
Fédération canadienne des municipalités
Caucus des maires des grandes villes

Stratégie nationale de transports en commun

Le 5 mars 2007

Stratégie nationale de transports en commun

TABLE DES MATIÈRES

<i>Sommaire</i>	5
<i>Introduction</i>	5
<i>1 Une stratégie nationale s'impose</i>	5
<i>2 Les transports en commun au Canada aujourd'hui</i>	7
<i>3 Les défis des transports en commun</i>	12
<i>4 Principaux éléments d'une stratégie nationale de transports en commun</i>	15
4.1 Investissements	15
4.1.1 Montant de financement proposé	15
4.1.2 Répartition proposée	16
4.1.3 Catégories admissibles proposées	16
4.2 Un programme encadré par une loi	16
4.3 Accords de financement	16
4.4 Planification	16
4.5 Mesures incitatives	17
4.6 Recherche innovatrice	17
4.7 Reddition de comptes	17
<i>Conclusion</i>	18

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) K1N 5P3

Pour de plus amples informations communiquer avec
Michael Buda
Analyste principal des politiques
Tél. : (613) 907-6243
Courriel : mbuda@fcm.ca

Sommaire

En juin 2006, le Caucus des maires des grandes villes (CMGV) de la FCM a diffusé un rapport intitulé *Nos villes, notre futur*. L'une des recommandations clés de ce rapport était que le gouvernement fédéral établisse une stratégie nationale de transports en commun afin d'améliorer la compétitivité globale, la qualité de vie et la viabilité environnementale des villes du Canada. Le présent mémoire constitue la proposition du CMGV en faveur d'une telle stratégie, et témoigne de l'engagement du Caucus à l'égard de cet objectif.

Essentiels au déplacement des citoyens, des transports en commun sûrs, fiables et efficaces comportent en outre des avantages économiques, environnementaux et sociaux indéniables non seulement pour les villes et les collectivités, mais pour le pays tout entier.

Au Canada, les usagers des transports en commun paient un pourcentage plus élevé des coûts totaux requis pour établir, entretenir et exploiter les transports en commun que les usagers de la plupart des autres pays occidentaux. Malgré cela (ou peut-être à cause de cela), il demeure difficile de répondre aux besoins des transports en commun.

Presque tous les réseaux de transports en commun au monde — et c'est le cas des réseaux canadiens — ont besoin d'une aide financière pour amortir le déficit entre les coûts d'exploitation totaux et les revenus totaux tirés de la vente de billets. Presque tous ont aussi besoin d'un apport en capitaux pour couvrir la totalité des dépenses en immobilisations, soit les investissements requis pour renouveler le matériel et élargir les services. Pour la période allant de 2006 à 2010, l'Association canadienne du transport urbain (ACTU) a estimé les besoins en infrastructures des réseaux de transports en commun au pays à 20,7 milliards de dollars, c'est-à-dire environ 4,2 milliards de dollars par année pour la remise en état, le remplacement de réseaux actuels et les plans d'expansion en vue de répondre aux besoins du nombre croissant d'usagers.

Une tranche de 44 pour cent des 20,7 milliards de dollars est nécessaire pour la remise en état et le renouvellement des infrastructures existantes, et le reste, soit 56 pour cent, doit être consacré à l'expansion des services pour accroître le nombre d'usagers. Ces chiffres témoignent de la double nécessité d'assurer l'entretien des infrastructures et d'exploiter les possibilités de croissance des transports en commun. Il est en effet essentiel de remettre en bon état l'infrastructure des transports en commun tout en satisfaisant aux besoins croissants de mobilité d'une population urbaine en expansion.

La part des subventions assumée par les municipalités tant pour l'exploitation que pour les dépenses en immobilisations découle principalement de l'impôt foncier, auquel s'ajoutent dans certains cas des redevances spéciales sur les ventes d'essence, le stationnement et les notes d'électricité. Manifestement, l'impôt foncier à lui seul ne suffit pas à soutenir les transports en commun, compte tenu du déficit des infrastructures municipales estimé à 60 milliards de dollars, des sources de revenus limitées, de l'augmentation des responsabilités des gouvernements municipaux et du soutien déjà très important accordé par les municipalités aux transports en commun. Les gouvernements municipaux ont

besoin d'aide pour fournir les services de transports en commun nécessaires pour soutenir l'économie, la qualité de vie et la viabilité écologique du pays.

