Étude de cas : La taxe de stationnement de TransLink

Organisation
TransLink (Administration des transports du Grand Vancouver).

Statut
Loi provinciale habilitante sanctionnée en décembre 2005. Les avis [de taxe] de stationnement ont été envoyés le 31 décembre 2005.

Aperçu
L'Administration des transports du Grand Vancouver, ou TransLink, est chargée d'assurer et de planifier le transport en commun dans la région du Grand Vancouver. L'organisation a imposé une taxe de stationnement dans les parcs de stationnement et les garages aériens et souterrains en janvier 2006. Cette taxe devrait rapporter 20 millions de dollars par année et contribuera à financer le projet triennal d'expansion des routes et des services de transport en commun, au montant de 1,9 milliard de dollars, prévu dans le Plan d'immobilisation triennal de TransLink. Au nombre des projets d'immobilisation décrits dans le plan, on compte huit nouvelles routes importantes, une partie de la nouvelle traversée de pont de la rivière Fraser, une flotte d'autobus plus modernes et de capacité plus grande et un réseau amélioré de pistes cyclables.

La taxe de stationnement constitue une première au Canada. Elle est établie selon la taille des aires de stationnement situées sur des propriétés non résidentielles partout dans la région. Le taux de la taxe de stationnement a été établi par arrêté municipal en 2006 à 0,78 $ par mètre carré.

La taxe de stationnement est incluse dans l'avis d'impôt foncier municipal aux propriétaires et doit être payée par eux. Les propriétaires ne reçoivent pas de facture distincte pour la taxe. Les propriétaires de propriété non résidentielle présentement exonérés de l'impôt foncier et autres modes d'imposition sont exonérés de la taxe de stationnement. Cela inclut les lieux de culte, les écoles, les aéroports, les réserves des Premières Nations et les autorités sanitaires.

Contact
Paul Barlow, gestionnaire de projet, Imposition de la taxe de stationnement
Courriel : paul_barlow@translink.bc.ca
Téléphone : 604-453-4507

Ressources
- On peut obtenir d'autres renseignements sur la taxe de stationnement, y compris des exemplaires de l'arrêté municipal pertinent, en consultant le site Web : www.translink.bc.ca/ParkingTax/.
- La loi habilitante provinciale, la Greater Vancouver Transportation Authority Act, y compris la partie 7 qui porte sur la taxe de stationnement, est affichée dans le site Web : http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/G/98030_01.htm

Contexte communautaire

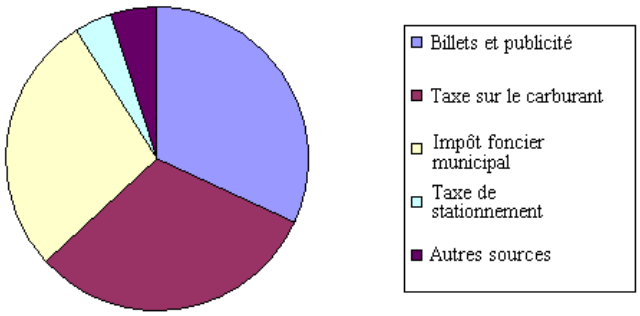
Le district régional du Grand Vancouver (DRGV) est l'une des régions urbaines qui croît le plus rapidement au Canada, avec une population de plus de 2,3 millions d'habitants. TransLink est l'organisation responsable du mouvement des personnes et des marchandises dans la région, y compris les services de transport en commun et le grand réseau routier régional qui s'étend sur 1 800 kilomètres carrés. Bien que la prestation des services publics de transport en commun soit assurée par des sociétés filiales et des contractants et que l'entretien et l'amélioration du réseau routier soient faits en partenariat avec les municipalités, TransLink est responsable de la planification du transport régional, de l'administration des contrats de service et de la gestion des projets d'immobilisation et des affaires publiques. TransLink fournit aussi les services de sécurité et d'application de la loi par l'entremise du service de police de l'Administration des transports du Grand Vancouver qui détient les mêmes pouvoirs que la police provinciale.

