

OUVRIR LA VOIE AU FINANCEMENT :



Le transport collectif fiable, efficace et abordable est essentiel aux collectivités durables. Plus que jamais, on demande aux responsables des réseaux de transport collectif canadiens de rehausser les niveaux de service et la taille des parcs, et d'améliorer le confort et la sécurité des passagers. Simultanément, les responsables de ces réseaux doivent faire face à une augmentation des coûts et les défis de transporter davantage d'usagers tout en maintenant des tarifs bas et en réduisant l'incidence sur les impôts fonciers.

Malgré l'augmentation des subventions gouvernementales provinciales et fédérales versées pour l'infrastructure du transport collectif, les sources de financement traditionnelles ne peuvent couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation des services de transport collectif que les Canadiens méritent et espèrent. Comme l'établit clairement la *Vision 2040 de l'ACTU*, la santé financière de l'industrie du transport collectif du Canada ne reposera pas seulement sur des investissements plus importants et sur les gains d'efficacité de tous les ordres de gouvernement, mais également sur des approches plus progressives de la production de recettes. La nécessité de mettre en place d'autres mécanismes de financement du transport collectif est manifeste.

Le présent exposé analytique résume les nouvelles recherches menées par l'ACTU pour mettre en évidence et évaluer les mécanismes de financement du transport collectif novateurs utilisés en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Le rapport *Autres modes de financement des réseaux canadiens de transport collectif* table sur un examen de la documentation, sur des discussions tenues avec des professionnels du transport collectif et sur des exposés du Congrès international sur les modes de financement alternatifs du transport collectif 2014, présenté par l'ACTU et l'APTA à Montréal. Il convient de souligner que le rapport porte

principalement sur les mécanismes de financement (qui paie) plutôt que sur le financement (façon dont les paiements sont structurés et effectués).

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS

Les lecteurs peuvent visiter le www.cutaactu.ca pour télécharger une copie du rapport de recherche complet préparé par HDR Corporation et pour examiner le calculateur de financement du transport collectif en ligne qui accompagne le rapport.

CADRE D'ÉVALUATION

L'étude appliquait les sept critères présentés à la figure 1 pour évaluer 24 mécanismes de financement du transport collectif possibles, dans six catégories :

- Frais d'utilisateur;
- Frais de propriété d'un véhicule;
- Récupération de la plus-value;
- Frais fonciers;
- Frais de non-utilisateur;
- Autres frais.

Les sections suivantes du présent exposé analytique traitent des principales constatations liées à chaque catégorie de mécanisme de financement. La figure 2 présente un sommaire visuel de ces constatations.

Figure 1. Critères servant à évaluer les mécanismes de financement

<p>RECETTES</p> <p>Quelle somme peut-on produire en recettes? Dans quelle mesure les recettes seront-elles stables et prévisibles au fil du temps? Peuvent-elles être durables?</p>
<p>ÉQUITÉ SOCIALE</p> <p>Y a-t-il un décalage entre ceux qui assument les coûts et ceux qui bénéficient des coûts externes ou les imposent? L'outil est-il progressif ou régressif pour les différents groupes de revenu?</p>
<p>INCIDENCE SUR LES DÉPLACEMENTS</p> <p>L'outil favorise-t-il les choix de transport efficaces? Quelle est son incidence sur les coûts externes, comme ceux associés à la congestion, aux collisions, à la durée des déplacements ou à la pollution atmosphérique?</p>
<p>EFFICIENCE ÉCONOMIQUE</p> <p>Quelle est l'incidence de l'outil sur la productivité et la compétitivité régionales? Y a-t-il des distorsions économiques? Si oui, dans quelle mesure nuisent-elles au développement économique?</p>
<p>INCIDENCE SUR LE DÉVELOPPEMENT</p> <p>Le mécanisme de financement favorise-t-il le développement plus compact et décourage-t-il l'étalement urbain?</p>
<p>MISE EN ŒUVRE</p> <p>Quel serait le coût de la mise en œuvre? Quels sont les défis? Le mécanisme de financement peut-il être mis en œuvre rapidement? Quel est le soutien juridique requis?</p>
<p>PERCEPTION PUBLIQUE</p> <p>Quelles sont les perceptions publiques à l'égard de l'outil? Dans quelle mesure l'outil jouit-il de l'acceptabilité publique? Quel est le degré de soutien politique?</p>