Trouver les fonds nécessaires est un épineux problème pour les municipalités. L'ACTU estime que, simplement pour assurer le bon entretien de l'équipement, il faudrait investir actuellement presque autant que la totalité des sommes consacrées aux divers projets d'immobilisations en cours dans les transports en commun — et cela, c'est sans compter les besoins non comblés et besoins futurs d'entretien.

Il faudra manifestement faire bien davantage, ne serait-ce que pour préserver les réseaux existants. Les récentes initiatives du gouvernement fédéral au chapitre du financement des infrastructures municipales représentent un point de départ important — et apprécié. Nous devons cependant remplacer le financement à court terme, ponctuel, par des engagements de tous les ordres de gouvernement à plus long terme et plus prévisibles de façon à mieux s'attaquer aux énormes besoins.

Le Canada demeure le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir de politique prévisible et à long terme d'investissements fédéraux dans les transports en commun, même si le déplacement efficace des populations dans les zones urbaines nécessite un partenariat entre tous les ordres de gouvernement. Devant la croissance continue des déplacements urbains effectués au moyen des transports en commun, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent mettre en place un financement sûr et à long terme afin que les réseaux de transports en commun aient la stabilité financière requise pour répondre aux besoins des Canadiens, maintenant et dans l'avenir.

Recommandations

Compte tenu de l'importance d'un engagement national à l'égard des transports en commun, le Caucus est d'avis que le caractère permanent d'une telle stratégie devrait être établi par une loi fédérale. Voici les éléments clés que nous proposons d'inclure dans une stratégie nationale de transports en commun :

Investissements

Consacrer un montant annuel de 2 milliards de dollars aux dépenses en immobilisations afin d'assurer le bon entretien et l'expansion du réseau des transports en commun; cela permettrait, d'une part, de répondre aux besoins d'une population en croissance et, d'autre part, d'inciter les gens à choisir les transports en commun de préférence à la voiture particulière. Ce montant serait revu de temps à autre afin de s'assurer qu'il est encore suffisant, et majoré pour tenir compte de l'inflation.

Planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports

L'aménagement du territoire et les transports doivent être planifiés de manière intégrée afin de garantir que le développement soutienne et favorise les transports en commun. À cette fin, il faudrait fixer des densités d'occupation des terres appropriées et parvenir à un équilibre entre les priorités économiques, sociales et environnementales. Les villes ne seraient donc admissibles à du financement que si elles s'étaient dotées de plans d'aménage-

ment du territoire et de transport approuvés par leur conseil, et faisant des transports en commun le principal moyen de répondre à la croissance future des besoins en matière de déplacements.

Stimulation de la demande

Pour garantir le succès de la stratégie des transports en commun, il pourrait s'avérer nécessaire de fournir des encouragements supplémentaires à l'utilisation de ce mode de transport. Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de premier plan à cet égard en établissant des incitatifs fiscaux.

Recherche innovatrice

La recherche visant à soutenir l'accroissement de l'utilisation des transports en commun représente une importante composante de la stratégie. Deux types de recherche s'imposent à cet égard : premièrement, de la recherche coopérative pour favoriser la mise en commun de l'information et l'innovation dans le domaine des transports en commun; et deuxièmement, de la recherche sur les politiques que pourraient mettre en place les divers ordres de gouvernement pour accroître le taux des usagers et ainsi répondre à d'importantes priorités d'ordre économique, social et environnemental.

Reddition de comptes

Compte tenu de la portée de la stratégie proposée en matière des transports en commun, il est important que tous les ordres de gouvernement coopèrent à la mise en place de mesures de reddition de comptes appropriées.

Introduction

En juin 2006, le Caucus des maires des grandes villes de la FCM (CMGV) a produit un rapport intitulé *Nos villes, notre futur*. L'une des recommandations clés de ce rapport était que le gouvernement fédéral établisse une stratégie nationale de transports en commun pour améliorer la qualité de vie dans les villes canadiennes et accroître la compétitivité économique du Canada. Le présent mémoire fait suite à cette recommandation.

Dans le présent mémoire, le CMGV indique les éléments que devrait comporter une stratégie nationale de transports en commun et témoigne de son engagement à l'égard de la mise en place d'une telle stratégie. Le mémoire est structuré de manière à :

- démontrer la nécessité d'adopter une stratégie nationale de transports en commun;
- présenter un aperçu des transports en commun au Canada aujourd'hui;
- cerner les grands défis actuels au chapitre des transports en commun;
- présenter la position du CMGV à l'égard des éléments fondamentaux d'une telle stratégie.