Le système de transport en commun de TransLink transporte environ 130 millions de passagers annuellement, ce qui en fait le troisième plus important système au Canada après Toronto et Montréal. Le nombre d'usagers s'est accru de 24 p. 100 depuis 2002 et de 40 p. 100 dans certains corridors. La part de marché de TransLink est

passée de 10 p. 100 à 12 p. 100 pour l'ensemble de la région depuis 2001 et aujourd'hui les transports en commun transportent 45 p. 100 des navetteurs du centre ville de Vancouver.

Présentement, TransLink tire 36 p. 100 de ses revenus de la vente des billets de transport en commun et de la publicité, 31 p. 100 de la taxe sur le carburant, 28 p. 100 de l'impôt foncier municipal et d'autres petits montants de diverses sources. La nouvelle taxe de stationnement engendrera 4 p. 100 de fonds dédiés ou 20 millions de dollars des 390 millions de dollars qui constituent le budget annuel de TransLink.

TransLink : Revenus d'exploitation par source



Contexte de la politique

En 1998, la loi provinciale créant TransLink a été adoptée. En vertu de la Greater Vancouver Transportation Authority Act, diverses sources de fonds ont été accordées à TransLink en plus de celle provenant de la vente de billets pour ses services de transport en commun, dont l'impôt foncier, la taxe sur les véhicules et la taxe de stationnement.

Tandis que la Loi comprenait l'imposition d'une taxe de stationnement par TransLink, son mécanisme de prélèvement n'était pas prévu. En décembre 2005, des modifications ont été apportées à la Loi afin d'établir un cadre de prélèvement et d'imposition de la taxe. Au nombre de ces modifications, on peut citer un processus d'appel pour les propriétaires, un plafond sur le taux de taxe que peut imposer TransLink et une disposition en vertu de laquelle le gouvernement provincial doit examiner les modifications apportées à la Loi au cours des 10 prochaines années.

À sa réunion de février 2004, le Conseil d'administration de TransLink a approuvé le Plan triennal 2005-2007 ainsi qu'une modification au Plan stratégique décennal en matière de transports. Le financement du plan proviendra, entre autres, d'une augmentation de l'impôt foncier et du prix des transports en commun et de l'adoption d'une nouvelle taxe de stationnement régionale.

Justification et objectifs

La structure des transports influe considérablement sur la mobilité des biens et des services dans les centres urbains, en particulier dans les villes portuaires comme le Grand Vancouver. Le fait de maintenir et d'améliorer cette mobilité a toujours constitué un défi, surtout dans un contexte d'une population en croissance et de collectivités en expansion. Comme c'est le cas dans d'autres régions au Canada, celle du Grand Vancouver s'est efforcée de financer efficacement l'amélioration et la modernisation du système de transports, tout en maintenant la capacité des routes et des transports en commun actuels à un haut niveau d'efficacité.

Au cours des dernières années, TransLink a connu certains revers financiers. Notamment, les conseils d'administration du DRGV et de TransLink ont adopté par une faible majorité l'imposition d'un droit sur les véhicules privés. Cette mesure aurait engendré des revenus annuels de l'ordre de 100 millions de dollars, mais elle a été mise en veilleuse du fait que le gouvernement provincial et TransLink n'ont pu s'entendre sur la façon de la mettre en œuvre. Le manque à gagner ainsi créé, doublé de besoins financiers continus et croissants en matière d'immobilisations et de fonctionnement, a poussé TransLink à chercher à trouver d'autres sources de financement.

L'imposition d'une taxe sur les sites de stationnement non résidentiels s'est avérée l'une des trois principales sources de financement déterminées lors des consultations sur le budget liées au Plan triennal d'immobilisation 2005-2007 de TransLink. Une augmentation du prix des billets et une augmentation de l'impôt foncier constituaient les deux autres possibilités. TransLink avait besoin des fonds provenant de la taxe de stationnement pour aider à financer des projets d'immobilisations prioritaires, au coût de 2 milliards de dollars, y compris des projets de création de nouvelles routes, une partie de la nouvelle traversée de pont de la rivière Fraser (un partenariat public-privé de pont à péage), une flotte d'autobus plus modernes et de capacité plus grande et un réseau amélioré de pistes cyclables. La taxe de stationnement devrait engendrer 20 millions de dollars annuellement pour ces projets.

