

Étude sur la politique routière pour le Canada

Étude sur la politique routière pour le Canada

Phase 4 :

Financement, partage des coûts et mise en oeuvre

Rédigé à l'intention du

Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière

par le :

Comité directeur de l'Étude sur la politique routière nationale

septembre 1992

Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière

L'hon. Al "Boomer" Adair

ministre des Transports et des Services publics de l'Alberta

L'hon. Maurice Byblow

ministre des Services communautaires et des Transports du Yukon

L'hon. Jean Corbeil

ministre des Transports du Canada

L'hon. Albert Dreidger

ministre de la Voirie et du Transport du Manitoba

L'hon. Sam Elkas

ministre des Transports du Québec

L'hon. Aubrey T. Gover

ministre des Travaux, des Services et des Transports de Terre-Neuve

L'hon. Sheldon A. Lee

ministre des Transports du Nouveau-Brunswick

L'hon. Tom Dunphy

ministre des Transports et des Travaux publics de l'île-du-Prince-Édouard

L'hon. Bernard Wiens

ministre de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan

L'hon. Gilles Pouliot

ministre des Transports de l'Ontario

L'hon. Ken Streach

ministre des Transports et des Communications de la Nouvelle-Écosse

L'hon. Arthur Charbonneau

ministre des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique

L'hon. Titus Allooloo

ministre des Transports des Territoires du Nord-Ouest

Comité directeur de l'Étude sur la politique routière nationale

- Président :** **Boris Hryhorczuk**
Voirie et Transport du Manitoba
- Membres :** **Michael J. Bailey**
Transports et Travaux public de l'Île-du-Prince-Édouard
- W. T. Beckett**
ministère des Travaux, des Services et des Transports de Terre-Neuve
- John Bunge**
ministère des Transports des Territoires du Nord-Ouest
- John Cormie**
ministère des Services communautaires et des Transports du Yukon
- Grant Godwin**
Voirie et Transports de la Saskatchewan
- Keith Hicks**
ministère des Transports du Nouveau-Brunswick
- Ray Bassett**
Transports Alberta
- Don J. MacDougall**
ministère des Transports et des Communications de la Nouvelle-Écosse
- E. J. McCabe**
ministère des Transports de l'Ontario
- Yves Malépart**
Transports Canada
- Bruce R. McKeown**
Transports et Voirie de la Colombie-Britannique
- Yvan Demers**
ministère des Transports du Québec
- John Pearson (directeur de projet)**
Association des transports du Canada

Table des matières

1.0 Introduction	5
2.0 Faits saillants des phases antérieures	6
2.1 Phase 1 - Délimitation du réseau routier national	6
2.2 Phase 2 - Coût d'amélioration du réseau routier national	6
2.3 Phase 3 - Invitation au public à formuler des observations et examen de l'expérience internationale	7
2.4 Phase 4-A : Établissement des priorités, normes de conception et admissibilité au partage de frais	10
3.0 Phase 4-B : Financement, partage des coûts et mise en oeuvre	11
3.1 Introduction	11
3.2 Démarche	11
3.3 Sources de financement	12
4.0 Recommandations	14
1 - Source de financement	14
2 - Affectation des crédits	14
3 - Partage des coûts entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales : allocation de base	15
4 - Partage des coûts entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales : compte en commun	15
5 - Recherche et développement	15
6 - Processus de mise en oeuvre de la politique	16
7 - Contrôle et réexamen du programme	16
5.0 Résumé et observations finales	17
Annexe A - Financement conjoint du réseau routier national	18
Annexe B - Phase 4A : Résumé des recommandations	22
a. Paramètres pour déterminer l'ordre de priorité des projets relatifs au réseau routier national	23
b. Lignes directrices relatives à la conception et à l'entretien du réseau routier national	24
c. Dépenses admissibles au partage des coûts dans le cadre de programmes coopératifs	25
Annexe C - Réseau routier national	27

1.0 Introduction

En septembre 1987, le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière lançait l'étude sur la politique routière nationale pour le Canada. Les objectifs visés étaient les suivants :

- établir les besoins futurs et les normes d'un réseau routier principal à l'échelle du Canada;
- déterminer les coûts et les avantages associés à ces besoins;
- prévoir des solutions financières qui permettront d'absorber ces coûts, afin que l'adoption d'une politique nationale puisse être recommandée aux gouvernements.

Il fut proposé de mener une étude en plusieurs volets afin d'atteindre les objectifs en question. Des représentants des ministères fédéral, provinciaux et territoriaux des Transports furent nommés pour faire partie d'un comité directeur chargé d'effectuer l'étude.

La première phase, complétée en 1988, a servi à définir les objectifs généraux de la politique routière, à délimiter un réseau routier national, à établir des normes de conception et de fonctionnement pour les routes en question, et à examiner la nature et l'état du réseau routier retenu.

Complété en 1989, le deuxième volet de l'étude a consisté à évaluer le coût de réalisation du réseau routier suivant les normes de conception et d'exploitation. Ces coûts ont été calculés en fonction des avantages que retireraient les utilisateurs du réseau et des incidences élargies qu'aurait un réseau routier amélioré sur les plans économique, social et environnemental. Par ailleurs, ces coûts et avantages ont été comparés aux recettes et aux dépenses actuelles dans le secteur routier.

La troisième phase de l'étude, complétée en 1990, a servi à amorcer une consultation des secteurs sur les résultats préliminaires de l'étude et à examiner l'expérience d'autres pays en matière d'établissement de réseaux routiers et plus précisément de réseaux d'ampleur nationale.

On peut obtenir le rapport portant sur chacune des trois phases complétées de l'Étude sur la politique routière nationale en s'adressant à l'Association des transports du Canada.

La première partie de la quatrième phase a été complétée en 1990. Elle avait trait à des problèmes techniques qui exigent au préalable un consensus entre toutes les administrations pour nous permettre de mettre en oeuvre une politique et un programme à caractère coopératif et d'envergure nationale. Les éléments en question sont notamment les suivants :

- l'établissement de paramètres pour déterminer la priorité en tenant compte des besoins précis du réseau;
- une évaluation préliminaire des besoins de ressources financières et du genre de travaux à effectuer au cours des trois premières années du programme de réfection;
- l'élaboration de normes de conception et d'entretien qui s'appliqueraient aux routes du réseau national;
- les catégories de dépenses qui seraient admissibles au partage de frais si jamais il était décidé de lancer des programmes d'amélioration du réseau routier reposant sur le principe du financement coopératif.

2.0 Faits saillants des phases antérieures

2.1 Phase 1 - Délimitation du réseau routier national

La première phase de l'étude, qui a été complétée en 1988, s'est traduite par un accord sur les points suivants :

- des critères permettant de repérer les routes dont l'utilité ou les caractéristiques justifient qu'on les considère comme étant d'intérêt national;
- un réseau routier national constitué de 25 000 kilomètres de routes qui assurent une liaison fondamentale entre les principales villes, avec les points d'entrée importants, et d'autres modes de transport;
- les normes de conception et d'exploitation minimales acceptables pour les routes en question.

