples : le coût des dommages par unité d'émission de précurseurs d'ozone varierait selon la saison, et il est fort probable que les risques d'accident grave seraient inversement proportionnels à la congestion). Les

coûts seraient sans aucun doute beaucoup plus élevés en milieu urbain que sur les routes rurales ou les voies d'accès locales, où ils pourraient en fait être négligeables. Il est évident que les coûts seraient à leur maximum dans les grandes villes et leurs banlieues, où les problèmes de congestion et de pollution atmosphérique sont les plus sérieux. Mais, même à ces endroits, les coûts varieraient considérablement selon l'heure du jour et la saison.

Encore une fois, avant de songer à intégrer de telles valeurs dans des régimes pratiques de facturation des routes, il faudrait obtenir un consensus sur les valeurs minimales acceptables et déterminer dans quelle mesure elles varieraient selon le type de véhicule et les conditions de trafic.

Régime de facturation efficace

Bref, tout régime généralisé qui permettrait d'imposer efficacement des frais pour l'utilisation de la route afin de recouvrer à la fois les coûts d'infrastructure et les coûts des effets externes, varierait selon le type de véhicule, le type de route, l'heure du jour et la saison. Les droits annuels d'immatriculation pourraient être plus élevés qu'ils ne le sont actuellement pour couvrir les coûts fixes du réseau. Les frais d'utilisation seraient probablement beaucoup plus élevés en milieu urbain aux heures de pointe que sur les routes interurbaines ou les voies d'accès rurales. Ils seraient sans doute aussi plus élevés (par rapport à ce que les usagers paient maintenant sous forme de taxes sur les carburants) sur les routes secondaires et les routes rurales locales, et moins élevés sur les routes principales.

Dans la pratique, les composantes les plus évidentes de ces frais d'utilisation seraient, dans le cas des camions, des frais établis en fonction du nombre d'essieux, du poids et du kilométrage (qui varieraient éventuellement selon le type de route) et, dans le cas de tous les véhicules en milieu urbain, des frais de congestion par kilomètre (qui varieraient selon l'espace routier utilisé).

Même en attribuant des valeurs minimales aux coûts des effets externes, un tel régime suffirait probablement à changer considérablement les pratiques d'utilisation de la route. Les frais de congestion auraient sans doute comme effet marqué d'encourager les gens à combiner leurs déplacements en voiture, ou à les effectuer en période creuse, tandis que les frais de pollution atmosphérique les inciteraient à opter pour une technologie des véhicules efficace et des carburants de remplacement. Les transports en commun urbains verraient leur clientèle augmenter, tout comme peut-être les autocars. Fait important, si les coûts d'utilisation de la route étaient récupérés dans leur intégralité, les transports en commun finiraient probablement par ne plus

avoir besoin de subventions générales. En effet, en comparant les prix de transport en commun et les frais d'utilisation de la route, les usagers ne tarderaient pas à constater que les transports en commun entraînent relativement moins de coûts sociaux.

Le fait de facturer l'utilisation de la route aux camionneurs les inciterait probablement à réduire la charge par essieu de leurs véhicules, à augmenter leurs expéditions à charge complète et à mieux coordonner les envois. Le camionnage pourrait même perdre une partie de sa clientèle au profit du secteur ferroviaire, maritime ou intermodal. Détail intéressant, à la lumière des résultats de son examen des questions ferroviaires, le Comité en conclut que le fait de facturer l'usure des routes des Prairies causée par les camions céréaliers pourrait influencer les producteurs dans leur choix d'un silo-élévateur et leur degré d'utilisation du camion et du train.

L'imposition de frais complets pour l'utilisation de la route générerait des recettes supérieures au coût actuel de l'usure des routes, puisqu'ils incluraient le coût de la congestion et des autres effets externes. Une importante question à la fois technique et pratique se pose alors : est-ce que les recettes provenant des frais de congestion perçus en milieu urbain, et d'autres frais d'effets externes, devraient être ajoutées aux fonds d'investissement routiers¹³? Si ces frais avaient uniquement pour but d'inciter les gens à bien utiliser la route et à choisir le meilleur mode de déplacement possible, les recettes qu'ils génèrent ne devraient pas être consacrées aux routes, mais plutôt ajoutées aux recettes générales, afin de permettre une réduction des autres taxes générales. En outre, une des clés d'un système efficace serait d'accorder la priorité de financement aux autres modes de déplacement qui remplissent les mêmes objectifs d'une manière plus rentable.

Options de gestion et de financement des routes

Le Canada a adopté toute une pléiade de politiques de financement des routes au fil des ans. Par exemple, il fut un temps où les routes étaient traitées sur le même pied que tous les autres biens commerciaux produits par le secteur privé, ou encore comme des biens publics à la charge des contribuables. Lorsque les routes interurbaines ont fait leur apparition au XIX^e siècle, il n'était pas rare de laisser le secteur privé s'occuper à la fois du financement, de la construction et de l'exploitation — comme on le fait d'ailleurs aujourd'hui dans le secteur de l'exploitation des grandes compagnies ferroviaires. Au XX^e siècle, lorsque les routes sont devenues la responsabilité de l'État, les provinces ont essayé différents moyens de financement. À un

moment ou un autre, elles ont toutes utilisé diverses taxes spécifiques, surtout sous la forme de taxes sur les carburants et de droits d'immatriculation des véhicules. Souvent, les recettes provenant de ces taxes étaient versées dans un compte spécial ou un fonds routier. Pendant la période d'après-guerre, huit provinces ont créé un fonds de ce genre, et quatre de ces fonds existent encore aujourd'hui sous une forme ou une autre. Un seul de ces fonds est d'envergure provinciale et s'alimente de recettes fiscales affectées à une fin particulière. Quant aux trois autres, ils sont soit dormants (ils existent mais ne sont pas utilisés), soit de petite échelle (s'appliquent à un petit groupe d'utilisateurs), soit de structure comptable (aucune recette fiscale affectée à une fin particulière). Quatre provinces ont longtemps utilisé les péages pour payer leurs routes, ou leurs ponts et tunnels.