TransLink justifie l'imposition de la taxe de stationnement par le fait que les entreprises et autres intervenants se fient à son réseau routier et à son système de transport en commun pour assurer le va-et-vient des biens, des services, du personnel et des clients et par les services que les propriétaires, les locataires, les employés, les fournisseurs et les clients des magasins, des centres commerciaux, des parcs industriels et autres installations requièrent du système de transports.

Mesures

L'imposition d'une taxe sur les sites de stationnement non résidentiels s'est avérée l'une des trois principales sources de financement déterminées lors des consultations avec les entreprises, les municipalités et autres intervenants sur le Plan triennal d'immobilisation 2005-2007 de TransLink. Au départ, la taxe de stationnement devait être de 30 $ par année par place de stationnement dans la région et elle devait engendrer 25 millions de dollars annuellement. Lorsque l'on a constaté que de nombreuses entreprises avaient des aires de stationnement sans démarcations des places (et que les lignes peintes pouvaient être facilement déplacées et/ou effacées par les propriétaires), on a décidé d'évaluer les aires de stationnement en fonction de leurs dimensions plutôt que du nombre de places. On a aussi établi que mesurer les aires de stationnement constituait une façon plus efficace de créer et de maintenir le registre de la taxe de stationnement requis pour administrer la taxe.

Avant d'inclure la taxe de stationnement à l'avis d'impôt foncier municipal, TransLink a créé un répertoire des sites de stationnement, ou registre

de la taxe, dans lequel était inscrite l'aire de stationnement taxable pour chacune des propriétés du DRGV assujettie à la taxe. TransLink a chargé BC Assessment, l'organisme provincial d'évaluation de l'impôt foncier, de créer le registre de la taxe. BC Assessment a établi l'aire de stationnement taxable de chacune des propriétés assujetties en ayant recours à la photographie aérienne, à la cartographie numérique et aux dossiers municipaux. On a aussi visité les sites pour assurer l'exactitude et confirmer les mesures.

En septembre 2005, la Greater Vancouver Transportation Authority Act a été modifiée et la taxe de stationnement de TransLink est entrée en vigueur en décembre 2005. La modification comportait aussi un cadre de perception et d'application de la taxe de stationnement, un processus d'appel pour les propriétaires, un plafond sur le taux de la taxe pouvant être modifié par TransLink et une disposition selon laquelle le gouvernement provincial devait examiner la modification tous les 10 ans.

Tous les types d'aires commerciales de stationnement ont été évalués dans le cadre du projet de la taxe de stationnement, y compris les terrains non-pavés et les terrains sans démarcations de places de stationnement.

La taxe de stationnement payable par les propriétaires est calculée en multipliant le taux de la taxe de stationnement par les dimensions de l'aire de stationnement (en mètres carrés). Le taux initial de 1,02 $ a été réduit à 0,78 $ par mètre carré une fois le registre de la taxe complété. Le Conseil d'administration de TransLink en a décidé ainsi afin de s'assurer que le taux de la taxe de stationnement ne dépassait pas 20 millions de dollars de revenus bruts comme cela avait été prévu.

Vers la fin de décembre 2005, TransLink a émis environ 26 600 avis de taxe de stationnement aux propriétaires dans lesquels était déterminée l'aire de stationnement taxable de leur propriété. Conformément à la Greater Vancouver Transportation Authority Act, les propriétaires concernés ont eu jusqu'au 31 janvier 2006 pour en appeler de l'évaluation de leur aire de stationnement devant le Comité d'examen de l'évaluation des propriétés, un comité indépendant de TransLink dont les membres sont nommés par le gouvernement provincial et qui entend tous les appels liés à l'évaluation des propriétés et des aires de stationnement.

