



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

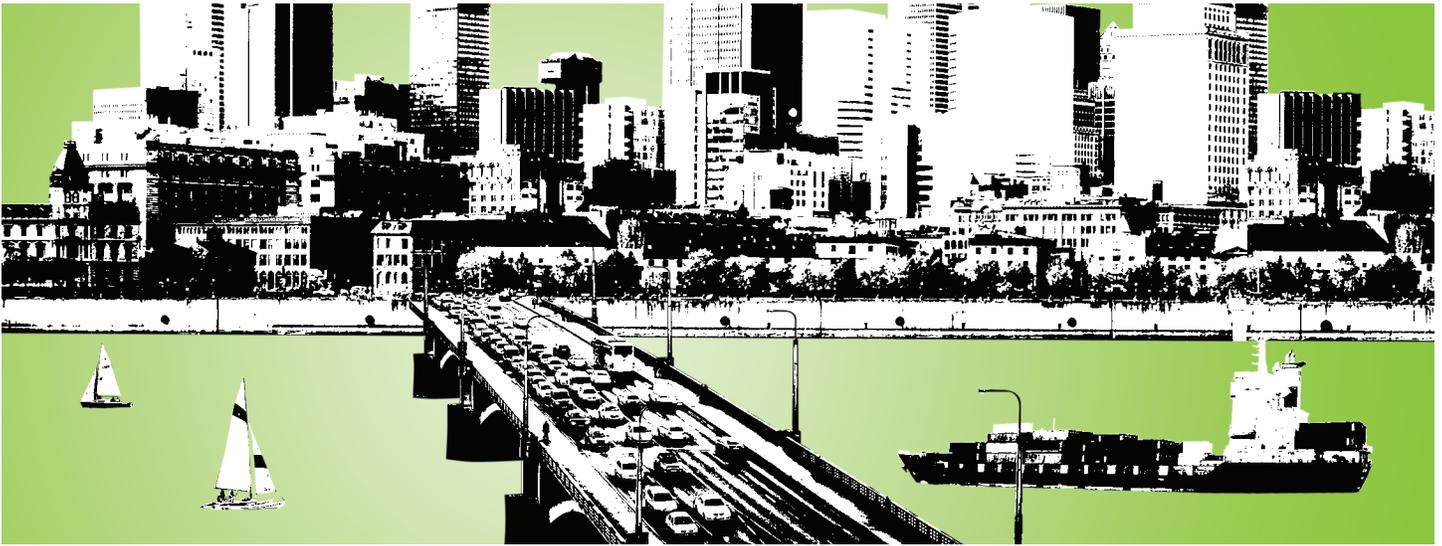
Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

CIRCULATION FLUIDE EN VUE...

TARIFER LA CONGESTION ROUTIÈRE
POUR MIEUX LA COMBATTRE



NOVEMBRE 2015



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

LA COMMISSION

Un groupe d'économistes canadiens indépendants et chevronnés en matière de politiques publiques qui travaillent ensemble pour rallier les aspirations économiques et environnementales du Canada. Nous croyons que ceci est à la fois possible et essentiel pour assurer la prospérité soutenue de notre pays. Notre comité consultatif se compose de leaders canadiens de premier plan issus du monde des affaires, du milieu de l'environnement et de tous les horizons politiques.

Nous représentons les différentes régions du pays ainsi que divers points de vue et philosophies. Nous nous entendons sur un point cependant : les politiques écofiscales sont indispensables à l'avenir du Canada.

NOTRE VISION

Promouvoir une économie florissante qui repose sur la qualité de l'air, des sols et de l'eau, au bénéfice présent et futur de tous les Canadiens.

NOTRE MISSION

Proposer et promouvoir des solutions fiscales concrètes pour le Canada pour stimuler l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale.