1 Une stratégie nationale s'impose

Les villes canadiennes sont indissociables du succès de l'ensemble du pays. C'est dans les villes qu'est produite la plus grande partie de la richesse du Canada et que vivent plus de 80 pour cent de la population canadienne. Et c'est dans les villes que le Canada se présente au monde entier. Lorsque les villes se portent bien, tout le pays s'en ressent. Malheureusement, faute de ressources financières appropriées, la viabilité économique, sociale et environnementale des villes est menacée. Le manque de ressources nuit à la compétitivité des villes et à la qualité de vie de leurs citoyens.

Les villes débordent cependant de créativité et, tout en étant confrontées à des défis de plus en plus grands, sont souvent à l'avant-garde par l'innovation et la vision avec lesquelles elles s'attaquent aux véritables problèmes des Canadiens. L'un des domaines où les villes vont de l'avant est celui des transports en commun, dans lequel elles agissent pour tous les ordres de gouvernement, à l'avantage des citoyens, des entreprises et de l'environnement. Les transports en commun jouent un rôle fondamental dans les régions urbaines et métropolitaines, puisqu'ils contribuent à assainir l'air, à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à atténuer la congestion et à limiter la construction de nouvelles routes. Les transports en commun aident en outre à juguler l'étalement urbain et à rendre les villes plus attrayantes et plus compétitives.

Pourtant, malgré les avantages des transports en commun, le Canada est le seul pays du G8 à ne pas s'être doté d'un programme de transport national. Le Canada a certes pris des mesures importantes au cours des dernières années pour s'attaquer à certains des défis auxquels les villes étaient confrontées au chapitre des transports en commun. Il a notamment créé la Fiducie pour l'infrastructure des transports en commun, a accepté de partager la taxe fédérale sur l'essence avec les municipalités et a offert un crédit d'impôt aux usagers des transports en commun,

toutes mesures qui doivent nécessairement faire partie d'une stratégie nationale dans le domaine. Ces mesures ne peuvent toutefois remplacer une stratégie nationale de transports en commun et la mise en place du plan d'investissement permanent nécessaire pour soutenir le secteur.

D'importantes initiatives ont été mises de l'avant au cours des trois dernières années, mais les politiques et le financement relatifs au transport urbain demeurent gravement déficients. Le Canada est le seul pays du G8 à ne pas avoir de programme de transport urbain adéquatement financé par son gouvernement fédéral.
[Traduction]

– Toronto Board of Trade,
Strong City, Strong Nation,
janvier 2006

Une stratégie réclamée sur plusieurs tribunes

« Les investissements dans les transports en commun bénéficient à tous les secteurs de l'économie et aux différentes collectivités canadiennes. Le gouvernement fédéral doit reconnaître que les transports en commun font partie des principaux moteurs de la compétitivité économique du pays. Un engagement ciblé à long terme à l'égard des transports en commun devrait s'inscrire dans une politique économique et environnementale nationale et être considéré comme la plus grande priorité. » [Traduction] (Toronto Board of Trade, *Strong City, Strong Nation Update — the Growing Gap*, janvier 2006, p. 14)

« Le gouvernement fédéral devrait reconnaître l'importance des régions urbaines et fournir un financement durable, prévisible et à long terme afin de soutenir les investissements dans le transport urbain. » [Traduction] (Conseil de la Fédération, *Looking to the future : A plan for investing in Canada's Transportation System*, décembre 2005, p.27)

« L'adoption d'un programme national des transports en commun permettra au Canada d'entrer de plain-pied dans le 21^e siècle : il pourra ainsi disposer du financement voulu pour entretenir les infrastructures existantes et élaborer les nouveaux projets de transports en commun qui s'imposent pour réduire la congestion routière, améliorer les déplacements de tous les Canadiens et renforcer l'économie. » [Traduction] (Chambre de Commerce du Canada, *Strengthening Canada's Urban Public Transit Systems*, 2006)

« Il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral doit mettre au point une approche permanente et cohérente en matière de financement des transports en commun. Il doit aussi élaborer une stratégie d'investissement stable et à long terme destinée à répondre aux besoins des transports en commun et qui autoriserait une planification proactive de nouvelles routes et installations. » (Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes : le rôle du gouvernement fédéral*, 2003, p.40)

« Le gouvernement fédéral devrait créer un nouveau programme permanent d'investissement direct dans le transport en commun, de même que la création de nouveaux réseaux de transport en commun. » (ACTU, Exposé analytique no 18, *Investir dans le transport en commun : Une préoccupation en tête*, 2006).