Les propriétaires peuvent en appeler des décisions du Comité d'examen de l'évaluation des propriétés auprès de la Commission d'appel de l'évaluation des propriétés, un organisme provincial quasi judiciaire et indépendant. Tout autre appel doit être présenté à la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Le processus de plainte et d'appel est semblable au processus de plainte et d'appel de l'évaluation des propriétés.

Toute décision de la Commission d'appel qui modifie les dimensions de l'aire de stationnement taxable entraîne un ajustement et la rectification de l'avis d'impôt foncier de l'année suivante.

Résultats

À ce jour, bien que certains cas soient examinés par la Commission d'appel de l'évaluation des propriétés et par la Cour suprême de la Colombie-Britannique, la taxe de stationnement a atteint ses objectifs en matière de revenus attendus. Certains groupements d'entreprises se sont publiquement et vivement opposés à l'imposition de la taxe de stationnement et ont formé une coalition sous le nom de « Park the Tax Coalition » (Tablettez la taxe). Bien que ce groupe soit présentement inactif, ses activités ont engendré un nombre considérable mais prévu d'appels.

Le Comité d'examen de l'évaluation des propriétés a examiné environ 5 100 dossiers provenant du public. De ce nombre, 1 446 ont engendré des modifications à l'aire de stationnement taxable (à la hausse ou à la baisse). Le Comité a aussi examiné 2 500 autres dossiers dans lesquels TransLink recommandait par l'entremise de BC Assessment que des réductions soient accordées. Le nombre d'appel a été conforme aux prévisions de TransLink.

Au nombre des questions les plus souvent soulevées par les propriétaires dans leur demande d'examen, on peut citer l'allocation d'aires de stationnement « communes » aux parties privatives commerciales, le calcul au prorata d'aires entre utilisations et propriétés exemptes et non exemptes (c.-à-d. d'aires de stationnement commerciales et résidentielles) et l'inclusion de quais de chargement et d'aires de manœuvre des camions dans le calcul des aires de stationnement (la question qui a soulevé le plus de rétroaction de la part des groupements industriels).

Bien que la majorité des appels aient été résolus par le Comité d'examen de l'évaluation des propriétés, environ 800 cas ont fait l'objet d'appels devant la Commission d'appel de l'évaluation des propriétés. Un petit nombre de ses décisions ont fait l'objet d'appels devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique et doivent être entendus ou sont en attente d'une décision.

TransLink s'attend à ce que le nombre d'appels diminue considérablement au cours des prochaines années en fonction de ce qui en résultera des cas présentement devant la Commission d'appel de l'évaluation des propriétés et la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

BC Assessment a eu recours à la photographie aérienne pour calculer les aires de stationnement.

Participants

En vertu de la Greater Vancouver Transportation Authority Act, TransLink doit tenir des consultations publiques à grande échelle avant de mettre en œuvre tout programme de financement, par exemple, la taxe de stationnement.

En 2003, de nombreux intervenants du secteur public, du secteur privé et des collectivités, y compris certains groupements commerciaux qui plus tard ont contesté l'imposition de la taxe de stationnement, ont participé aux consultations sur le budget où il a été déterminé que la taxe de stationnement constituait un nouveau mécanisme central de financement.

Au début de 2004, un groupe de travail sur les aires de stationnement a été créé pour donner des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre de la taxe de stationnement. Le groupe comprenait des représentants de la British Columbia Shopping Centre Association, du Conseil international des Centres commerciaux (CICC), de Retail BC, de la Building Owners and Managers Association, de la National Association of Industrial and Office Properties, des chambres de commerce régionales, des municipalités, de l'aéroport international de Vancouver et de la University of British Columbia. Le groupe de travail a aussi examiné d'autres mécanismes ou « équivalences » de financement qui pourraient remplacer la taxe de stationnement.

TransLink a chargé BC Assessment, l'organisme provincial d'évaluation de l'impôt foncier, de créer le registre des aires de stationnements non résidentiels et non exempts dans la région.