Les lecteurs trouveront plus d'information sur la Commission au Ecofiscal.ca

UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Chris Ragan, président
Université McGill

Elizabeth Beale
Conseil économique
des provinces de l'Atlantique

Paul Boothe
Université Western

Mel Cappe
Université de Toronto

Bev Dahlby
Université de Calgary

Don Drummond
Université Queen's

Stewart Elgie
Université d'Ottawa

Glen Hodgson
Le Conference Board du Canada

Paul Lanoie
HEC Montréal

Richard Lipsey
Université Simon Fraser

Nancy Olewiler
Université Simon Fraser

France St-Hilaire
Institut de recherche
en politiques publiques

Ce rapport est un document consensuel qui représente le point de vue des membres de la Commission de l'écofiscalité du Canada, sans nécessairement représenter l'avis des organisations auxquelles ces membres sont affiliés.

REMERCIEMENTS

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leurs avis et conseils les membres de son comité consultatif.

Elyse Allan	Jim Dinning	Janice MacKinnon	Peter Robinson	Sheila Watt-Cloutier
Dominic Barton	Peter Gilgan	Preston Manning	Bob Rae	Steve Williams
Jean Charest	Michael Harcourt	Paul Martin	Lorne Trottier	
Karen Clarke-Whistler	Bruce Lourie	Jack Mintz	Annette Verschuren	

La Commission remercie également de leur soutien et de leur contribution les membres de son personnel : Jonathan Arnold, Antonietta Ballerini, Adam Baylin-Stern, Dale Beugin, Annette Dubreuil, Jessie Sitnick, Vincent Thivierge et Jennifer Wesanko. Nous remercions de même Cherise Burda, CPCS Transcom (Vijay Gill et Robert Graham), Benjamin Dachis, Robin Lindsey et Michael Roschlau. Nous exprimons enfin notre reconnaissance à l'Université McGill et à l'Université d'Ottawa pour leur appui soutenu.

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leur générosité les entreprises et organismes qui la soutiennent financièrement :



IVEY foundation



Max Bell Foundation

THE J.W. McCONNELL
FAMILY FOUNDATION
LA FONDATION DE LA
FAMILLE J.W. McCONNELL

METCALF
FOUNDATION





SOMMAIRE

La congestion routière est un problème grandissant dans nos villes et impose des coûts substantiels aux Canadiens

La congestion de nos routes et autoroutes ralentit sensiblement les déplacements des navetteurs et la circulation des marchandises. Vu l'importance de la circulation des biens et des personnes entre les villes du pays, ce temps perdu se traduit par une moindre efficacité économique. Si nous n'agissons pas, estime le Toronto Board of Trade (2013), les coûts directs de la congestion dans la région du Grand Toronto et de Hamilton pourraient atteindre 15 milliards de dollars par année en 2031. Au moins la moitié des résidents de certaines villes doivent compter chaque jour plus de deux heures de déplacement entre le travail et la maison. La congestion routière complique ainsi le choix du lieu de résidence de nombreux Canadiens et nuit à la capacité des villes d'attirer entreprises, emplois et travailleurs. Elle accroît enfin la pollution atmosphérique causée par les véhicules et son incidence sur la santé, cette pollution étant liée à des risques accrus d'asthme, d'hypertension artérielle, de maladies cardiovasculaires, de stress et d'irritabilité.

Face à l'expansion de nos villes, et à la hausse des taux d'urbanisation et de motorisation qui s'ensuit, la congestion routière et les coûts qui lui sont associés devraient encore s'accroître. Plus ces coûts augmenteront, plus il sera profitable de réduire la congestion.

La tarification de la congestion : élément essentiel — mais pièce manquante — de toute politique de transport éclairée

La tarification de la congestion est une politique écofiscale qui consiste à tarifier l'utilisation du réseau routier ou le stationnement en vue de réduire les coûts excessifs de la congestion. Une somme grandissante de données et d'expériences démontre son efficacité, surtout quand elle s'inscrit dans un ensemble de mesures cohérent. Soigneusement conçue, elle permet de réduire la congestion et produit des avantages économiques nets pour les automobilistes et l'économie dans son ensemble.