La nature et l'état du réseau routier repéré ont fait l'objet d'un examen. Ce dernier nous a appris que le réseau est constitué dans une proportion de 75 % de routes à deux voies. Si l'on applique les normes minimales acceptables pour la conception, la qualité du service, la résistance et l'état, on constate que 38 % du réseau comporte des lacunes et que 790 des 3 534 ponts ont besoin de réparation majeures.

2.2 Phase 2 - Coût d'amélioration du réseau routier national

Le deuxième volet de l'étude fut complété en 1989. Il a pris la forme d'une évaluation du coût de réalisation du réseau conformément aux normes de conception et d'exploitation établies. Le coût fut évalué en fonction de deux possibilités :

Scénario A - 13 milliards de dollars

L'injection de ressources requise pour apporter les corrections aux problèmes mis en relief et effectuer des améliorations qui donneraient, au minimum, une route pavée à deux voies et, au mieux, un réseau à quatre voies séparées.

Scénario B - 18 milliards de dollars

Les frais reliés au scénario A plus le coût de transformation en une route à quatre voies d'un bout à l'autre du pays.

Les frais en question prenaient en considération les recettes et les dépenses qui sont rattachées à l'heure actuelle au réseau routier. On constate qu'entre 1983 et 1988 :

- les dépenses fédérales, provinciales et territoriales au titre des routes ont atteint 24,4 milliards de dollars (tableau 1);
- les recettes découlant des routes se sont élevées à 32,9 milliards de dollars au cours de la même période;
- les taxes fédérales et provinciales sur le carburant comptent pour 90 % des recettes rattachées aux routes;
- les recettes provinciales provenant des taxes sur le carburant sont demeurées relativement stables sur une période de cinq ans;
- les recettes fédérales liées aux taxes sur le carburant ont doublé au cours de la période de cinq ans (tableau 2);
- les dépenses d'immobilisations annuelles touchant le réseau routier national sont demeurées stables à 600 millions de dollars;

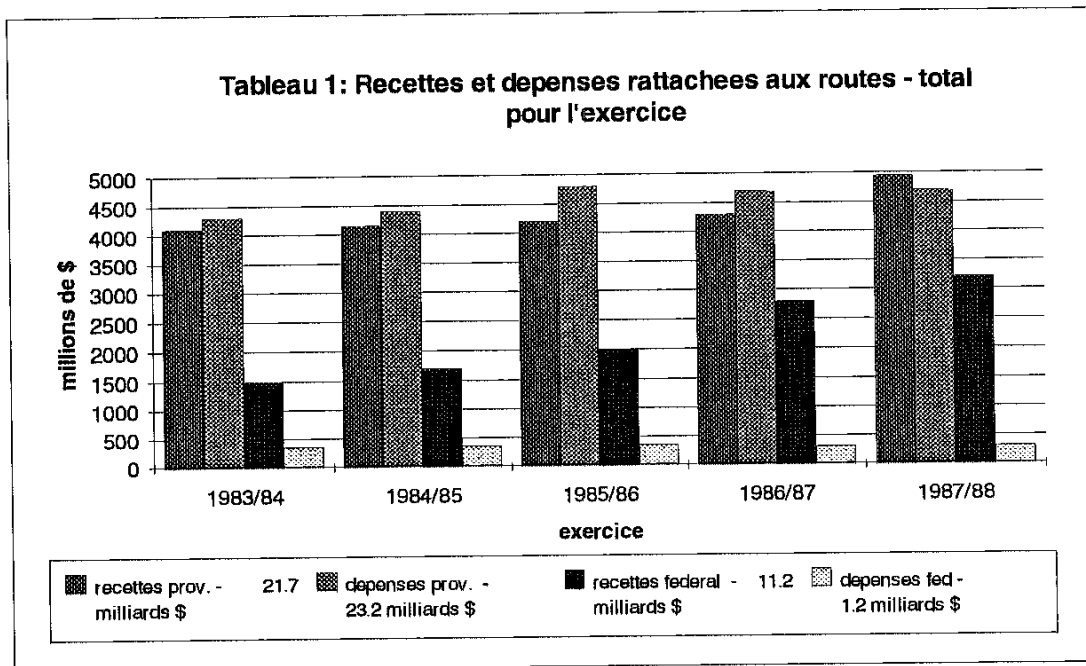
- les frais d'entretien annuels du réseau routier national ont été en moyenne de 280 millions de dollars.

Afin de faciliter l'élaboration de la politique et du programme, des études portant sur les éléments suivants furent également effectuées au cours de la phase 2 :

- les incidences économiques des programmes d'immobilisations destinés à corriger les lacunes;
- les avantages d'un réseau amélioré pour ses utilisateurs;
- les répercussions prévues sur l'environnement.

Les conclusions de ces études ont fait ressortir les éléments suivants :

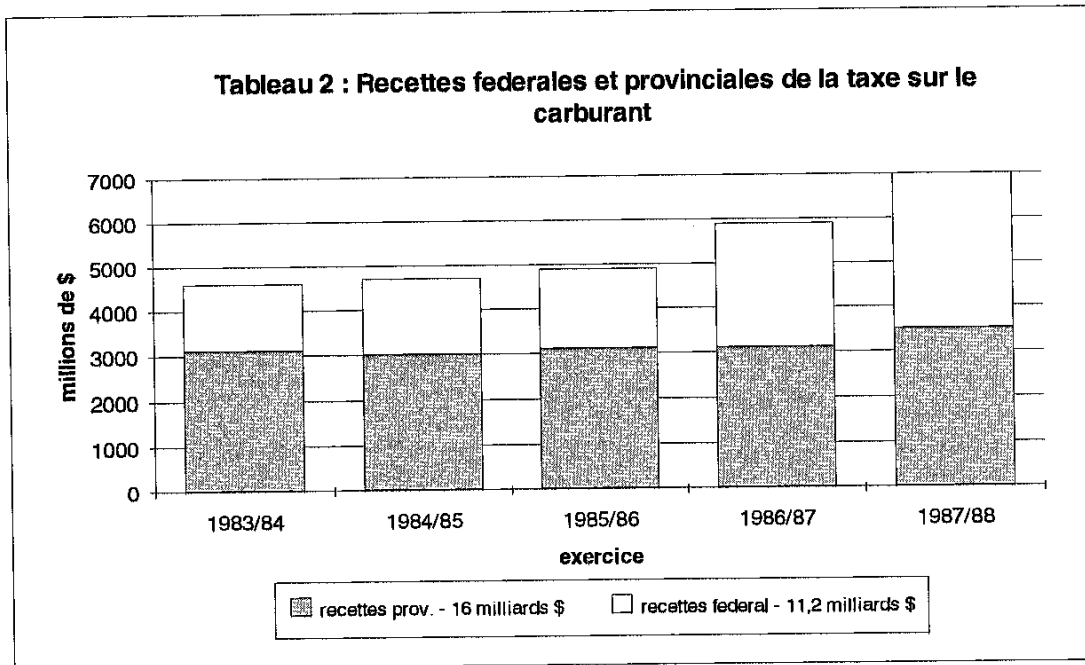
- Pendant la durée d'un programme étalé sur dix, on pourrait s'attendre, dans le secteur de la construction et dans les secteurs connexes, à un accroissement du nombre d'années-personnes qui varierait entre 146 000 (scénario A) et 205 000 (scénario B).