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'idée que les routes faisaient partie des biens publics (à payer à partir des recettes fiscales générales) est devenue le principe prédominant dans le financement de l'infrastructure routière. Les années 1950 et 1960 ont vu resurgir les péages, notamment sur les autoroutes du Québec. Mais, dès les années 1980, presque toutes les routes à péage avaient disparu avec quelques exceptions.

Aujourd'hui divers modes de financement s'écartent de la démarche courante en s'orientant davantage vers les pratiques commerciales : imposition de péages, création d'organismes de transport urbain ayant un certain pouvoir fiscal ou un certain accès aux taxes d'utilisation des routes et établissement de fonds consacrés aux routes. Ces modes de financement peuvent se chevaucher les uns les autres. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de leur utilisation au Canada.

Routes à péage

Il existe 19 installations à péage au Canada, dont 12 sont des ponts ou des tunnels entre l'Ontario et les États-Unis. Depuis 1986, quatre installations ont été construites : la route Coquihalla en Colombie-Britannique, Cobequid Pass en Nouvelle-Écosse, le pont de la Confédération, et la route 407 en Ontario (la route 407 est une route à péage électronique). La longueur totale de ces routes à péage (344 kilomètres, si l'on calcule seulement la moitié de la longueur des ponts et tunnels internationaux) n'est pas très considérable comparativement à d'autres pays. Les États-Unis, par exemple, ont plusieurs centaines d'installations de ce genre et 7 589 kilomètres de routes à péage, tandis que la France en a plus de 6 300 kilomètres. Néanmoins, les 474 000 déplacements quotidiens que les automobilistes effectuent sur ces

routes à péage au Canada et les 279 millions \$ que ces routes rapportent en recettes annuelles constituent une part importante de l'activité routière au pays. Quatre autres projets de route à péage sont présentement à l'étude au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Administrations routières urbaines

Au moins cinq grands centres urbains ont créé des institutions ou adopté des mesures financières qui orientent le financement des routes un peu plus vers les pratiques commerciales. Il faut dire que bon nombre de ces mesures locales visent les services de transports en commun plutôt que les routes en tant que telles. Mais, dans au moins deux régions (municipalités aux environs de Montréal et de Vancouver), des administrations urbaines ont maintenant le pouvoir de percevoir des taxes sur les usagers de la route. Trois autres secteurs urbains (Calgary, Edmonton et Victoria) ont accès à une partie des recettes provenant de la taxe provinciale sur les carburants. Depuis l'instauration de ces nouvelles mesures, le financement des routes urbaines repose un peu plus qu'avant sur le principe de l'utilisateur-payeur.

Fonds routiers

Un fonds routier permet d'administrer séparément les recettes et les dépenses reliées aux routes, et les finances publiques générales. Il suppose à tout le moins la tenue de comptes distincts et peut même donner lieu à l'établissement d'un organisme autonome chargé du financement et de la gestion du réseau routier.

Certaines provinces font l'essai de divers types de fonds, où des taxes spécifiques ou d'autres frais servent expressément à payer les travaux routiers. Le Québec utilise un fonds de ce genre dans le but de mieux comptabiliser les dépenses consacrées à l'infrastructure routière. Il faut souligner, cependant, que ce fonds ne s'alimente pas de taxes spécifiques. De son côté, la Colombie-Britannique a créé un fonds en capital pour les transports en 1993, ainsi qu'une nouvelle société d'État. À partir des recettes tirées des taxes spécifiques, la province finance des projets qu'elle sélectionne en fonction de divers critères et des résultats d'analyses coûts-avantages. La Saskatchewan gère un fonds à petite échelle, qui se limite aux recettes provenant des droits d'immatriculation de certains camions. Ce fonds présente néanmoins des particularités intéressantes si le but est de donner une orientation plus commerciale au financement des routes. D'une part, les droits d'immatriculation versés dans le fonds sont des frais très spécifiques établis en fonction des caractéristiques du véhicule et des propriétés de la

route utilisée. D'autre part, les usagers de la route ont leur mot à dire sur la façon d'utiliser le fonds.

Les chiffres exacts ne sont pas disponibles, mais on estime que ces trois approches — routes à péage, administrations urbaines et fonds routiers — génèrent environ 840 millions \$ par an sous forme de taxes, de droits et de péages destinés dans une certaine mesure aux travaux routiers. Ce montant représente 7 p. 100 des dépenses totales consacrées aux routes.

Si certaines provinces gèrent aujourd'hui un fonds routier, et si huit d'entre elles l'ont déjà fait par le passé, aucune n'a jamais envisagé sérieusement de créer un fonds à grande échelle comme le propose la Banque mondiale. Un fonds de cette envergure reposerait sur le principe de l'autosuffisance, s'alimenterait des frais d'utilisation de la route et permettrait aux usagers de prendre part aux décisions sur la gestion des dépenses.