Une stratégie nationale permanente des transports en commun prescrite par la loi témoignerait d'un engagement envers ce secteur et garantirait la prévisibilité du financement, ce qui permettrait non seulement d'améliorer considérablement la qualité de vie et la compétitivité des villes canadiennes, mais également d'aider le gouvernement fédéral à atteindre ses objectifs.

Répondre aux priorités nationales

Le défi du financement est encore plus considérable pour les composantes importantes du système de transport qui ne sont pas autofinancées, notamment les autoroutes, le transport en commun urbain et interrégional, les routes en milieu urbain, les passages frontaliers et leurs routes d'accès. Des investissements significatifs et durables doivent être consentis pour ces composantes essentielles du système de transport si l'on veut qu'elles répondent aux attentes économiques, sociales et environnementales fixées par les Canadiens. »

– Le Conseil de la Fédération, 2005

En plus d'être essentiel au déplacement des citoyens, un réseau de transports en commun sûr, fiable et efficace comporte des avantages économiques, environnementaux et sociaux indéniables non seulement pour les villes et les collectivités, mais pour le pays tout entier. Nous examinerons maintenant l'apport des transports en commun dans trois domaines distincts, à savoir la compétitivité économique, la qualité de vie et l'environnement.

Compétitivité économique

La qualité de vie des Canadiens et la compétitivité de leur économie reposent notamment sur une infrastructure fiable et efficace, pourvue en grande partie par les administrations municipales et les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral.

Budget fédéral 2006, *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada – Cibler les priorités*

Comme nous l'avons vu, les villes canadiennes sont le moteur de l'économie nationale. Elles sont des incubateurs d'innovation et les pôles d'attraction de gens de talent. Elles sont de plus en plus appelées à concurrencer avec des villes d'Europe, d'Australie et du Japon et, à plus forte raison, avec les villes américaines. Alors que l'ancienne économie reposait avant tout sur la notion de coût-efficacité, dans la nouvelle économie, l'avantage concurrentiel est devenu l'apanage des régions capables de produire, d'attirer et de conserver les plus grands talents et le plus de capital financier.

La prospérité du Canada est donc intimement liée à la prospérité économique des villes canadiennes. Celles-ci doivent veiller à ce que leur infrastructure de transport permette aux gens de se déplacer efficacement, à gérer leurs déchets solides de manière durable et efficace, à fournir de l'eau potable sûre et à offrir à leurs résidents l'accès à des activités récréatives et culturelles.

Une récente enquête du Toronto Board of Trade (TBT) a révélé que le problème de la saturation du réseau routier constituait la toute première préoccupation des grandes entreprises de la ville, ce qui laisse entendre que le transport est le tout premier facteur dont tiennent compte les entreprises pour choisir l'endroit où elles vont s'installer¹. En fait, le TBT a déclaré que la congestion

routière allait bientôt être le principal désavantage concurrentiel de Toronto. Mais cette situation n'est pas propre à Toronto. La congestion routière nuit à la compétitivité de toutes les régions urbaines du Canada, comme en fait d'ailleurs état une étude menée par le gouvernement fédéral en 2006, selon laquelle « le coût total annuel de la congestion, selon la valeur monétaire en 2002, se situe entre 2,3 milliards de dollars et 3,7 milliards de dollars, pour les zones urbaines principales au Canada ».²

La congestion et les retards qui y sont associés peuvent également avoir une incidence sur la capacité du réseau routier, sur l'utilisation des transports en commun, sur la « convivialité » de l'environnement urbain pour les cyclistes et les piétons et sur la disponibilité et le coût des espaces de stationnement. La disponibilité et l'efficacité des transports en commun sont au cœur des problèmes de congestion, mais elles constituent également la clé de leur solution. Notamment, il est difficile d'imaginer comment des villes comme Montréal, Ottawa et Toronto pourraient fonctionner sans réseau de transports en commun. Ainsi, au cours de la période de pointe du matin, 78 pour cent des gens qui se rendent dans le quartier des affaires de Toronto empruntent les transports en commun. Le réseau routier à lui seul ne pourrait tout simplement pas absorber un tel volume de voyageurs.