FRAIS D'UTILISATEUR

Les frais d'utilisateur sont imposés à ceux qui utilisent les services et l'infrastructure de transport, consomment du carburant et produisent des émissions de GES. Dans cette catégorie, les sources de financement traditionnelles comprennent la taxe sur le carburant et les tarifs de transport. Toutefois, voici d'autres sources de financement :

-  Une *taxe sur les émissions carboniques* imposée par unité de dioxyde de carbone émis par le carburant servant au transport et à d'autres fins.
-  Un *droit de location d'un véhicule automobile* imputé quotidiennement pour les locations de voiture.
-  Des *frais de cordon* payés par les conducteurs qui entrent dans une zone ou en sortent ou qui traversent un cordon pendant une période précise de la journée.
-  Un *péage lié aux véhicules multioccupants*, pour les conducteurs solitaires qui utilisent une voie réservée aux véhicules multioccupants en espérant réduire le temps de navette.
-  Un *péage autoroutier* sur une route désignée ou pour l'utilisation d'une installation particulière, comme un pont ou un tunnel.



Un *droit relatif aux kilomètres parcourus à l'aide d'un véhicule (KVP)* imputé aux conducteurs pour chaque kilomètre parcouru dans une zone désignée ou dans toutes les zones.

Les frais d'utilisateur respectent généralement les principes « de l'utilisateur-payeur », c.-à-d. que les gens qui paient les frais sont responsables des effets négatifs sur la collectivité, tels que la congestion, les collisions et la pollution atmosphérique. En réduisant ces effets et en encourageant des choix de transport efficaces, les mécanismes de financement ont des effets positifs sur la compétitivité et la productivité.

Généralement, les frais d'utilisateur produisent des recettes durables au fil du temps. Il s'agit donc de sources de financement convenables pour les dépenses d'exploitation du transport collectif. Les taxes sur le carbone, les péages autoroutiers et les frais de KVP offrent également un potentiel de recettes considérable, particulièrement dans les régions où l'assiette fiscale est importante, ce qui les rend pratiques sur le plan des dépenses en immobilisations. Ils conviennent davantage aux régions où l'automobile est très utilisée et peuvent améliorer l'accès, la congestion et les conditions environnementales. En outre, ils peuvent faciliter le développement économique et conviennent aux régions dont la performance économique est faible. Cependant, ils conviennent moins aux régions comprenant des populations appréciables à faible revenu, car ils peuvent imposer à ces groupes un fardeau proportionnellement plus élevé.

TAXE SUR LA CONGESTION À STOCKHOLM

La taxe sur la congestion à Stockholm a été adoptée par le conseil municipal en 2006 afin d'imposer des frais aux véhicules entrant dans le centre de la ville et en sortant. Le principal objectif était d'améliorer la mobilité, de respecter l'environnement et de constituer un financement pour la construction des routes à Stockholm. Les taxes sur la congestion sont prélevées auprès de tous les utilisateurs d'un véhicule à 18 points d'entrée dans la ville. Des exemptions s'appliquent à certains véhicules, comme les véhicules écologiques, les autobus et les véhicules d'urgence.

Actuellement, les frais varient de 1,65 dollar canadien à 3,30 dollars canadiens par déplacement de part et d'autre de la zone de cordon, selon la période de la journée. En outre, les frais augmenteront au fil du temps.

FRAIS D'UTILISATION - VOIES RÉSERVÉES AUX VÉHICULES MULTI-OCCUPANTS À ACCÈS SPÉCIAL TARIFÉ

Les voies rapides de la route d'État 91 (SR-91) sont des voies réservées aux véhicules multioccupants à accès spécial tarifé d'une longueur de dix milles, situées en Californie. Les voies ont été mises en place en 1995 afin de réduire la congestion dans ce qui a déjà été un des corridors les plus congestionnés de l'État. En vertu de la loi, les recettes perçues pour l'utilisation des voies rapides ont toutes été réinvesties dans la SR-91.