Les fonds routiers à la base de la future gestion commerciale des routes

La Banque mondiale a reconnu l'importance d'une saine gestion des routes et encouragé l'établissement de fonds routiers dans les pays en développement pour des motifs de discipline et d'efficacité¹⁴. La Banque propose qu'un fonds routier comprenne les éléments suivants :

- responsabilité à l'échelle du réseau;
- autonomie financière (équilibre entre les recettes et les dépenses);
- frais directs établis en fonction des coûts de l'infrastructure, et peut-être aussi en fonction des frais de congestion et d'autres coûts externes;
- établissement rationnel des priorités en matière d'entretien et d'investissement, à partir d'évaluations économiques;
- pouvoir exécutif indépendant (aucune décision politique sur l'affectation des recettes);
- mise à contribution des usagers dans les décisions concernant les frais et les dépenses;
- suivi par une tierce partie.

Tous ces éléments pourraient être intégrés en réorientant les processus de gestion des routes traditionnellement adoptés par les gouvernements. Par contre, la Banque mondiale recommande plutôt d'établir un organisme

distinct, puisque celui-ci serait probablement plus enclin à l'efficacité. Il serait très important aussi que les usagers soient directement représentés : la personne qui sait pourquoi elle paie sera davantage portée à insister pour que le réseau soit bien entretenu (sans expansion ni dépense excessive) et à accepter des frais qui amènent un changement d'habitudes pour réduire les coûts du réseau.

Au total, 55 pays ont un fonds routier de quelque sorte, mais presque aucun de ces fonds n'englobe toutes les caractéristiques recommandées par la Banque mondiale. En fait, le fonds routier le plus connu des Canadiens, soit le *Highway Trust Fund* aux États-Unis, ne fait pas partie des fonds recommandés par la Banque mondiale. Le fonds américain ne repose sur aucun processus objectif permettant de distribuer les recettes en fonction des avantages probables des projets à l'étude (il suffit d'observer le processus d'autorisation politisé aux États-Unis pour s'en convaincre).

La Nouvelle-Zélande est le pays qui se rapproche le plus du Canada sur le plan institutionnel et qui gère un fonds routier répondant aux critères de la Banque mondiale. *Transfund New Zealand* est un organisme gouvernemental autonome qui finance les routes, ainsi que divers modes de transport de remplacement. Son conseil d'administration regroupe cinq membres, dont deux représentent l'organisme d'exploitation du réseau national (*Transit New Zealand*), et les trois autres représentent respectivement les usagers de la route, le gouvernement local et divers intérêts publics. Le fonds routier national s'alimente de recettes diverses provenant des usagers de la route : surtaxe sur les carburants, frais imposés aux camions en fonction du poids et de la distance, et droits d'immatriculation des véhicules automobiles. Le gouvernement détermine le montant des frais à imposer, en consultation avec les usagers, mais *Transfund* demeure responsable des décisions en matière de dépenses.

La sécurité routière constitue la première imputation au fonds. Le reste de l'argent est transféré au compte national des routes, qui sert à payer tous les coûts d'entretien et de construction des routes de l'État et couvre environ la moitié des coûts d'entretien et de construction approuvés des routes locales. *Transfund* finance également les modes aptes à remplacer avantageusement le transport routier (marchandises et voyageurs), notamment l'autocar, le train, le traversier et le chaland. Il assume entre 40 p. 100 et 60 p. 100 des coûts des services de transport de voyageurs subventionnés qui sont exploités ou financés par des conseils régionaux. Toutes les propositions de projet font

l'objet d'une analyse coûts-avantages détaillée, et les projets retenus sont financés par ordre de priorité.

Un organisme comme *Transfund* adhère à plusieurs principes que le Comité estime fort valables. Le processus de financement est transparent, et les usagers sont appelés à y consentir. Les dépenses se font en fonction de priorités établies avec objectivité. Les projets visant d'autres modes qui répondent aux objectifs établis peuvent concurrencer les projets routiers et recevoir un financement s'ils s'avèrent plus efficaces. Étant donné que les frais (y compris les frais imposés aux camions en fonction du poids et de la distance) se rapportent plus directement aux coûts différentiels de l'infrastructure, les usagers sont davantage portés à prendre des décisions sur la configuration des véhicules ou l'utilisation de la route qui permettront de réduire les coûts du réseau. La technologie permettant d'imposer des frais en fonction du lieu et du temps, lorsqu'elle sera au point, pourrait facilement être adoptée pour financer ce type d'organisme.

Bien sûr, la principale différence entre la Nouvelle-Zélande et le Canada, c'est qu'en Nouvelle-Zélande, seulement deux paliers de gouvernement interviennent dans le processus et le palier supérieur est entièrement responsable de l'organisme de financement.

Observations et recommandations

La politique nationale sur les routes se trouve en quelque sorte dans une impasse. Tout indique que l'utilisation des routes continuera de croître rapidement, ce qui fera grimper tout autant les coûts de congestion que les coûts environnementaux et sociaux. Il est généralement reconnu que les politiques courantes en matière de tarification risquent de favoriser une surexpansion du réseau, un usage abusif des routes et une sous-utilisation des autres modes de transport. Et pourtant, les gouvernements n'envisagent aucune réforme sérieuse. La seule proposition présentement sur la table, le Programme routier national (PRN), prévoit une expansion majeure du financement, mais aucun changement au niveau de la tarification.