- Le programme pourrait entraîner un essor économique.
- L'industrie canadienne obtiendrait, tant dans les corridors est-ouest que nord-sud, un meilleur accès aux marchés et sa capacité de soutenir la concurrence se trouverait améliorée.
- On pourrait s'attendre à un accroissement du nombre de touristes au pays.
- Un réseau routier amélioré procurerait des avantages à ses utilisateurs dans toutes les régions du Canada. Ces avantages seraient notamment les suivants :
 - une réduction des frais d'exploitation des véhicules de l'ordre de 360 millions de dollars par année;
 - une économie d'heures de déplacement s'établissant à 46 millions d'heures-personnes par année

- une diminution annuelle de 4 % du nombre d'accidents mortels de la route (160);
- une baisse annuelle de 2 300 du nombre d'accidents causant des blessures.
- Seules des incidences minimales sont prévues sur les plans social et écologique parce que la construction s'effectuerait principalement sur les parcours qui existent déjà.

Le Conseil des ministres a accepté le rapport de la phase 2 à sa réunion de septembre 1989.



2.3 Phase 3 - Invitation au public à formuler des observations et examen de l'expérience internationale

La troisième phase de l'étude fut complétée en 1990. Elle a permis de consulter les divers secteurs au sujet des résultats préliminaires de l'étude et d'examiner l'expérience d'autres pays en matière de construction de routes et plus précisément de réseaux routiers nationaux.

Des invitations à formuler des observations sur l'Étude de la politique routière nationale et les rapports des phases 1 et 2 de cette dernière furent transmises à des associations nationales et industrielles. En règle générale, les groupes utilisateurs des routes et les secteurs industriels qui comptent sur le transport routier ont donné un large appui à la politique routière nationale. Le principe du paiement par l'utilisateur a également recueilli un appui général pourvu que :

- toutes les taxes actuelles reliées aux routes soient effectivement utilisées pour répondre aux besoins au chapitre des routes;
- le produit de toute nouvelle taxe rattachée à l'utilisation des routes serve à répondre aux besoins dans ce domaine.

Les groupes consultés estimaient que les incidences ou les avantages qui devraient découler de l'amélioration du réseau routier national seraient suffisantes ou qu'elles seraient supérieures aux prévisions.

L'examen de l'expérience internationale a révélé que le Canada est le seul État fédéral à ne posséder aucune politique ou aucun programme à caractère national pour les routes et les principaux raccordements entre les réseaux routiers (tableau 3). Notre pays est pratiquement le seul dans lequel le gouvernement national ne participe pas à la mise en valeur de l'infrastructure routière nationale (tableau 4). D'autres conclusions de l'étude étaient les suivantes :

- Le Canada se classe au dernier rang de tous les États fédéraux (États-Unis, Allemagne et Australie) pour ce qui est du pourcentage de recettes rattachées aux routes qui est réinvesti dans le réseau routier.
- Les investissements du Canada en capital et au titre de l'entretien aux fins de l'infrastructure routière sont parmi les plus bas de tous les pays de l'OCDE.
- Les dépenses annuelles du Canada par kilomètre du réseau routier national se situent parmi les moins importantes des pays industrialisés qui ont fait l'objet de l'étude (tableau 5). Dans le contexte du commerce nord-américain, les États-Unis consacrent traditionnellement environ six fois plus de ressources financières par kilomètre à leur réseau routier entre États que le Canada à son réseau routier national.

Le Conseil des ministres a approuvé le rapport sur la phase 3 en septembre 1990.

Tableau 3 - Réseaux routiers nationaux : responsabilités et financement

Pays	Resp. administration	Responsabilités en matière de financement			Source de financement
		Construction	Refection	Entretien	
États Unis	États	90% fédéral	90% fédéral	100% États	taxes d'utilisation réservées / fonds de fiducie
Allemagne	États	100% fédéral	100% fédéral	100 % États et municipalités	taxes d'utilisation / recettes générales
Australie	États	100% fédéral	100% fédéral	Variations - États et féd.	affectation partielle des taxes d'utilisation / fonds de fiducie
Canada	provinces	100% provinces	100% provinces	100% provinces	recettes générales

Tableau 4 - Dépenses totales dans le réseau routier - Contribution du gouvernement central

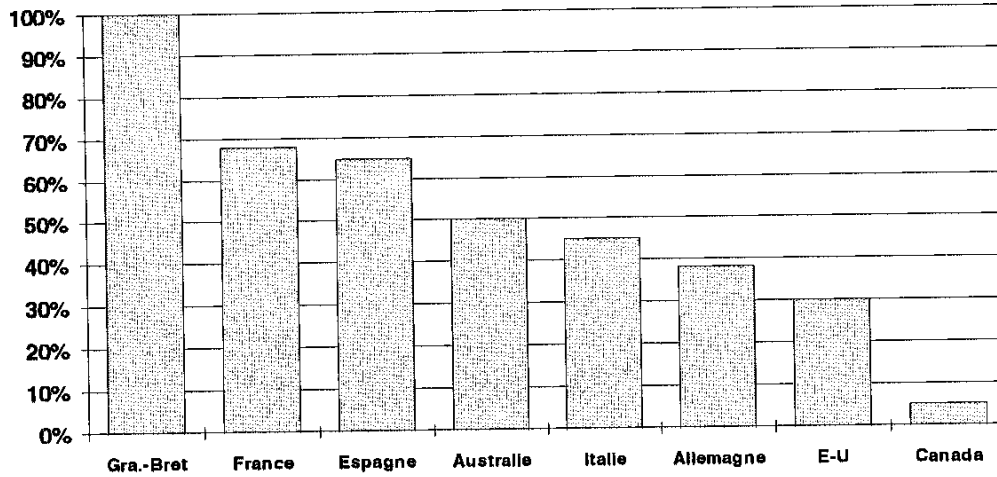
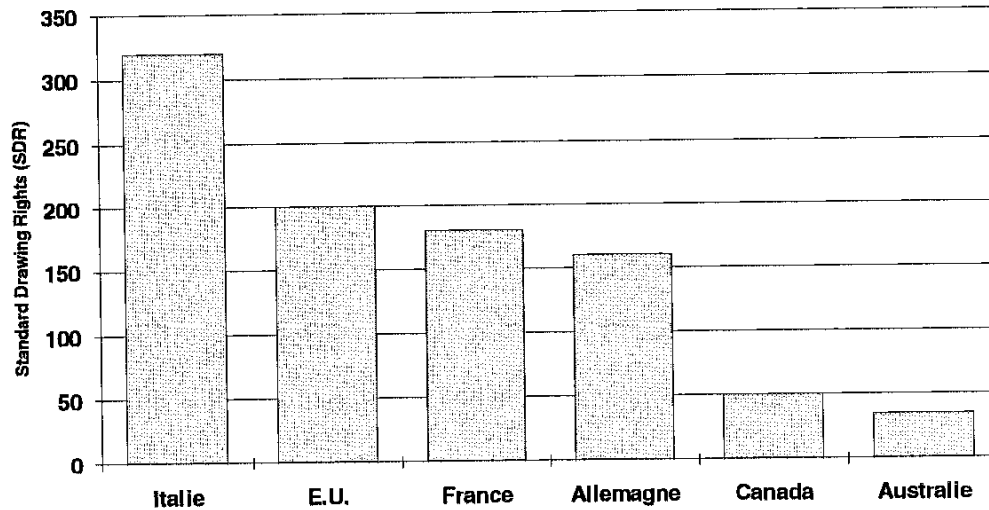