La structure des droits de péage varie selon l'heure, le jour et la direction, selon 20 différents niveaux de péage, pour contrôler la demande des usagers de la route. En 2004, les droits de péage variaient entre 1,25 dollar et 6,25 dollars par déplacement. Le droit de péage le plus dispendieux était imposé les jeudis et les vendredis après-midi, qui sont des moments de grande congestion.

Des exemptions s'appliquent aux véhicules transportant trois occupants ou plus, qui peuvent emprunter gratuitement les voies réservées aux VMO, sauf du lundi au vendredi, de 16 h à 18 h, période au cours de laquelle ils bénéficient d'un rabais de 50 %.

Pour de plus amples renseignements, visitez le www.cutaactu.ca

FRAIS DE PROPRIÉTÉ D'UN VÉHICULE

Ces mécanismes de financement ciblent les propriétaires d'un véhicule qui provoquent des effets externes en utilisant leur véhicule. Ils pourraient comprendre les éléments suivants :

-  Une *taxe sur l'assurance automobile* payée par les propriétaires de véhicule à même les paiements d'assurance automobile.
-  Une *taxe de vente sur les véhicules neufs* payée par les propriétaires de nouveaux véhicules au moment de la première immatriculation d'un véhicule.
-  Des *frais d'immatriculation* d'un véhicule payés par les propriétaires de véhicules lorsqu'ils immatriculent un nouveau véhicule et renouvellent l'immatriculation chaque année.

Comparativement aux frais d'utilisateur, les frais de propriété d'un véhicule ont une moins grande incidence sur les choix de transport et la forme de développement, mais sont plus susceptibles de créer des distorsions économiques, notamment sur les ventes d'automobiles d'une région. Les recettes durables, mais modérées que représentent ces frais en font des sources de fonds d'exploitation convenables. De plus, ces frais comportent généralement des coûts de mise en œuvre minimaux. Bien qu'ils soient équitables parce qu'ils s'appliquent à tous les propriétaires d'un véhicule, ils sont inéquitables en raison de leur insensibilité aux différences rattachées au degré d'utilisation des particuliers ou aux effets externes. La majorité des frais de propriété d'un véhicule nécessitent l'application d'une législation provinciale au Canada.

RÉCUPÉRATION DE LA PLUS-VALUE

Contrairement aux catégories précédentes, principalement axées sur les conducteurs et les propriétaires d'un véhicule, les mécanismes de récupération de la plus-value ciblent les propriétés et les développements situés à proximité d'installations de transport public existantes ou potentielles, afin de s'approprier une partie des avantages réalisés. Les frais associés au coût de développement constituent un des mécanismes de financement traditionnelle dans cette catégorie. Voici d'autres outils envisageables :

-  La *captation de la plus-value foncière et immobilière* à proximité d'une installation de transport public pour s'approprier la valeur créée par la prestation de services publics et l'offre de produits publics.
-  Les *frais excessifs négociés* effectués par les promoteurs, sous forme de contributions en nature pour des produits et services publics locaux, en contrepartie de l'approbation du développement.
-  Une *taxe de secteur d'évaluation particulier* que les propriétaires s'imposent eux-mêmes dans un secteur défini qui tire avantage des améliorations du transport public financées.
-  Des *droits relatifs à la propriété* du dessus vendus ou loués pour le développement au-dessus ou en-dessous des installations de transport collectif.
-  Un *financement par de nouvelles taxes foncières* pour financer les projets en augmentant les recettes fiscales futures dans une région afin de financer les projets d'infrastructure du moment.
-  Des *frais de service public de transport*, selon lesquels les améliorations au transport sont considérées comme un service public et s'appliquent à toutes les propriétés se trouvant dans un district.

Les mécanismes de récupération de la plus-value encouragent généralement les comportements de transport efficace et contribuent aux économies découlant des densités accrues.

Puisque ces mécanismes sont associés à de faibles assiettes fiscales, ils requièrent une quantité importante de propriétés existantes ou développables pour être efficaces. L'exaction négociée, les droits relatifs à la propriété du dessus et le financement par de nouvelles taxes foncières peuvent permettre de produire des fonds importants; ils conviennent donc pour soutenir les dépenses en immobilisations. En outre, les taxes spéciales d'évaluation du secteur servent généralement à soutenir les coûts d'infrastructure. L'imposition de la valeur foncière et les frais de service public de transport produisent des recettes permanentes et peuvent permettre de financer les activités.