Une stratégie nationale de transports en commun dotée d'investissements permanents contribuerait à réduire la congestion dans nos villes et, partant, à améliorer le déplacement des biens et des personnes. Une telle stratégie permettrait aux villes canadiennes d'être au diapason des villes comparables d'autres pays et d'accroître la compétitivité du Canada.

Qualité de vie

En plus d'accroître la compétitivité du Canada, une stratégie nationale de transports en commun améliorerait la qualité de vie dans nos villes de même que la « qualité du milieu de vie », une notion liée aux caractéristiques économiques, sociales et environnementales, telles que l'accès à l'emploi, les transports en commun, et l'existence de logements abordables et d'espaces verts. La capacité des gens d'avoir une vie quotidienne agréable est certainement une bonne mesure de la qualité de vie, et les transports en commun jouent un rôle clé à cet égard.

Selon l'Association canadienne du transport urbain (ACTU), les transports en commun contribuent à améliorer la qualité de vie pour les raisons suivantes :

- amélioration des choix offerts aux migrants
- santé des centres-villes
- limitation de l'étalement urbain
- amélioration de la santé et de la qualité de l'air
- réduction des émissions de gaz à effet de serre
- accessibilité aux perspectives offertes pour les groupes défavorisés
- amélioration de l'accès au travail
- amélioration de la capacité de réserve municipale³

¹ Toronto Board of Trade, *Gridlock the Top Concern of Toronto CEOs*, Toronto, 6 octobre 2006.

² Transports Canada, 2006, *Le coût de la congestion urbaine au Canada*, p. i.

Les transports en commun sont également essentiels sur le plan social dans les villes de toutes tailles. Il s'agit du seul mode de transport urbain accessible à tous — et notamment aux personnes qui n'ont pas de voiture ou qui sont handicapées — qui permet d'avoir accès au travail, à l'éducation, aux services de santé et aux activités de loisirs. Ce constat ressort d'ailleurs d'une étude menée par la Société de transport de Montréal selon laquelle plus de 40 pour cent des usagers des transports en commun font partie de ménages ayant un revenu inférieur à 40 000 dollars, et plus de 40 pour cent des usagers des transports en commun font partie de ménages sans voiture. En outre, sans réseau de transports en commun, le réseau routier de bon nombre de nos villes serait saturé, puisque de plus en plus de voitures envahiraient les routes déjà engorgées.

Changements climatiques et qualité de l'air

La création d'une stratégie nationale de transports en commun constitue une première étape importante vers l'élaboration d'une stratégie plus vaste sur les changements climatiques et la qualité de l'air. Ainsi, dans le cadre d'une campagne de sensibilisation du public, le gouvernement du Québec a réussi à intégrer sa stratégie globale de transports en commun aux mesures de lutte contre les changements climatiques.

Les réseaux de transports en commun du Canada prennent de l'âge, et le renouvellement de l'équipement se fait lentement. Cette situation est toutefois également porteuse de possibilités. En effet, les villes pourraient contribuer à améliorer l'environnement et la santé en investissant davantage dans les réseaux de trains légers sur rail, en remplaçant les systèmes inefficaces par des technologies et des carburants plus propres et plus efficaces (tels les biocarburants), et en sensibilisant davantage le public aux liens entre transports en commun, qualité de vie et « structure urbaine » (où et comment se fait le développement). Ces mesures auront également pour effet d'accroître la compétitivité des villes. Pour être compétitives à l'échelle mondiale, les villes du Canada doivent se doter de réseaux de transports en commun propres, sûrs, fiables et efficaces, et seuls des investissements stratégiques ciblés leur permettront d'y parvenir.

Pour élaborer sa stratégie nationale de transports en commun et une stratégie plus globale pour contrer les changements climatiques et améliorer la qualité de l'air, le Canada doit s'inspirer de ce qu'ont fait d'autres grandes villes du monde. Par exemple, dans certaines villes qui font figure de chefs de file à l'échelle internationale, les transports en commun constituent les piliers d'un réseau dont l'ensemble des diverses composantes — routes, ponts, lignes ferroviaires et ports — détermine la structure urbaine. Dans ces villes, les transports en commun sont rapides et efficaces et représentent le mode de transport privilégié au quotidien. Par contre, au Canada, où le secteur des transports est responsable de près de 30 pour cent de la totalité des émissions de gaz à effet de serre du pays, les véhicules personnels continuent d'être le moyen de transport préféré. Les véhicules personnels sont la plus grande source d'augmentation des gaz à effet de serre au sein du secteur des transports, et comptent maintenant pour 70 pour cent des émissions attribuables à ce secteur. Les deux tiers de ces émissions sont produits dans les zones urbaines³.