La proposition de PRN et ses prédécesseurs sont à l'étude au gouvernement fédéral — et probablement au Cabinet — depuis de nombreuses années, mais aucune proposition n'a été approuvée à ce jour. Nous ne pouvons dire avec certitude pourquoi il en est ainsi, mais il semble probable que plusieurs questions interdépendantes ont joué un rôle déterminant, mis à part le fait évident qu'il faudrait un argument de taille pour convaincre le gouvernement de renoncer à une fructueuse source de revenu général.

- Il semble peu probable que les dépenses faites pour l'amélioration du RRN vaudraient toutes la peine. La récente proposition de PRN incluait une analyse coûts-avantages, notamment sur le plan des économies en temps et de la réduction des risques d'accident. Ces données étaient converties en valeurs monétaires plausibles. L'analyse a démontré que, dans l'ensemble, les avantages du programme dépasseraient les coûts¹⁵. Mais il est probable que la majorité des avantages seraient générés par une minorité de projets et que plusieurs, sinon la plupart, des projets ne procureraient aucun avantage net s'ils étaient évalués indépendamment les uns des autres¹⁶.
- Cela dit, comment répartir les nouveaux fonds nationaux parmi les projets les plus avantageux? Ces projets viseraient sans doute de grands centres urbains et leurs banlieues, où les problèmes de congestion sont les plus marqués — Vancouver, Toronto et Montréal. L'ordre des priorités nationales différerait donc considérablement des listes combinées des gouvernements appelés à coopérer dans le programme. Et que faire de la désignation du RRN, qui inclut de nombreuses routes rurales à faible densité de trafic et exclut des routes très achalandées de grands centres démographiques.
- Existe-t-il des solutions plus efficaces que l'utilisation accrue des routes, par exemple le recours à d'autres modes de transport ou une meilleure utilisation de la route? Il semble évident que certains investissements dans les transports en commun procureraient de plus grands avantages que des investissements dans les routes (voir le chapitre 12).

Réforme des processus de financement et de gestion des transports

Pour sortir la politique nationale sur les routes de son impasse, le Comité propose aux gouvernements de travailler ensemble à la réforme des processus fédéraux, provinciaux et territoriaux de financement et de gestion des routes et des transports. Le gouvernement fédéral devrait offrir de contribuer à une solution de financement et de tarification qui viendrait améliorer l'efficacité et la durabilité du réseau canadien des transports. Le Comité est convaincu que l'usure des routes et l'utilisation des espaces routiers congestionnés seraient réduites si les usagers étaient tenus d'en payer les coûts directs. Les besoins en investissements seraient aussi moins grands si on se limitait uniquement aux investissements avantageux pour les usagers, et si on investissait plutôt dans les autres modes de transport lorsqu'ils procurent plus d'avantages que la route. À long terme, cette façon

de procéder permettrait d'adapter la taille et la qualité du réseau routier aux besoins des usagers qui sont prêts à payer les coûts, comme c'est le cas pour le transport commercial.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait imposer des frais en temps réel en fonction des caractéristiques des véhicules et de l'utilisation des routes, facteurs déterminants des coûts de l'infrastructure et des effets externes. En outre, des avantages immédiats pourraient découler de changements au mode de gestion à l'aide des redevances routières existantes (taxes sur les carburants et droits d'immatriculation).

Le Comité est donc d'avis que les gouvernements devraient établir les institutions et les procédures nécessaires pour atteindre ce niveau d'efficacité. Le Comité est d'accord avec la Banque mondiale que les réformes requises pourraient se faire en donnant une orientation nouvelle aux ministères responsables de la gestion des routes et des transports. Par contre, ces réformes ont plus de chances de réussir si de nouveaux organismes sont créés, avec de nouveaux mandats et de nouveaux pouvoirs.

Les organismes recevraient les recettes provenant des frais d'utilisation du réseau routier, et ils décideraient comment dépenser cet argent. Il serait préférable de faire approuver les dépenses en bonne et due forme par les usagers du réseau des transports. Il faudrait que les usagers participent aux processus de gestion, comme dans le cas des organismes chargés des infrastructures fédérales commercialisées (chapitre 9). Leur participation devrait être au moins équivalente à celle qui existe présentement dans les grands aéroports et pourrait aller même jusqu'à la direction de l'organisme, comme à NAV Canada. Le Comité croit également que les modes autres que ceux du transport routier devraient eux aussi avoir droit à un financement s'ils remplissent les objectifs voulus. En outre, les nouveaux organismes devraient être habilités à examiner tous les projets d'un œil objectif.

Question importante : de quels réseaux les organismes seraient-ils responsables? Autrement dit, quelles routes sont suffisamment interreliées pour que les recettes qui en découlent soient mises en commun et pour que les travaux d'entretien et les investissements les concernant soient planifiés conjointement. Le réseau des routes principales est évidemment tout désigné pour former le réseau de base, d'autant plus qu'il pourrait très bien devenir autosuffisant en puisant ses recettes dans les frais d'utilisation variables et les droits d'immatriculation annuels¹⁷. Mais il faudrait alors prendre des décisions clés et déterminer si des routes locales en milieu rural ou urbain devraient être

ajoutées au réseau de base. Dans le cas des sous-réseaux locaux en milieu rural, il semble inévitable que la tarification directe ne permette pas de recouvrer tous les coûts. Il faudrait donc soit procéder par interfinancement en puisant dans les frais directs imposés sur le réseau principal, soit obtenir des paiements de remplacement à partir des droits d'immatriculation fixes imposés à l'échelle du réseau.