En améliorant l'accès au transport collectif, ces outils peuvent offrir des avantages plus grands dans les régions affichant de fortes densités de population et des degrés élevés d'utilisation de l'automobile. Toutefois, ils sont généralement régressifs et exigent qu'on fasse preuve de prudence dans les régions comptant d'importantes populations à faible revenu.

FRAIS FONCIERS

Ces coûts sont imposés sur les propriétés sans égard à leur distance par rapport aux services de transport collectif. Les impôts fonciers représentent une des sources de mécanismes de financement dans cette catégorie. Toutefois, voici d'autres outils :

-  Un *droit de cession immobilière* imposé aux personnes qui achètent une propriété dans une région.
-  Un *droit sur la vente d'aires de stationnement*, qui serait une taxe de vente additionnelle sur les opérations de stationnement payées.
-  Un *droit de stationnement*, imposé à la journée aux propriétaires de tous les espaces de stationnement non résidentiel hors rue dans une région.

Les frais fonciers représentent des coûts de mise en œuvre minimaux et peuvent produire des recettes durables au fil du temps. Ainsi, ils peuvent permettre d'appuyer les coûts d'exploitation du transport collectif. Ils sont susceptibles de n'avoir qu'une incidence modeste sur les choix de transport, mais il est possible qu'ils ne servent pas dans une conjoncture économique difficile. Ces frais peuvent être légèrement régressifs, ce qui les rend moins convenables dans les régions comptant un pourcentage élevé de résidents à faible revenu. Ils peuvent tous être institués au Canada, moyennant un soutien et une approbation à l'échelle provinciale.

FRAIS DE NON-UTILISATEUR

Ces droits ciblent la majorité des ménages ou des particuliers habitant dans une région qui ne présente aucune corrélation avec les pollueurs ou les bénéficiaires réels. Les taxes de vente et l'impôt sur le revenu sont les sources de financement traditionnelles dans cette catégorie. Toutefois, voici d'autres sources de mécanismes de financement :

-  Une *cotisation sociale d'employeur* retenue par les employeurs et remise au gouvernement.
-  Un *droit de services publics* perçu chaque mois à même tous les comptes de service public dans une région.

Ces frais représentent des coûts pour les entreprises et les résidents locaux; ils créent des distorsions économiques, ce qui les rend inadéquats dans les régions affichant une conjoncture économique difficile. En général, ils ne correspondent pas aux principes de l'équité horizontale et verticale, et ont une incidence minimale sur la congestion ou la pollution. Les frais de non-utilisateur imposés au Canada nécessitent une approbation provinciale.

Les frais de non-utilisateur peuvent produire des recettes durables et comportent des coûts de mise en œuvre minimaux. Ils représentent donc des sources convenables de fonds d'exploitation du transport collectif. Les cotisations sociales d'employeur peuvent produire des recettes considérables, ce qui leur permet également de soutenir les dépenses en immobilisations.

AUTRES FRAIS

Il existe un certain nombre de sources de financement qui ne correspondent à aucune des cinq catégories précédentes.

-  Le *financement collectif* recueilli par des contributions volontaires de la population en général.
-  Un *droit pour les hôtels et l'hébergement* imposé comme taxe sur les frais d'hébergement.
-  La *monétisation des actifs municipaux*, par la vente d'actifs appartenant à la ville qui ne sont pas considérés comme essentiels aux activités et aux responsabilités de la ville.
-  Une *taxe sur le permis de conduire* imputée aux conducteurs au moment de la délivrance ou du renouvellement du permis.