Le véhicule personnel doit être détrôné comme moyen de transport préféré des Canadiens, si nous voulons être en mesure de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques. Une étude sur la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre associées aux modes de transport des voyageurs dans 84 villes à travers le monde a révélé que, dans toutes les villes, l'énergie consommée par voyageur-km en transports en commun variait du cinquième au tiers de l'énergie consommée par voyageur-km en véhicules personnels.

Compte tenu de tous ces éléments, comment faire pour encourager les gens à utiliser davantage les transports en commun? Il faudra davantage pour provoquer un changement qu'investir dans l'infrastructure des transports en commun : il faudra gérer et réduire la place qu'occupe l'automobile dans les réseaux de transport urbain et reconnaître que la forme urbaine est un élément essentiel à la création de réseaux de transport urbain durables.

S'ils s'inscrivent dans une stratégie plus globale en matière de transports et de durabilité, les investissements dans les transports en commun peuvent également contribuer considérablement à améliorer la qualité de l'air et à contrer les changements climatiques. Pareille stratégie globale doit s'attaquer à notre dépendance à l'égard des véhicules personnels et à l'inefficacité de la forme urbaine actuelle. Les nouveaux investissements doivent viser toute la gamme des composantes environnementales, sociales et économiques. Mais l'implantation d'un meilleur réseau de transports en commun demeure une première étape cruciale à partir de laquelle il sera possible d'élaborer d'autres stratégies.

2 Les transports en commun au Canada aujourd'hui

Pour élaborer une stratégie nationale appropriée en matière de transports en commun il est important tout d'abord de comprendre les pratiques actuelles et les défis à relever dans le domaine. Assurer des services de transports en commun exige des engagements financiers dans trois grandes catégories de la part de tous les ordres de gouvernement :

- des revenus directs, provenant principalement des droits de passage;
- des contributions d'exploitation, afin de couvrir les coûts d'exploitation, y compris les coûts d'entretien
- des investissements en immobilisations, notamment pour le renouvellement et la remise en état des immobilisations en place, ou pour l'expansion des immobilisations, afin d'améliorer le service ou de s'adapter à la croissance de la population⁵

³ Association canadienne du transport urbain, *Exposé analytique : Le transport en commun et la qualité de vie*, 2002

⁴ Fondation David Suzuki : http://www.davidsuzuki.org/Climate_Change/Solutions/Transportation.asp

⁵ La différence est parfois ténue entre coûts d'exploitation et investissements en immobilisations dans le cas de l'entretien. Les travaux de remise en état sont parfois si importants qu'ils peuvent être considérés comme un investissement en immobilisations plutôt que comme des travaux d'entretien courants.

Mettons maintenant ces trois composantes en perspective en comparant la valeur relative des coûts d'exploitation, des investissements en immobilisations et des revenus au coût associé à la prestation du service des transports en commun. D'après le *Répertoire statistique des transports en commun au Canada* de l'ACTU, l'exploitation des réseaux de transports en commun au Canada a coûté 4,2 milliards de dollars; les investissements en immobilisations ont été de 1,6 milliard de dollars et les revenus totaux de 2,6 milliards de dollars. L'écart a été comblé par des contributions d'exploitation de 1,67 milliard de dollars, provenant presque exclusivement des gouvernements municipaux. La totalité des coûts d'immobilisation ont été couverts par des investissements de la part des trois ordres de gouvernement.

Planification des immobilisations et investissements

Il y a deux grandes catégories d'investissements en immobilisations dans les transports en commun :

- ceux pour le maintien en bon état (renouvellement et remise en état)
- ceux pour l'expansion du réseau

Dans les deux cas, les achats de matériel roulant représentent la plus grande partie des dépenses.