En témoignent les études de cas présentées dans ce rapport, qui montrent que différents mécanismes de tarification ont permis de réduire la congestion. En Ontario, la circulation est toujours fluide sur l'autoroute à péage 407, alors qu'elle est de 50 à 200 % plus lente aux heures de pointe sur les routes parallèles non tarifées. À Stockholm, le nombre de véhicules qui entrent au centre-ville a baissé de 20 à 30 % depuis l'adoption d'une tarification. Au Minnesota, la politique de voies HOT (pour *High Occupancy Toll* : « voies réservées aux véhicules multioccupants à accès spécial tarifé ») a permis d'accroître de 6 % la vitesse du trafic sur les voies ordinaires et de maintenir une circulation fluide dans les couloirs à péage. Dans le cadre d'un projet pilote mené en Oregon, les automobilistes soumis à des frais

supérieurs par kilomètre parcouru aux heures de pointe ont réduit de 22 % leur utilisation des routes cibles par rapport à ceux qui paient un tarif fixe. Et à San Francisco, un programme de tarification du stationnement a fait chuter de moitié le « va-et-vient » incessant des automobilistes en quête de places où se garer, facteur clé de congestion au centre-ville.

Malgré les données sur ses avantages éventuels, la tarification de la congestion est toutefois très peu utilisée au Canada. Pour régler les problèmes de congestion, on a traditionnellement privilégié l'expansion du transport en commun et la construction de routes. Or, cette approche est justement une pièce clé du casse-tête des transports. Car si elle accroît la capacité globale des infrastructures et réduit la congestion à court terme, elle peut aussi multiplier le nombre d'automobilistes sur des routes plus nombreuses si elle ne s'accompagne d'aucune tarification de la congestion. Elle peut donc échouer à réduire la congestion à long terme. Quoi qu'il en soit, la construction d'infrastructures routières pour répondre à une demande croissante est limitée par les politiques d'aménagement du territoire et les budgets restreints des gouvernements.

La tarification de la congestion est ainsi l'élément central — mais la pièce manquante — du train de mesures générales et coordonnées qui permettrait d'accroître la mobilité d'une population urbaine grandissante. En développant le transport en commun et les infrastructures routières et cyclables, on offre certes aux automobilistes des alternatives qui les incitent à modifier leur comportement face à la tarification de la congestion. Et ces mesures complémentaires sont indispensables. Mais sans régler la question fondamentale des incitations divergentes entourant l'accès gratuit aux routes, la congestion ne fera que s'aggraver dans les villes du pays.

Importance des éléments de conception des politiques de tarification de la congestion

La tarification de la congestion n'a rien d'une solution toute faite et uniforme. Chaque ville ayant ses propres problèmes, il est indispensable d'adapter chaque politique en conséquence. Et cette conception englobe plusieurs possibilités. Faut-il une tarification ciblée ou élargie ? Autrement dit, doit-on tarifier l'accès à quelques voies seulement, à toutes les voies ou à des tronçons de route, voire au stationnement ? Doit-on augmenter les tarifs aux heures de pointe ou les moduler dynamiquement en temps réel selon les volumes de circulation ? Comment utiliser les recettes générées par la tarification ? Une politique soigneusement conçue permet de réduire la congestion et d'améliorer aussi bien l'efficacité du transport que les déplacements de l'ensemble des conducteurs. Elle

peut aussi éviter aux citoyens à faible revenu d'en être touchés de façon disproportionnée. Mais les détails de conception des solutions vraiment pratiques, efficaces et efficaces varieront souvent d'une ville à l'autre.

Alors, comment mettre en œuvre une politique concrète et efficiente de réduction de la congestion tout en tenant compte des particularités et complexités de chaque ville ? Nous formulons dans ce rapport quatre recommandations à l'intention des décideurs.