Une autre option est possible, surtout dans le cas des routes d'accès aux collectivités éloignées. Il se pourrait que des subventions directes soient justifiées, plutôt qu'un interfinancement avec d'autres routes (possibilité qui pourrait s'appliquer à tous les modes). Par contre, dans le cas des sous-réseaux locaux en milieu urbain, il semble clair que l'imposition de frais supplémentaires pour la congestion et les effets externes pourrait apporter des recettes supérieures au montant des investissements requis dans le réseau routier. D'où l'argument fort convaincant que les administrations locales devraient continuer à administrer ces recettes et à prendre les décisions en matière de planification.

Toute cette discussion demeure bien sûr en partie théorique, en raison de la compétence partagée des routes (tant au niveau de la production des recettes que de l'affectation des dépenses) et à cause des difficultés que supposerait le changement des institutions en place. Le Comité croit néanmoins que l'élimination des distorsions est à ce point essentielle au maintien de l'efficacité dans les transports — et, par conséquent, au bien-être économique et social du pays — qu'il faudrait absolument trouver des moyens de sortir de l'impasse. La recherche de solutions supposerait nécessairement des négociations sérieuses entre gouvernements et, fort probablement, d'importantes concessions. Sans pouvoir prédire l'issue de ces délibérations, le Comité est toutefois en mesure de faire ressortir lesquelles des réformes institutionnelles pourraient réussir.

Réorientation des recettes tirées de la taxe fédérale sur les carburants

La question à la fois la plus importante et la plus épineuse est sans doute celle de l'utilisation future des recettes provenant de la taxe fédérale sur les carburants. Cette taxe est de toute évidence un irritant majeur pour les autres gouvernements et les usagers de la route. À leurs yeux, elle fait indéniablement partie du prix payé pour l'utilisation des routes, mais personne n'en tire aucun avantage. On pourrait avancer qu'il s'agit d'une taxe « somptuaire », mais les taxes de ce genre ont presque toutes disparu (la taxe sur l'alcool étant la principale exception), et le public exige de plus en plus que les taxes

soient non discriminatoires. Les taxes des gouvernements provinciaux et territoriaux sur les carburants sont tout autant exceptionnelles, mais se justifient en principe par les dépenses qu'ils consacrent aux routes. La taxe fédérale sur les carburants, elle, n'a aucune justification évidente aux yeux des usagers.

En outre, comme l'a souligné le Comité technique de la fiscalité des entreprises, dans la mesure où les taxes sur les carburants de transport sont payées par les entreprises, elles peuvent créer une distorsion entre les gros consommateurs de carburant et les petits¹⁸. Selon le Comité d'examen, il s'agit là d'une préoccupation tout à fait légitime qui s'applique à la taxe fédérale sur tous les carburants de transport, y compris les carburants utilisés par le secteur ferroviaire et les exploitants de services aériens et maritimes intérieurs. Plus précisément, le Comité d'examen estime que la taxe fédérale sur les carburants routiers nuit à une tarification efficace de la route qui se rapporterait aux coûts du réseau routier. Et cette taxe nuirait tout autant à la création d'organismes de financement du genre qu'il recommande.

Le Comité propose donc que la taxe fédérale sur les carburants soit reconnue comme faisant partie du prix payé pour l'utilisation de l'infrastructure routière ou, sinon, comme des frais imposés pour les effets sur l'environnement. Il est certainement plausible que la taxe sur les carburants dans tous les modes considérée comme des frais imposés pour les émissions de gaz à effet de serre. Il serait tout à fait raisonnable que le gouvernement fédéral impose des frais de ce genre, comme le proposait d'ailleurs le plan soumis par la Table des transports en vue de l'élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique¹⁹. Logiquement, ces frais devraient s'appliquer tout autant aux combustibles au carbone, dans tous les secteurs, étant donné qu'ils émettent eux aussi des gaz à effet de serre²⁰.

Le Comité propose que le gouvernement se prépare à affecter ses recettes tirées de la taxe sur les carburants routiers à un ou plusieurs organismes novateurs de financement des transports du genre proposé. Ces recettes fédérales viendraient sceller les partenariats intergouvernementaux requis pour créer des organismes aptes à assurer l'efficacité du réseau routier.

Options pour la création d'organismes de financement et de gestion

Le Comité voit trois grandes options possibles pour établir un ou plusieurs organismes qui seraient chargés d'améliorer l'efficacité du réseau en prenant des décisions en matière de tarification, de gestion et de dépenses.

Au niveau le plus simple, un organisme fédéral de financement des routes et des transports pourrait être créé dans l'optique de la proposition de programme routier national (PRN). Son mandat serait d'affecter les fonds fédéraux provenant de la taxe sur les carburants à divers projets proposés par d'autres gouvernements selon la formule du partage des coûts. L'organisme parviendrait peut-être à instaurer une gestion plus judicieuse des dépenses à certains égards. Pour ce faire, il faudrait que les dépenses proposées fassent l'objet d'une analyse économique objective tenant compte des effets externes, et que les projets visant d'autres modes de transport puissent être financés s'ils sont plus rentables que les projets routiers.