Tableau 5 - Réseaux routiers nationaux : dépenses par km (SDR)

(1 SDR = 1,60 \$ CDN)



2.4 Phase 4-A : Établissement des priorités, normes de conception et admissibilité au partage de frais

Au cours du premier volet de la phase quatre, on a cherché à dégager un consensus sur un certain nombre de problèmes techniques que poserait le lancement d'un programme ou d'une politique à caractère coopératif et national. Les accords suivants furent obtenus à ce stade :

- L'établissement de paramètres pour déterminer le degré de priorité en tenant compte des besoins précis du réseau et en se fondant sur des critères fondamentaux relatifs à la sécurité, à la résistance des routes, à la qualité du service de transport routier, au développement économique, à la concurrence et à la productivité.
- L'élaboration de normes de conception et d'entretien précises pour les routes qui font partie du réseau routier national, notamment aux fins de la conception géométrique, des ponts, des passages supérieurs, des dispositifs pour le contrôle de la circulation, et des aires de repos.
- Des précisions concernant les catégories de dépenses qui seraient admissibles au partage de frais si jamais il était décidé de lancer des programmes d'amélioration du réseau routier national reposant sur le principe du financement coopératif. Le principe de base retenu est celui du partage des frais des travaux d'immobilisations et des frais connexes. L'achat des emprises et les frais d'entretien seraient laissés aux provinces et aux territoires.

Cette phase comportait en outre l'élaboration d'un programme de travail préliminaire pour les trois premières années du programmes d'amélioration. Les conclusions suivantes furent tirées :

- Un répertoire de projets tout à fait prêts serait établi de manière à pouvoir aller de l'avant immédiatement lorsqu'un programme est lancé afin que la mise au point et la conception technique n'entraînent aucun délai.
- La nature même des travaux à effectuer au cours des trois premières années se traduirait par des améliorations immédiates considérables pour les utilisateurs des routes (principalement refaire le revêtement de la route et accroître la capacité).

Le Conseil des ministres a approuvé les résultats de la phase 4A en septembre 1990 et ses résultats sont résumés à l'annexe B.

3.0 Phase 4-B : Financement, partage des coûts et mise en oeuvre

3.1 Introduction

Lorsqu'il a approuvé les travaux effectués dans le cadre de la phase 4-A, le Conseil des ministres a chargé le Conseil des sous-ministres de formuler des recommandations touchant les trois points fondamentaux suivants qui ne sont toujours pas réglés :

- un moyen valable et durable de financer les travaux nécessaires au réseau routier national;
- une formule valable de partage des coûts des travaux d'immobilisations exigés par le réseau routier national entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux;
- un mécanisme efficace et équitable de mise en oeuvre d'une politique routière nationale.

3.2 Démarche

Les travaux entrepris au cours de la phase finale de l'étude ont été conçus en vue de dégager un consensus sur les principes considérés essentiels à l'établissement d'une stratégie nationale acceptable de financement, d'allocation et de mise en oeuvre. Les éléments sont les suivants :

Point 1 - Un moyen valable et durable de financer les travaux nécessaires au réseau routier national.

Principes :

- Le financement des projets d'immobilisations du réseau routier national doit être relié directement au taux d'utilisation des routes et toutes les nouvelles recettes exigées par un programme de rénovation doivent être obtenues par la taxation des usagers.

Point 2 - Une formule valable de partage des coûts des travaux d'immobilisations exigés par le réseau routier national entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Principes :

Le partage des coûts entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doit :

- reposer sur l'engagement concret de toutes les parties de financer le réseau routier national;
- reposer sur la détermination du gouvernement fédéral de veiller à ce que toutes les régions du Canada soient reliées par un réseau routier national acceptable et efficace;
- reposer sur l'engagement des provinces et des territoires à financer leur partie respective du réseau routier national;
- servir d'instrument équitable pour la participation de toutes les administrations provinciales et territoriales au programme;
- offrir le moyen de prendre des mesures d'exception quand des sections en très mauvais état du réseau routier relèvent d'administrations dont les ressources financières sont limitées;
- reconnaître l'obligation constante qu'ont les provinces et les territoires de sauvegarder les investissements faits dans le réseau routier national en adoptant des programmes d'entretien réfléchis et acceptables;

- reconnaître l'obligation qu'ont les administrations de financer les éléments de leur réseau routier qui, bien que ne faisant pas partie du réseau national, font complément à ce dernier.

Point 3 - Un mécanisme efficace et équitable de mise en oeuvre d'une politique routière nationale

Principes :

Le mécanisme de mise en oeuvre d'une politique routière nationale doit :

- convenir à toutes les administrations
- être simple à administrer et facile à comprendre
- avoir une portée nationale
- être accessible et facilement vérifiable
- être durable.

Collectivement, ces principes fournissent les critères et les limites dont on s'est inspiré pour formuler et évaluer les options de financement, d'allocation et de mise en oeuvre.

3.3 Sources de financement

Tous les gouvernements au Canada opèrent dans un contexte de comptabilité par regroupement des recettes. Pour cette raison, ils ne font pas un lien direct entre les taxes obtenues des utilisateurs d'un service ou programme précis et le coût de ce programme ou service. Si cette façon de procéder n'a pas encore changé, il n'en demeure pas moins qu'au cours des dernières années, on a accordé une attention accrue au principe du paiement par l'utilisateur et aux avantages d'affecter les recettes de programmes spéciaux pour couvrir le coût de certains services.

L'étude de différentes possibilités pour assurer le financement des travaux de rénovations requis sur le réseau routier national a débouché sur l'examen de solutions de rechange. Ces dernières sont notamment les suivantes :

Les routes à péage

Un certain nombre de pays d'Europe et des États-Unis ont établi le péage sur des routes. La plupart du temps, les routes à péage sont des autoroutes de bonne qualité offertes comme solutions de rechange à d'autres routes publiques. Toutefois, les routes à péage ne sont rentables que si le volume de circulation est élevé et elles doivent être conçues de manière à permettre un contrôle entier sur l'entrée et la sortie des véhicules. Comme mécanisme de production de recettes, les routes à péage sont une solution inefficace sur le plan économique. En effet, les frais de perception du péage correspondent habituellement à 20 % des recettes produites.

Les installations classiques de péage seraient d'une utilité restreinte sur le réseau routier national au Canada parce que seule une infime partie du réseau est dotée de mécanismes de contrôle intégral et parce que le volume de circulation sur la plupart des sections serait insuffisant pour assurer la rentabilité. Les taxes sur le carburant étant déjà élevées, l'installation de postes de péage seulement sur certains tronçons du réseau se traduirait par une double taxation et des inégalités régionales.