Au cours de l'été 2006, TransLink a organisé deux autres réunions avec des représentants de groupements commerciaux pour discuter de la taxe de stationnement et de ce qui pourrait la remplacer. Le Conseil d'administration de TransLink appuie la continuation du prélèvement de la taxe de stationnement, mais il le fera uniquement jusqu'à ce qu'une solution de rechange durable soit trouvée, après quoi il l'abolira.

Le site Web « Transportation Options », une tribune de discussion en ligne, a été créé au cours de l'été 2006 pour permettre aux intervenants de proposer des solutions de rechange réalistes à la taxe de stationnement. La tribune était animée par un facilitateur indépendant et gérée indépendamment de TransLink. Plus de 40 groupements ont participé à la tribune en ligne.

Fait à noter, d'après le sondage d'opinion publique mené par TransLink en 2003, le public préférait largement une taxe de stationnement à une taxe sur le carburant. D'autres sondages d'opinion menés au cours des deux dernières années ont démontré que 93 p. 100 du public estime que TransLink a choisi de bons projets à financer. Un pourcentage moindre mais important, soit 56 p. 100, appuie un mélange global de sources de financement.

Ressources

TransLink a alloué 6 millions de dollars à la mise en œuvre de la taxe de stationnement. La plupart des coûts à ce jour sont liés à la création du registre des aires de stationnement par BC Assessment. Pour 2006, la première année complète d'imposition de la taxe, TransLink estime à 3 millions de dollars ses dépenses (ce montant ne s'ajoute pas au total de 6 millions de dollars du budget du projet) liées à la gestion du registre, à la mise en œuvre complète de la taxe et à l'administration du processus d'appel. Les coûts liés à l'administration du processus d'appel et au registre de la taxe pour les années subséquentes à 2006 sont estimés à moins de 1 million de dollars après que la réaction initiale à la taxe aura diminué d'intensité et que le nombre d'appels se sera stabilisé

Leçons apprises

Bien que la taxe de stationnement n'ait été mise en œuvre qu'en janvier 2006, déjà on a tiré certaines leçons de son élaboration et de sa mise en œuvre, dont celles déclinées ci-dessous.

- Sensibiliser le public. La taxe de stationnement est unique en son genre au Canada. Il est normal que cette nouvelle taxe ait suscité des débats publics, en particulier de la part du milieu des affaires. La coalition commerciale « Park The Tax » (Tablettez la taxe) a été créée et elle a bénéficié d'une couverture médiatique considérable. Pour contrer le message négatif émis par la coalition et aider à réduire les pressions politiques négatives possibles qui auraient pu nuire à l'adoption de la modification requise à la loi pour mettre en œuvre la taxe, TransLink a mené une importante campagne de sensibilisation du public. TransLink a estimé qu'il était essentiel d'investir pour influencer l'opinion publique et que cela constituait l'un des principaux éléments de la mise en œuvre de la stratégie de financement, en particulier à la suite de l'expérience passée vécue par TransLink dans le cas de l'échec de la taxe sur le carburant.
- Soutenir et informer les propriétaires concernés. Du fait qu'il s'agissait d'une nouvelle taxe, TransLink a tenu à informer les propriétaires concernés et a créé une nouvelle page dans son site Web. Cette page comportait une section « Questions et réponses » et des liens à des renseignements supplémentaires. Certains renseignements avaient aussi été inclus dans les avis d'évaluation de l'impôt foncier. Au cours de la période d'appel, les membres du personnel de TransLink étaient disponibles pour discuter de la taxe de stationnement par téléphone, fournir des renseignements (y compris les photographies aériennes) et visiter les aires avec les propriétaires.

Prochaines étapes

Le Conseil d'administration de TransLink appuie la continuation du prélèvement de la taxe de stationnement, mais il le fera uniquement jusqu'à ce qu'une solution de rechange durable soit trouvée, après quoi il l'abolira. À ce jour, aucune autre source de financement n'a été trouvée.