Mais cet organisme n'en demeurerait pas moins un simple instrument chargé de distribuer les fonds fédéraux, et non pas de financer et de gérer le Réseau routier national (RRN). Il ne pourrait pas remplir l'objectif premier d'un organisme innovateur : déterminer le montant approprié des dépenses et établir une tarification efficace. En tant qu'entité fédérale dépourvue de tout pouvoir direct de tarification, l'organisme ne pourrait jamais convertir la taxe sur les carburants en des frais plus efficaces, par exemple des frais de congestion et des frais établis en fonction du nombre d'essieux, du poids et du kilométrage.

Une deuxième possibilité serait que le gouvernement fédéral convainque les autres paliers de gouvernement de financer conjointement un organisme de financement des routes qui serait responsable du RRN (ou d'un autre réseau convenu d'un commun accord). L'organisme assurerait la gestion d'un fonds dans lequel le gouvernement fédéral déposerait les recettes fiscales tirées du réseau routier. (Dans le cas du RRN, ce montant équivaldrait à environ 25 p. 100 des recettes fédérales totales, soit environ 1 milliard \$ par an.) Si les provinces et les territoires déposaient eux aussi leurs recettes fiscales provenant de ce même réseau, l'organisme jouirait d'un avantage considérable. En fait, il serait entièrement responsable de la gestion du réseau, ce qui lui permettrait de déterminer les niveaux efficaces de tarification et de dépenses. Ses politiques de tarification et de gestion des dépenses seraient gérées par un conseil indépendant regroupant des représentants des usagers et des gouvernements bailleurs de fonds.

Comme l'organisme recevrait et gérerait les frais imposés sur la partie la plus lucrative du réseau routier, il faudrait nécessairement déterminer si les facteurs d'interdépendance du réseau justifient que l'organisme finance également des parties du reste du réseau, ce qui semble probable.

L'organisme aurait également la possibilité de recourir à de nouvelles techniques de tarification, mesures qui seront nécessaires selon le Comité.

Par ailleurs, l'organisme de financement pourrait assumer un rôle multimodal. Autrement dit, il prendrait en considération toutes les options autres que l'expansion des artères congestionnées du RRN dans les grands centres (par exemple l'utilisation des trains de banlieue ou d'autres formes de transports en commun). Les projets offrant un rapport coûts-avantages supérieur aux projets routiers seraient financés. En principe, le même processus pourrait s'appliquer aux projets d'infrastructure destinée au transport maritime ou ferroviaire des marchandises.

Enfin, une troisième possibilité serait que le gouvernement fédéral offre à chaque province ou territoire un montant annuel correspondant aux recettes fiscales fédérales provenant des carburants, en échange des engagements suivants :

- Établir un organisme chargé du financement et de la gestion des routes et des transports. Suivant le modèle de la Nouvelle-Zélande, l'organisme aurait les pouvoirs suivants : donner des conseils au sujet des principes et mécanismes de tarification routière, recevoir les recettes provenant des frais routiers et répartir les recettes entre les entités exploitantes. L'organisme serait géré par un conseil indépendant formé, entre autres, de représentants de la communauté des usagers.
- Examiner les possibilités de financement dans d'autres modes de transport, notamment les transports en commun, et financer les projets offrant un meilleur rendement que les investissements dans le réseau routier.
- Faire partie d'un groupe intergouvernemental chargé d'élaborer des méthodes d'évaluation, de fournir des services d'analyse et de donner des conseils sur la coordination des politiques intergouvernementales.

Tel que décrit dans les deux prochains chapitres, le Comité croit que cette option offrirait également la possibilité de conclure des ententes intergouvernementales sur une stratégie nationale encore mieux intégrée qui engloberait tous les modes et inclurait tous les éléments et services d'infrastructure locaux présentement financés par le gouvernement fédéral (des services intra-provinciaux de traversiers et de transport ferroviaire de voyageurs, des ponts et, peut-être même, la Voie maritime du Saint-Laurent). En échange des paiements additionnels que le gouvernement fédéral aurait

accepté de verser à l'organisme de financement, les pouvoirs et responsabilités reliés à ces infrastructures et services intra-provinciaux seraient transférés aux provinces visées.

Le Comité est bien conscient que des changements institutionnels de cette envergure ne seraient pas faciles à réaliser. Il y aurait d'importantes questions techniques à régler : étendue et nature des réseaux destinés à devenir autosuffisants; mode de financement et de gestion des parties du réseau routier qui ne sont pas commercialement viables, mais qui sont jugées nécessaires pour des raisons d'équité sociale; conception d'une tarification routière à la fois efficace et pratique; méthodes d'évaluation à utiliser pour

Organisme provincial chargé du réseau des routes principales

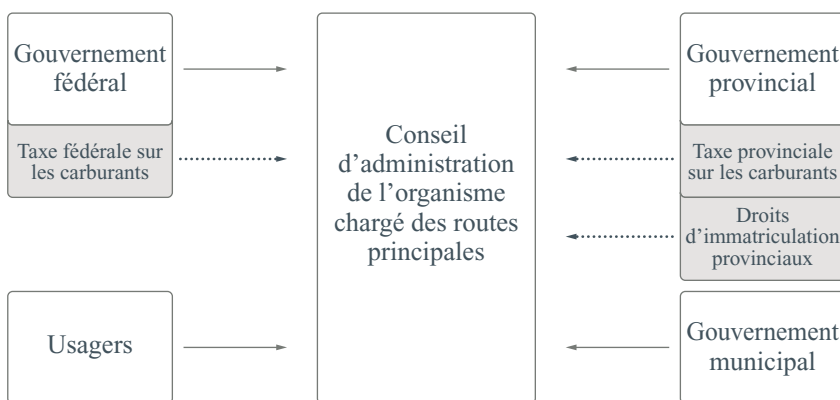
Le concept

Les gouvernements fédéral et provincial versent une partie (estimative) des recettes provenant des taxes sur les carburants générées par l'utilisation du réseau des routes principales, en plus des recettes provenant des droits d'immatriculation.