Taxe spéciale sur le carburant

Les taxes sur le carburant sont devenues une importantes sources de recettes pour les principaux ordres de gouvernement au Canada. Elles produisent en effet 10 milliards de dollars par année. Or, ces taxes sont remarquablement rentables (les frais de perception correspondent habituellement à 1 % des recettes). De plus, ces taxes à la consommation peuvent être reliées directement à l'utilisation de la route.

Même si, comparativement aux États-Unis, les taxes canadiennes sur le carburant sont relativement élevées, le public semble dans une certaine mesure d'accord avec l'idée de hausser les taxes sur le carburant pour financer le réseau routier national si les recettes sont effectivement consacrées à cette fin.

Financement par le secteur privé

La participation du secteur privé au financement des routes publiques est souvent considérée comme un moyen qui pourrait aider les gouvernements à mobiliser les ressources financières suffisantes pour financer des travaux d'immobilisations. Les documents examinés présentent des cas où des entreprises du secteur privé ont investi dans des infrastructures, mais les conditions sont habituellement les suivantes :

- l'entreprise privée assume les frais de construction d'une route ou d'un échangeur pour relier une installation privée à une route publique;
- l'entreprise privée investit dans la construction d'un poste de péage routier en échange d'une part des recettes que ce poste produira.

Il existe bien sûr des possibilités restreintes que le secteur privé participe au financement de certains éléments du réseau routier national (p. ex., des échangeurs donnant accès à des installations privées). Toutefois, si ce secteur n'obtient une promesse ou des chances de rendement de ses investissements, il est très peu probable qu'il soit intéressé à participer financièrement à l'amélioration du réseau routier national.

Il faut établir un lien entre les besoins financiers du réseau routier national et ses utilisateurs. Il serait en outre logique que ces derniers pourvoient effectivement aux besoins en question. Toutefois, dans un système de regroupement des recettes, il n'est pas vraiment important de préciser la source du financement. Dans l'ensemble, au Canada, les recettes financières rattachées aux routes sont supérieures aux dépenses consacrées aux routes et il est en ainsi pour tous les ordres de gouvernements.

Dans ces conditions, on estime que la formule de financement la plus convenable aux fins du réseau routier national doit faire l'objet de discussions entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux qui s'occupent des finances.

4.0 Recommandations

Voici les recommandations que le Conseil des sous-ministres soumet au Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière :

Recommandation 1 - Source de financement

Il est recommandé que le gouvernement fédéral crée un Fonds routier national où serait versé l'équivalent de 2 cents par litre de carburant consommé sur les routes à l'échelon national.

Justification :

En principe, le financement du réseau routier national devrait être lié à l'utilisation des routes. Bien qu'il soit proposé de lier le financement fédéral du réseau routier national à la consommation de carburant, il n'est pas nécessaire, vu le regroupement des recettes dans le système de comptabilité publique, que la source des fonds soit identifiée ou qu'elle soit réservée spécifiquement aux routes. Les fonds pourraient provenir des taxes actuelles sur le carburant (qui, à l'échelon fédéral, représentent quelque 5 milliards de dollars), de nouvelles taxes sur le carburant ou des recettes générales. Si l'on veut corriger les lacunes du réseau routier national sur une période de dix ans, le montant du fonds en question doit être approximativement équivalent aux recettes que produirait une taxe de deux cents par litre de carburant consommé sur les routes à l'échelon national (quelque 865 millions de dollars en 1989)

Recommandation 2 - Affectation des crédits

Il est recommandé que le Fonds routier national constitue la part fédérale des investissements dans le réseau routier national. Il est également recommandé que les crédits soient affectés en deux volets, de la façon suivante :

Allocation de base - 80 p. 100 du Fonds serait mis à la disposition des provinces et des territoires, en proportion du pourcentage provincial ou territorial de la consommation nationale annuelle de carburant. Les fonds non utilisés dans l'année d'allocation pourraient être reportés sur un maximum de quatre ans, après quoi ils seraient transférés à un compte commun.

Allocation à partir du compte commun - 20 p. 100 du Fonds servirait à financer des projets proposés par des administrations qui ont épuisé leur allocation de base.

Justification :

En principe, une part importante des investissements dans le réseau routier national devrait être affectée là où le réseau est le plus utilisé. De même, une part des fonds devrait être versée dans une caisse nationale commune pour qu'on puisse, en plus de financer des projets de grande priorité nationale, résoudre les difficultés que posent l'inégalité des ressources financières des diverses administrations et l'hétérogénéité des besoins d'amélioration du réseau. Si l'établissement du Fonds routier national repose sur une nouvelle taxe sur le carburant, on peut en déduire que l'allocation de base correspondrait au minimum à la

contribution de chaque administration au Fonds national.

Recommandation 3 - Partage des coûts entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales : allocation de base

Dans le cas des projets financés par les allocations de base, il est recommandé que 65 p. 100 des coûts soient assumés par le gouvernement fédéral et 35 p. 100 par les provinces et les territoires.

Justification :

En principe, le financement du réseau routier national devrait être partagé équitablement entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Comme il est généralement convenu que l'achat des emprises et le financement des travaux d'entretien permanent devraient continuer d'incomber aux provinces et aux territoires, le partage de l'ensemble des coûts serait équitable si le gouvernement fédéral assume entre 60 et 70 p. 100 des coûts d'immobilisations.

Recommandation 4 - Partage des coûts entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales : compte en commun

Dans le cas des projets financés à partir du fonds commun, il est recommandé que 90 p. 100 des coûts soient assumés par le gouvernement fédéral et 10 p. 100 par les provinces et les territoires.

Justification :

L'un des principes de base de la constitution d'un compte commun est de pouvoir venir en aide aux administrations dont les besoins sont importants ou dont les ressources financières sont limitées. Comme ces fonds ne seront disponibles qu'aux administrations qui ont déjà utilisé toute leur allocation de base, il est essentiel d'avoir une formule de partage des coûts qui permette la participation des administrations les moins riches, afin de garantir une affectation judicieuse des fonds à l'amélioration du réseau routier national.

Recommandation 5 - Recherche et développement

Il est recommandé qu'un montant équivalent à un demi pour cent du coût total des travaux d'immobilisations financés par les allocations de base soit affecté à des projets de recherche conjointe visant à améliorer la qualité de la conception, de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national.

Justification :

La division des compétences administratives en matière de routes au Canada fait depuis longtemps obstacle à la poursuite des travaux de R-D orientés et de longue haleine dans le domaine de la conception et de l'exploitation des routes. Quand on envisage de lancer un programme de travaux d'immobilisations qui coûtera plus d'un milliard de dollars par an, il est fort souhaitable d'y incorporer les moyens de poursuivre des recherches conjointes à l'appui du réseau routier national.

Recommandation 6 - Processus de mise en oeuvre de la politique

Il est recommandé de faire appel aux dispositifs, instruments et accords avec lesquels toutes les administrations sont familières pour procéder à la mise en oeuvre.

À cet égard, nous proposons qu'on ait en premier lieu recours à un protocole d'entente pour faire approuver, par le Conseil des ministres des transports, les principes du programme et les mécanismes de financement et d'administration proposés.