Tous ces outils ont des effets marginaux sur le comportement à l'égard du transport et l'efficacité économique, ce qui les rend moins efficaces lorsque les principaux objectifs sont l'amélioration de la circulation et de la conjoncture économique. La majorité de ces outils produisent des recettes limitées à modestes, mais comportent des coûts de mise en œuvre minimaux. Ils peuvent être appliqués au Canada à la suite d'une approbation législative. Les droits pour les hôtels et l'hébergement, la monétisation des actifs urbains et les taxes sur le permis de conduire produisent des recettes durables et conviennent

Figure 2. Évaluation des autres mécanismes de financement du transport collectif

■ Plus favorable ◆ Neutre ou mixte ● Moins favorable

	Recettes	Équité horizontale	Équité verticale	Incidence sur le comportement à l'égard du transport	Efficience économique	Incidence sur le développement	Mise en œuvre	Perception publique
FRAIS D'UTILISATEUR								
Taxe sur le carbone	■	●	●	■	●	◆	●	■
Droit de location de voiture	◆	●	■	■	●	◆	■	■
Frais d'un cordon	■	■	◆	■	■	◆	●	●
Droit de véhicule multioccupant	◆	■	■	■	■	●	●	■
Péage autoroutier	■	■	●	■	■	◆	●	■
Frais de kilomètres-véhicules parcourus	■	■	◆	■	■	■	●	●
FRAIS DE PROPRIÉTÉ D'UN VÉHICULE								
Taxe d'assurance automobile	◆	◆	●	■	●	◆	■	◆
Taxe de vente sur les véhicules neufs	◆	◆	●	■	●	◆	■	◆
Frais d'immatriculation de véhicule	◆	◆	●	■	●	◆	■	●
RÉCUPÉRATION DE LA PLUS-VALUE								
Imposition de la valeur foncière	◆	■	●	◆	■	◆	●	●
Exaction négociée	◆	◆	◆	◆	■	◆	■	■
Secteur d'évaluation particulier	◆	■	●	◆	■	◆	●	●
Droits relatifs à la propriété du dessus	◆	■	◆	◆	■	◆	●	■
Financement par de nouvelles taxes foncières	■	◆	●	◆	■	◆	●	■
Frais de service public de transport	■	■	●	◆	■	◆	◆	■
FRAIS FONCIERS								
Taxe sur les transferts fonciers	■	■	●	●	●	●	■	●
Droit sur la vente d'aires de stationnement	◆	◆	■	◆	●	●	■	●
Droit de stationnement	■	◆	●	■	●	■	●	■
FRAIS DE NON-UTILISATEUR								
Cotisation sociale d'employeur	■	●	■	◆	●	◆	◆	◆
Droit de services publics	◆	●	●	◆	●	◆	■	●
AUTRES FRAIS								
Financement collectif	◆	◆	■	◆	◆	◆	◆	■
Frais d'hôtel et d'hébergement	◆	◆	●	◆	●	◆	■	■
Monétisation des actifs municipaux	■	●	◆	◆	◆	◆	●	◆
Taxe sur le permis de conduire	◆	●	●	■	●	◆	■	◆

au financement des opérations du transport collectif. En comparaison, le financement collectif n'est pas prévisible et permettrait davantage de soutenir les dépenses en immobilisations. Les taxes sur le permis de conduire pourraient être avantageuses dans les régions ayant de grandes populations.

REGARD VERS L'AVENIR

Bien que les ordres de gouvernement canadiens disposent d'une vaste gamme d'options pour produire des fonds servant au transport collectif, il n'existe aucune solution parfaite qui s'appliquera aux diverses conjonctures et priorités en place à l'échelle des compétences. Pour le transport collectif, la clé d'un

avenir durable sur le plan financier résidera sans aucun doute dans une combinaison de sources de financement traditionnelles et innovatrices.

Au fur et à mesure que les systèmes de transport collectif et les gouvernements continueront d'expérimenter de nouveaux mécanismes de financement, chaque expérience dégagera des apprentissages précieux. L'ACTU continuera de collaborer avec ses membres, ses partenaires et ses intervenants afin d'approfondir la compréhension des besoins et des options liés à un financement du transport collectif qui soit adéquat, équitable, efficace, réalisable et durable.

L'Association canadienne du transport urbain (ACTU) se fait le porte-parole du secteur du transport collectif au Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements - rapports de recherche, mises à jour du secteur, bulletins de nouvelles et autres - veuillez communiquer avec nous ou visitez notre site Web.



Bureau 1401 • 55 rue York • Toronto (Ontario) • M5J 1R7 • Canada

Tél: 416-365-9800 • Téléc: 416-365-1295