RECOMMANDATION N° 1 :

Les principales villes du pays doivent mettre sur pied des projets pilotes de tarification de la congestion adaptés à leur contexte

Comme l'illustrent les cas de Stockholm, de l'Oregon et de San Francisco, les essais de tarification de la congestion sont des initiatives stratégiques à faible risque. Elles peuvent être volontaires, comme pour les automobilistes de l'Oregon, avoir une durée limitée, comme à Stockholm, ou s'appliquer à un groupe restreint d'automobilistes, comme à San Francisco.

Judicieusement planifiées, ces périodes d'essai peuvent toutefois produire d'immenses avantages. Elles peuvent ainsi démontrer les avantages concrets de la tarification et fournir des leçons sur l'efficacité des différentes options de conception dans des contextes variés, de manière à favoriser l'amélioration graduelle des politiques.

Les villes étant les mieux à même d'analyser leur propre situation, elles doivent jouer un rôle clé dans l'élaboration de ces projets pilotes en les planifiant selon leurs objectifs stratégiques, leur situation géographique, leur mode de gouvernance, leurs infrastructures, leur culture et l'attitude de leur population. En adaptant ainsi chaque essai au contexte local, on favorisera non seulement la réussite des projets, mais on recueillera des données sur leurs forces et faiblesses qui seront très utiles à d'autres villes.

Les quatre politiques de tarification de la congestion que nous proposons pour les quatre principales villes du pays pourraient servir de base à des essais de durée limitée. Les détails de chaque politique, inspirés des leçons apprises d'expériences menées ailleurs, prennent en compte le contexte local (notamment établi à l'aide d'entrevues et de sondages) et les éléments clés de conception. Sans être des recommandations formelles, ces propositions préliminaires visent à lancer un débat approfondi dans ces quatre villes :

► **Vancouver** — Le District régional de Vancouver (le « Grand Vancouver ») se caractérise par un territoire géographique délimité par les montagnes et l'océan, des tracés de déplacement

polycentriques dictés par de nombreux pôles d'activités, de même qu'une structure de gouvernance complexe impliquant la province et plusieurs municipalités. L'application de péages variables à tous les ponts et tunnels de la région permettrait notamment de tarifier l'accès aux principales artères et de réduire la congestion régionale.

- ▶ **Calgary** — Dans cette ville de faible densité, la tarification routière est quasi inconnue et les problèmes de congestion sont plus localisés. Dans ce contexte, l'aménagement de voies HOT constituerait une solution d'autant plus pratique qu'elle permettrait de maintenir des voies non tarifées et de réduire la congestion dans des secteurs cibles.
- ▶ **Toronto** — La région du Grand Toronto se caractérise par des schémas de déplacement polycentriques, les véhicules circulant en tous sens entre ses nombreux pôles d'activités, au sein d'un périmètre ayant peu de contraintes géographiques. L'approche la plus pratique serait de convertir en voies HOT des voies réservées aux véhicules multioccupants (VMO), ou d'aménager de nouvelles voies HOT sur les autoroutes provinciales de la série 400, principal réseau de transport régional comprenant l'autoroute 407 à péage variable exploitée par une société privée.
- ▶ **Montréal** — La circulation dans le Grand Montréal est très dense, depuis et vers le cœur de l'île de Montréal. La congestion est relativement forte dans toute la région. Un pont à péage de l'autoroute 25 applique actuellement des tarifs variant selon l'heure tandis qu'un pont en construction — qui devrait aussi être à péage — remplacera le vieux pont Champlain de propriété fédérale. Le périmètre naturel de l'île permettrait d'appliquer une tarification variable à l'ensemble des ponts et tunnels de la ville et d'en harmoniser les prix pour réduire la congestion dans toute la région.

RECOMMANDATION N° 2 : **Les gouvernements provinciaux doivent mettre en place, autoriser ou faciliter les projets pilotes de tarification de la congestion**

Les provinces peuvent faciliter de maintes façons la tarification de la congestion. D'abord, en appliquant directement des politiques de

tarification aux routes qui leur appartiennent, puisque toutes ne sont pas détenues et exploitées par les municipalités. Nous examinons notamment l'opportunité de tarifier l'accès à une partie ou à la totalité des voies des autoroutes provinciales de la série 400 de Toronto. Il serait alors essentiel de collaborer avec l'administration municipale, mais il reviendrait à l'Ontario de mettre la politique en application.