Après la signature d'un protocole d'entente, la mise en oeuvre pourrait procéder comme suit :

- un accord fédéral/provincial/territorial pourrait être conclu pour officialiser l'engagement des gouvernements de toutes les administrations participantes
- le gouvernement fédéral créerait le Fonds routier national décrit ci-dessus
- le financement conjoint de projets par les allocations de base se ferait en vertu d'accords bilatéraux conclus entre le gouvernement fédéral et chacune des administrations provinciales et territoriales
- le Conseil des sous-ministres examinerait et évaluerait chaque année les projets qu'il est proposé de financer à partir du compte commun, et le Conseil des ministres serait saisi d'un programme à partir de cette évaluation
- des accords bilatéraux supplémentaires pourraient être utilisés pour mettre en oeuvre les projets rattachés au compte commun.

Recommandation 7 - Contrôle et réexamen du programme

Il est recommandé qu'un mécanisme permanent de contrôle et de réexamen soit mis en oeuvre sous l'égide du Conseil des ministres des transports.

Le processus de contrôle et de réexamen doit comporter les éléments suivants :

a. Un rapport annuel faisant état

- de la situation et de l'état du réseau routier national
- de la mesure dans laquelle le programme atteint les objectifs de la Politique routière nationale
- du programme qu'il est proposé de financer l'année suivante à partir du compte commun.

b. À tous les cinq ans au minimum, une réévaluation exhaustive qui viserait à examiner et à modifier au besoin les critères d'admissibilité des projets, le montant des allocations de base et des allocations à partir du compte commun, les formules de partage des coûts et les besoins en matière de recherche et de développement.

L'annexe A donne plus de détails sur la politique et le programme proposés et présente un modèle de programme d'amélioration basé sur la consommation de carburant en 1989.

5.0 Résumé et observations finales

Le présent rapport est l'aboutissement d'une démarche amorcée par le Conseil des ministres en septembre 1987. L'objectif de la démarche consistait à dégager un consensus entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales sur les points suivants :

- des critères permettant de définir un réseau de routes conçu en fonction des besoins en matière de transport à l'échelle nationale;
- des normes minimales de conception, de fonctionnement et de services pour les routes en question;
- un ou des mécanisme(s) de financement qui permettraient de répondre aux besoins du réseau national de transport.

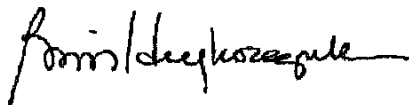
Les travaux effectués dans le cadre des trois premières phases ont débouché sur un accord national concernant les deux premiers objectifs. Le réseau routier national a été défini et délimité. En outre, des normes minimales relatives à la conception, à la construction, à l'entretien et à l'exploitation furent élaborées et acceptées.

Le présent rapport se rapporte au troisième et dernier objectif. La proposition mise de l'avant jette des fondements satisfaisants pour assurer le financement et la mise en oeuvre d'une politique nationale qui sera à la fois équitable et durable. En outre, cette politique nationale

- fournira des moyens d'accélérer l'amélioration du réseau routier national afin de répondre aux normes minimales acceptables;
- mettra en place un mécanisme durable qui fera en sorte que la priorité soit donnée aux besoins du réseau routier national et que ces besoins soient satisfaits par le truchement de programmes de coopération;
- assurera une gestion plus cohérente du réseau routier national dont les éléments relèvent, à divers degrés, de treize administrations qui ont des moyens financiers et des besoins très variés.

Une révision à l'échelle nationale portant sur le rôle du transport routier au Canada et les besoins à ce chapitre n'avait pas été effectuée depuis près de 25 ans, soit depuis qu'a été achevée la route transcanadienne. Grâce à l'élaboration d'une politique qui fournit la possibilité et les moyens de formuler des normes de service et d'en assurer le respect ainsi que donner la priorité au financement, l'apport potentiel du réseau de transport routier au développement économique national est maintenant plus évident et on sera en mesure de l'exploiter pleinement.

Le président du Comité directeur de l'Étude sur la politique routière nationale



Boris Hryhorczuk

Annexe A - Financement conjoint du réseau routier national

Description du programme proposé

et

Modèle de programme et de financement

Financement conjoint du réseau routier national

Description du programme proposé

Fonds routier national

Fonds établi par le gouvernement fédéral et où serait versé l'équivalent de 2 cents par litre de carburant consommé (quelque 865 millions de dollars en 1989). Ce fonds servirait de base au partage des coûts des travaux d'immobilisations du réseau routier national entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires.

Allocation du Fonds routier national

L'allocation se fait sous deux formes différentes :

Allocation de base :

Vu la nécessité de remettre en état et d'améliorer les sections les plus fréquentées du réseau routier national, 80 p. 100 du Fonds routier national (environ 692 millions de dollars en 1989) serait mis à la disposition des provinces et territoires en proportion du pourcentage provincial ou territorial de la consommation nationale annuelle de carburant.

Pour recevoir son allocation de base, chaque province ou territoire doit :

- établir un programme de projets admissibles de travaux d'immobilisations sur sa partie du réseau routier national
- assumer 35 p. 100 des coûts du programme. Le restant (65 p. 100) provient de son allocation de base.

Chaque administration a la garantie de recevoir sa part de l'allocation de base, dans la mesure où elle propose le financement d'un nombre suffisant de projets. Les fonds qu'une administration n'utilise pas dans l'année d'allocation peuvent être reportés sur un maximum de quatre ans, après quoi ils sont transférés au compte commun du Fonds.

Compte commun :

Vu la nécessité de mettre en oeuvre des projets de réhabilitation et d'amélioration qui :

- revêtent une grande priorité nationale
- se trouvent dans des administrations aux ressources financières limitées
- se trouvent dans des administrations où le réseau routier national est en très mauvais état,

le restant (20 p. 100) du Fonds sera affecté à divers projets en fonction de leurs mérites (environ 173 millions de dollars en 1989).

Toutes les administrations peuvent faire financer des projets par le compte commun, à condition de remplir les conditions suivantes :

- avoir lancé des programmes de travaux d'immobilisations et y avoir engagé tous les fonds disponibles de son allocation de base et
- être disposé à assumer 10 p. 100 des coûts du projet proposé. Si le projet est accepté, 90 p. 100 de ses coûts seront couverts par le compte commun.

Les projets susceptibles d'être financés à partir du compte commun seront examinés et évalués par le Conseil des sous-ministres, qui se basera sur les critères suivants :

- avantages et coûts
- considérations d'ordre régional
- l'appui du projet par d'autres administrations
- la mesure dans laquelle l'administration satisfait aux objectifs du réseau routier national
- la mesure dans laquelle l'administration peut assumer le financement du projet

Après cette évaluation, une liste des projets qu'il est proposé de financer à partir du compte commun est présentée chaque année au Conseil des ministres aux fins d'approbation.

Recherche et développement

Afin de permettre la coordination et le financement de travaux de recherche-développement visant à améliorer la qualité du réseau routier national, un demi pour cent du coût total des travaux d'immobilisations financés par les allocations de base sera affecté à des travaux de recherche conjointe (quelque 500 000 \$ en 1989). Ce fonds sera administré par le Conseil des sous-ministres.