Le conseil d'administration de l'organisme chargé des routes est composé de représentants

- des utilisateurs du réseau routier
- des administrations municipales
- du gouvernement fédéral
- du gouvernement provincial

Représentation schématique : organisme provincial chargé des routes principales



Financement des routes et des transports en fonction de quatre secteurs

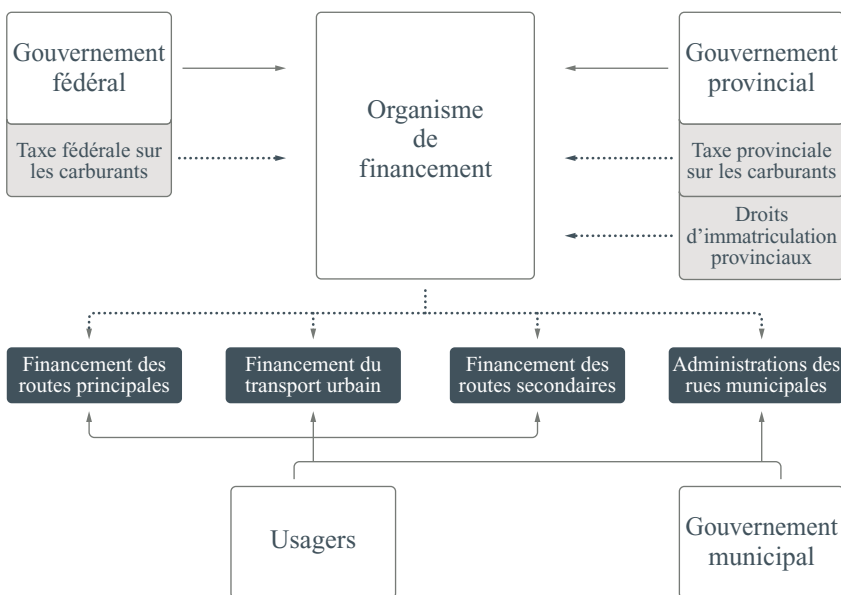
Le concept

L'organisme de financement reçoit les droits d'utilisation fédéraux et provinciaux (taxes sur les carburants et droits d'immatriculation) et les répartit entre trois types de fonds, ayant chacun un conseil d'administration (comme le montre l'illustration 1), et les Administrations des rues municipales.

- La gestion du réseau des routes principales relèverait du Financement des routes principales.
- Le Financement du transport urbain serait responsable d'une région urbaine, y compris les routes et les investissements dans les transports urbains qui contribuent le plus à réduire les embouteillages.
- Le Financement des routes secondaires inclurait les routes secondaires et éloignées et peut-être même d'autres solutions en matière de transport public.
- Les Administrations des rues municipales seraient principalement responsables du financement des routes locales, mais une partie de leurs fonds proviendrait de l'organisme.

L'organisme de financement déciderait des critères de répartition des fonds entre les quatre secteurs. (Nota : ils ne pourraient autrement pas tous s'autofinancer à partir des droits d'utilisation, et l'organisme doit redistribuer efficacement les fonds.)

Représentation schématique : organisme de financement



comparer les coûts et avantages sociaux de différents processus d'affectation des fonds dans différents modes. Ce sont là des questions difficiles, mais le Comité croit qu'elles pourraient être réglées par des organismes de gestion efficaces.

Des obstacles politiques encore plus importants entravent sans doute l'engagement des gouvernements vis-à-vis des institutions et processus existants de financement et de gestion des dépenses. Quoiqu'il en soit, le Comité est convaincu que le système actuel est dysfonctionnel et qu'une réforme radicale finira par s'imposer un jour ou l'autre. Des institutions et des mécanismes de tarification efficaces sont déjà en place ou en voie d'élaboration dans certains pays, dans le but d'assurer la gestion des routes et d'autres infrastructures. À notre avis, il ne fait aucun doute que ces institutions et mécanismes seront tôt ou tard adoptés à plus grande échelle, compte tenu surtout de l'évolution de la technologie. L'annexe 3 traite plus amplement des possibilités pratiques d'une réforme des institutions, et les encadrés qui suivent illustrent deux cadres organisationnels possibles.

Le gouvernement a fait preuve d'innovation et de créativité lorsqu'il a choisi de commercialiser son infrastructure de transport. Aussi le Comité croit-il que le temps est venu de prendre des mesures tout aussi audacieuses dans le domaine d'une gestion plus commerciale des routes. Étant donné la répartition des responsabilités et les pratiques de tarification actuelles, la coopération intergouvernementale dans la recherche de solutions est essentielle. Par ses propositions, le Comité cherche à montrer comment les parties pourraient en arriver aux ententes nécessaires. Le Comité encourage tous les paliers de gouvernement à examiner ces propositions d'un œil attentif.