Les provinces doivent ensuite jouer un rôle de coordination. Car dans de nombreuses zones urbaines (le Grand Vancouver et le Grand Montréal, par exemple), les corridors de transport étroitement imbriqués de nombreuses localités soulèvent d'importants défis de gouvernance.

Enfin, les provinces doivent accorder aux villes le pouvoir explicite de tarifier la congestion. Le cadre juridique qui régit l'adoption de tarifs routiers dans les villes du pays manque en effet de clarté, d'autant plus que les chevauchements de compétences en compliquent l'application. La plupart des villes ne pourraient donc appliquer une tarification globale sans modifications aux politiques provinciales. Les provinces doivent corriger cette ambiguïté et favoriser l'action des villes en adoptant des lois autorisant expressément les administrations municipales à mettre en œuvre des politiques de tarification de la congestion.

RECOMMANDATION N° 3 : **Ottawa doit participer au financement des projets pilotes**

Le financement des projets pilotes de tarification de la congestion reste un obstacle compte tenu des équipements matériels et numériques nécessaires pour mettre en place, superviser et appliquer la tarification pendant les périodes d'essai. Les projets pourraient générer des recettes, dont l'ampleur est toutefois incertaine et dépendrait des détails d'application de chaque politique. Vu leurs faibles sources de revenus, les municipalités désireuses de lancer un projet pilote pourraient donc se heurter à de réelles difficultés financières.

Au-delà des villes concernées, l'aide financière d'Ottawa aux projets pilotes profiterait à l'ensemble des Canadiens. Leur évaluation fournirait de précieuses leçons sur l'élaboration et l'application des politiques, dont bénéficieraient les autres villes du pays. Sans compter l'intérêt direct pour Ottawa de soutenir une tarification de la congestion qui faciliterait la circulation efficiente des marchandises d'un bout à l'autre du pays.

Aux États-Unis, le soutien fédéral a joué un rôle clé dans au moins deux projets étudiés dans ce rapport : l'essai de tarification du stationnement à San Francisco et la création de voies HOT au Minnesota.

RECOMMANDATION N° 4 :
Les gouvernements doivent soigneusement évaluer les projets pilotes, diffuser largement leurs résultats et intégrer toutes leçons apprises à leurs futures politiques de mobilité

Pour produire le maximum d'avantages, les projets pilotes doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux et prévoir la comparaison de leurs données initiales et finales. On doit aussi les planifier en vue de mesurer leur impact sur la congestion et de chiffrer les frais d'administration qu'ils occasionnent. Cette analyse pourra favoriser la diffusion auprès du public et des intervenants de nouvelles données sur l'efficacité de la tarification dans chaque ville. Et en faisant la démonstration de cette efficacité, on favorisera clairement l'adhésion du grand public.

Cette évaluation guidée par les données doit servir à planifier les prochaines étapes. Si une politique se révèle moins efficace que prévu, on pourra graduellement modifier sa conception pour régler les problèmes recensés, ou carrément l'abroger. À l'inverse, on élargira son application si elle produit d'excellents résultats. Quoi qu'il en soit, ses coûts et avantages doivent tous deux éclairer les décisions subséquentes.

Pour résoudre les problèmes de congestion du pays, la mise sur pied de projets pilotes n'est qu'une première étape. Ces problèmes s'aggravant au rythme de la croissance de nos villes, il s'agit toutefois d'un point de départ indispensable à l'adoption de politiques éclairées. La démonstration à petite échelle de l'efficacité de la tarification peut servir de tremplin à la création d'un système de transport qui favorise, au juste prix, la qualité de l'air et la viabilité de nos villes, tout en accélérant et en rentabilisant la circulation des biens et des personnes.