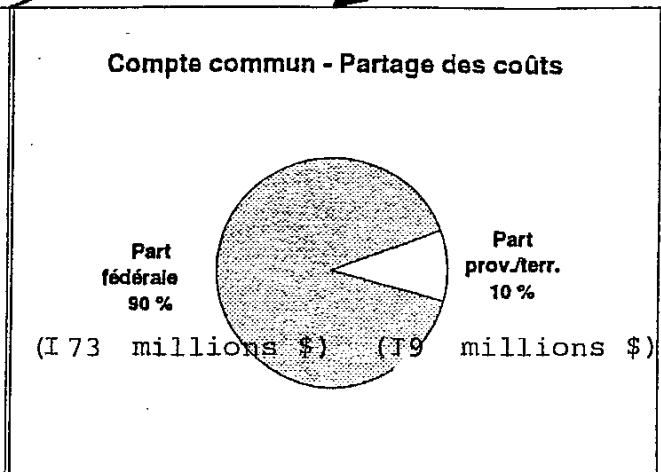
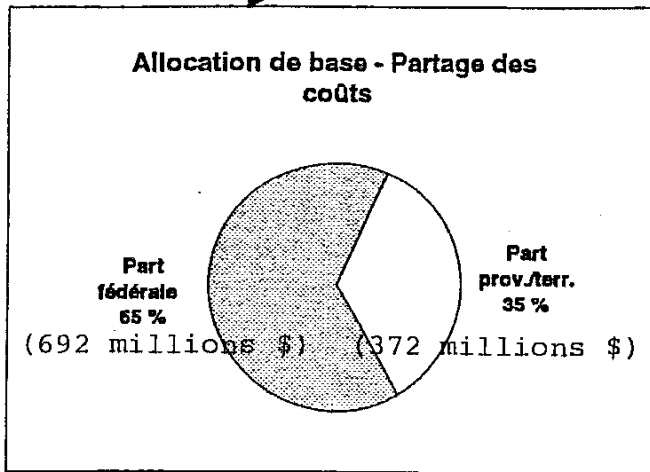
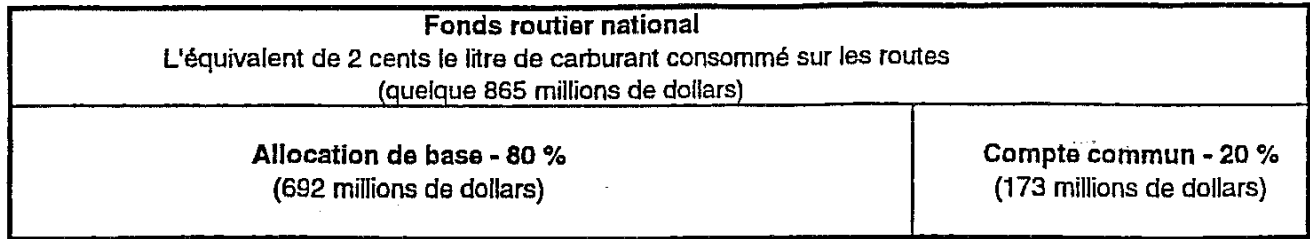
Contrôle et examen du programme

Chaque année, le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière recevra un rapport sur le réseau routier national, ainsi que la liste des projets qu'il est proposé de financer à partir du compte commun.

Tous les cinq ans, le programme fera l'objet d'une réévaluation portant sur les points suivants :

- les critères d'admissibilité des projets
- le montant des allocations de base et des allocations à partir du compte commun
- les formules de partage des coûts
- les besoins de recherche-développement

PROGRAMME DE FINANCEMENT CONJOINT DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL



Allocation de base

	Allocation 65 % en millions	Part des coûts 35 % en millions	Total du financement en millions
C.-B.	72.6 \$	39.1 \$	111.7 \$
AB	81.7 \$	44.0 \$	125.7 \$
SK	29.8 \$	16.0 \$	45.8 \$
MB	24.9 \$	13.4 \$	38.3 \$
ON	274.8 \$	148.0 \$	422.8 \$
QC	148.1 \$	79.7 \$	227.8 \$
N.-B.	20.0 \$	10.8 \$	30.8 \$
N.-É.	22.1 \$	11.9 \$	34.0 \$
I.-P.-É.	3.2 \$	1.7 \$	4.9 \$
T.-N.	11.5 \$	6.2 \$	17.7 \$
Yukon	1.4 \$	0.8 \$	2.2 \$
T.-N.-O.	1.2 \$	0.6 \$	1.8 \$
Total	691.3 \$	372.2 \$	1,063.5 \$

Compte commun

Disponible aux administrations qui ont engagé la totalité de leur allocation de base. Les projets doivent être approuvés par le Conseil des ministres sur la recommandation du Conseil des sous-ministres.

	Allocation 90 % en millions	Part des coûts 10 % en millions	Total du financement en millions
Total	173.0 \$	19.2 \$	192.2 \$

RÉSUMÉ

	Fédéral	Prov./Terr.	Total
Allocation de base	691.3 \$	372.2 \$	1,063.5 \$
Compte commun	173.0 \$	19.2 \$	192.2 \$
Total	864.3 \$	391.4 \$	1,255.7 \$

en millions

Annexe B - Phase 4A : Résumé des recommandations

- a. Paramètres pour déterminer l'ordre de priorité des projets relatifs au réseau routier national
- b. Lignes directrices relatives à la conception et à l'entretien du réseau routier national
- c. Dépenses admissibles au partage des coûts dans le cadre de programmes coopératifs

a. Paramètres pour déterminer l'ordre de priorité des projets relatifs au réseau routier national

Les modalités pour déterminer l'ordre de priorité des projets dans le secteur routier sont conformes aux méthodes qu'utilisent actuellement toutes les autorités responsables des routes et elles sont résumées dans le tableau ci-dessous. Ce tableau précise les quatre critères fondamentaux dont on se sert à cette fin :

- la sécurité
- la résistance de la route
- la qualité du service
- le développement économique, la capacité de soutenir la concurrence et la productivité

Les éléments communément employés pour porter un jugement sur ces quatre fonctions se retrouvent sous chaque rubrique. Les méthodes retenues pour mesurer ces éléments et leur importance relative varient selon les besoins et les capacités de chaque administration. Le tableau récapitulatif de l'application des critères au réseau routier national comportera certaines variations entre les administrations, mais il nous permettra de dresser une liste préliminaire de projets.

Sécurité	Résistance de la route	Qualité du service	Dévelop. écono., concurrence, productivité
Dossier d'accidents	Normes nationales pour la taille et le poids	Volume de circulation et sa croissance	Volume de camions
Conflits de circulation potentiels	Ponts non satisfaisants	% de camions et d'autobus	Direction de la route
Conception inadéquate	Chaussée non satisfaisante	Indice de roulement / état du revêtement	Route touristique
		Vitesse et ampleur des services	Capacité, industrie de la construction

b. Lignes directrices relatives à la conception et à l'entretien du réseau routier national

Les lignes directrices en cette matière sont considérées comme un instrument important pour faire en sorte que, en autant que possible et nécessaire, toutes les administrations améliorent leurs tronçons du réseau en fonction des besoins des utilisateurs et qu'elles y exercent un contrôle. L'objectif ultime des lignes directrices est d'entraîner la mise en place d'un réseau routier national caractérisé par un degré élevé d'uniformité sur les plans de la conception, de l'exploitation et de l'apparence.