Étant donné les lacunes du réseau et des institutions, ainsi que l'augmentation prévue de l'utilisation des routes, le Comité croit qu'il convient de distinguer les parties du réseau routier qui sont commercialement viables pour qu'elles soient gérées et financées par les usagers. Celles qui ne sont pas commercialement viables (principalement les routes locales, municipales et éloignées) continueraient d'avoir besoin d'une certaine aide financière directe de l'État, mais profiteraient aussi d'une gestion séparée, de l'utilisation de critères d'évaluation objectifs et d'une participation des usagers aux décisions sur la tarification et les dépenses. Voici les recommandations du Comité.

- ⁵ U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, *Highway Statistics*, publication annuelle.
- ⁶ Prévisions de croissance par ville tirées de l'*Utilisation éventuelle de corridors ferroviaires abandonnés pour le transport par chemin de fer régional*, document de recherche produit par Lehman et ses associés pour l'ELTC, avril 2001.
- ⁷ TAF Consultants, *Transport des marchandises : tendances et prévisions jusqu'en 2015*, rapport produit pour Transports Canada, mars 2000.
- ⁸ Ces chiffres n'incluent pas certaines dépenses consacrées aux routes, par exemple les services de police, ou les travaux de sécurité, d'application de la loi et d'élaboration de politiques réalisés dans les provinces en collaboration avec les sociétés d'assurance automobile provinciales.
- ⁹ Produit des taxes permettant de réaliser des recettes «spéciales» ou supplémentaires sur les carburants routiers, c'est-à-dire supérieures à celles que produiraient les taxes de vente normales sur d'autres biens. Pour la même raison, seules les taxes d'accise fédérales sur les carburants sont prises en compte, et non la TPS, puisque cette dernière ne génère aucune recette supplémentaire.
- ¹⁰ Le tableau des dépenses par palier de gouvernement est plus complexe que le tableau présenté dans ce rapport. En fait, il n'existe aucune série de comptes qui permettrait de déterminer avec certitude que tel palier paie pour telle route. Il semble probable que certains gouvernements provinciaux et territoriaux dépensent considérablement moins par rapport à ce qu'ils reçoivent en droits et taxes, et que les taxes locales servent à payer une plus grande part du coût total des routes.
- ¹¹ Compte tenu de l'équipement présentement utilisé et des coefficients de remplissage actuels, les trains interurbains au Canada ne sont pas plus avantageux que les véhicules privés sur le plan des émissions atmosphériques. Par contre, ils semblent permettre une certaine réduction de la congestion dans les grandes villes en période de pointe. Voir le chapitre 17.
- ¹² F. Nix, M. Boucher et B. Hutchinson, « Le coût du réseau routier », dans *Directions : le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, volume 4, p. 1053–1192, Ottawa, 1992.
- ¹³ Les recherches universitaires laissent entendre que les frais de congestion donneraient le signal d'investissement et fourniraient en même temps les fonds nécessaires pour aller de l'avant. Voir K. Small, C. Winston et C. Evans, *Road Work — A New Highway Pricing and Investment Policy*, Brookings Institution, 1989; et D. Newbery, « The case for a public road authority », dans *Journal of Transport Economics and Policy*, 28/3, septembre 1994, p. 235–253. Sous un régime de gestion pratique respectant les champs de compétence actuels, seuls les tronçons de routes interurbaines traversant les villes seraient inclus dans la gestion des « routes », et les frais de congestion imposés sur ces tronçons pourraient en toute

légitimité être ajoutés aux fonds d'investissement dans l'infrastructure routière. Les autres routes municipales seraient gérées par les administrations municipales, qui auraient à décider comment utiliser les recettes provenant des frais de congestion.

- ¹⁴ Voir en particulier I. G. Heggie et P. Vickers, *Gestion financière et financement des routes*, rapport technique n° 409 de la Banque mondiale, Washington, Banque mondiale, 1998; et K. M. Gwilliam et Z. Shalizi, *Road Funds, User Charges and Taxes*, rapport TWU-26, Washington, Banque mondiale, 1997.
- ¹⁵ Voir Hickling Lewis Brod Inc., *Analyse des avantages du réseau routier national pour les usagers de la route*, Étude sur la politique routière nationale, Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, septembre 1998. Les avantages relevés équivalent à près de 30 milliards \$ avec un taux d'actualisation de 5 p. 100 par an, mais à seulement 18 milliards \$ avec un taux de 10 p. 100, qui demeure toujours le taux recommandé par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'évaluation des investissements de l'État.
- ¹⁶ Conclusion de la nouvelle analyse de la proposition initiale tirée par ADI Limited dans *Analyse des propositions sur le réseau routier national*, rapport RR-12, Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, Ottawa, 1992.
- ¹⁷ Cette hypothèse semble bien fondée, non seulement en raison du niveau actuel des recettes par rapport à celui des dépenses, mais aussi parce que le réseau pourrait exploiter son monopole. Les organismes devraient avoir pour mandat d'établir un régime de tarification fondé sur des principes d'efficacité.
- ¹⁸ Ministère des Finances, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises* (comité Mintz), décembre 1997.
- ¹⁹ Table des transports, *Élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique*, *Les transports et le changement climatique : Options à envisager*, Transports Canada, novembre 1999.
- ²⁰ Le Comité est d'accord avec la conclusion du comité Mintz que les taxes existantes devraient être remplacées par des écotaxes d'application plus vaste.