On est toutefois conscient qu'il faut laisser aux administrations une certaine latitude en ce qui a trait à la conception afin de tenir compte des circonstances locales et des besoins des conducteurs dans une région précise. Les lignes directrices ci-dessous sont donc conçues de manière à faire ressortir, d'une part, les aspects pour lesquels le respect de normes de conception minimales déterminées est essentiel et, d'autre part, les aspects à l'égard desquels les administrations seraient libres de prendre les moyens qu'elles jugent bon pour atteindre un objectif quelconque.

Élément de conception ou de contrôle	Ligne directrice ou objectif recherché
A. Conception géométrique	
1. Contrôle de l'accès	L'objectif souhaitable consiste en un contrôle complet de l'accès à toutes les autoroutes; pour tous les autres types de routes l'objectif est celui d'un accès limité.
2. Vitesse prévue Routes à deux voies	terrain montagneux - minimum 90 km/h terrain vallonné et plat - min. 100 km/h
Quatre voies et plus	terrain montagneux - minimum 100 km/h terrain vallonné - minimum 110 km/h terrain plat - minimum 120 km/h au moins 3.7 mètres
3. Largeur de la voie	
4. Largeur de l'accotement route à deux voies	au moins 3 mètres dont au moins 0.8 mètre recouvert d'asphalte
quatre voies et plus	accotement de droite au moins 3 mètres - dont au moins 0.8 mètre recouvert d'asphalte accotement de gauche - au moins 1.5 mètre - dont au moins 0.8 mètre recouvert d'asphalte
5. Terre-plein central (routes divisées) sans rambarde avec rambarde	au moins 15 mètres / souhaitable 22.5 m au moins 3.7 mètres / souhaitable 6.6 m
6. Emprise	minimum établi en fonction des améliorations futures pour répondre aux normes
7. Largeur libre	au moins 10 mètres de chaque côté sauf s'il a une rambarde
8. Largeur libre	au moins 5 mètre - accotements compris
9. Facteur de charge	minimum établi en fonction des normes nationales pour le poids et les dimensions- d'une exploitation à l'année longue et de l'absence de restrictions de charge saisonnières

Élément de conception ou de contrôle	Ligne directrice ou objectif recherché
B. Ponts et passages supérieurs	
1. Facteurs de charge	minimum en fonction des normes nationales pour le poids et les dimensions des véhicules au moins 5 mètres y compris les accotements telle que prévue dans le Manual of Geometric Design Standards for Canadian Roads
2. Hauteur libre	
3. Largeur	
C. Autres éléments de conception ou de contrôle	
1. Dispositifs de contrôle de la circulation	teils que prévus dans le Manuel d'uniformisation des éléments de contrôle de la circulation
2. Signalisation et marques sur la chaussée	telles que prévues dans le Manuel d'uniformisation des éléments de contrôle de la circulation
3. Aires de repos	Le réseau devrait offrir des aires de repos publiques et privées à toutes deux ou trois heures de routes
4. Panneaux commerciaux	les panneaux commerciaux privés ne doivent pas être tolérés à l'intérieur de l'emprise
5. Éclairage	normes minimales définies dans le guide d'éclairage de l'ATC
6. Espace pour les installations suspendues	normes minimales requises ou recommandées par les services publics

Lignes directrices relatives à l'entretien

En principe, il est entendu qu'il serait inopportun d'imposer des normes nationales rigoureuses en matière d'entretien du réseau routier national. En effet, la recherche de l'objectif d'un service uniforme aux utilisateurs à l'échelle du réseau doit faire en ligne de compte les décisions et les conditions locales.

Toutefois, chaque administration doit adopter pour son tronçon du réseau routier national un programme d'entretien satisfaisant qui n'aura pas comme résultat d'accélérer le recours à d'autres investissements de capitaux. Les méthodes d'entretien retenues doivent d'abord et avant tout être justifiées par la recherche de la sécurité sur le réseau routier. Dans cette optique, les modalités d'exploitation du réseau routier national en hiver doivent viser à dégager la route jusqu'à l'asphalte et à garantir l'utilisation de cette route quel que soit le temps qu'il fait.

c. Dépenses admissibles au partage des coûts dans le cadre de programmes coopératifs

Doivent être prises en considération aux fins de l'admissibilité à des ententes de partage de frais dans le cadre de programmes coopératifs, les dépenses qui respectent les principes suivants :

- tous les projets d'investissements qui comportent des travaux dont l'utilité doit s'étendre sur au moins cinq ans, y compris les travaux de construction et de réfection, doivent être admissibles au partage de coûts

- tant les travaux internes que ceux qui sont effectués à contrat doivent être admissibles.

Il est en outre recommandé que tout programme destiné à améliorer le réseau routier national

tienne compte et s'inspire du besoin de mettre au Canada un accent de longue haleine sur la recherche et le développement. Il est par conséquent recommandé qu'un pourcentage des dépenses d'immobilisations totales consacrées au réseau routier national soit versé dans un fonds commun qui servirait à des projets de recherche et de développement. Par ailleurs, les frais de mise à l'essai et de surveillance des projets mis en oeuvre à l'intérieur du réseau doivent être admissibles au partage de coûts.

Activités ou éléments précis qui doivent être admissibles au partage de frais :

Avant l'attribution de contrats	Dans le cadre de contrats
<ul style="list-style-type: none"> - évaluation fonctionnelle des plans - évaluation environnementale - conception préliminaire et études - conception finale - élaboration du contrat global - gestion et surveillance du projet 	<ul style="list-style-type: none"> - gestion et surveillance du contrat - construction - matériaux fournis - communications - déménagement de services accessoires - aménagement paysager - dispositifs de contrôle de la circulation et signalisation - éclairage - construction d'aires de repos - mesures pour atténuer les incidences sur l'environnement (y compris sur les puits et les réserves d'eau) - contrôle de l'accès et routes de service - postes d'inspection pour les activités sur les routes - perte de récoltes ou dommages à celles-ci qu'entraîne la construction - éléments de sécurité (barrières etc.) - travaux de réfection dont l'utilité s'étendra sur au moins cinq ans (y compris l'imperméabilisation et les revêtements) - centres de recherche et de développement et programmes de contrôle

Il est généralement entendu qu'il doit incomber aux administrations qui sont propriétaires du réseau d'absorber les frais d'acquisition de propriétés, d'exploitation routinière et d'entretien et qu'en outre ces frais ne doivent pas être admissibles au partage de coûts. Des exemples précis de dépenses de ce genre sont notamment les suivants :

- l'acquisition d'emprises
- l'aménagement de cours
- l'entretien de routine (p. ex., remplir les fentes, tondre le gazon, etc.)

Annexe C - Réseau routier national

Carte du réseau