La figure 2.1 illustre la répartition des dépenses en immobilisations dans chaque catégorie pour la période de 2002 à 2005, pour les petites villes et pour les villes de plus de 400 000 habitants. Comme nous pouvons le constater, l'achat des véhicules constitue une part importante de la totalité des investissements en immobilisations dans les réseaux de transports en commun des

Les véhicules de transports en commun : des coûts de taille

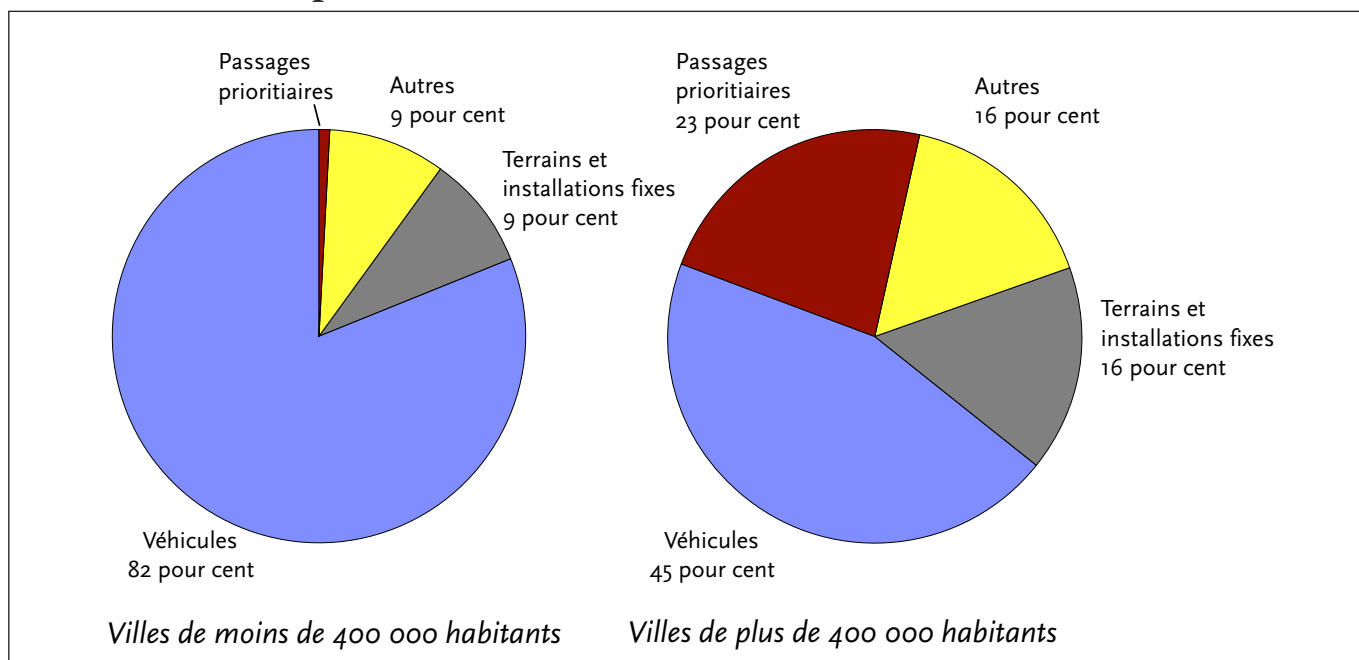
Quelle que soit sa taille, un réseau de transports en commun doit bénéficier d'investissements considérables et constants pour l'achat de véhicules. Les besoins varient généralement à mesure qu'augmente le nombre d'usagers. Des études ont démontré que l'amélioration du service est de loin le facteur le plus important dans toute stratégie visant à accroître le nombre d'usagers. Qui dit amélioration du service dit généralement service plus fréquent. Et la fréquence est avant tout déterminée par la taille du parc de véhicules.

petites comme des grandes villes, que ceux-ci soient achetés pour le maintien en bon état ou pour agrandir le parc de véhicules afin de pouvoir offrir un nouveau service ou un service amélioré.

Comme on pouvait s'y attendre, les grandes villes qui ont des réseaux de rails fixes et des systèmes de passage prioritaire consacrent une moins grande part de leur capital (45 pour cent) aux véhicules que les petites villes, pour qui l'achat des véhicules constitue la plus grande dépense en capital (82 pour cent).

Outre les véhicules, les composantes de l'expansion des réseaux qui exigent le plus de capital sont l'acquisition des biens; la construction; l'achat et l'implantation des « installations fixes » (tels que les rails, les dispositifs d'électrification, les panneaux de signalisation et les installations d'entretien); et les études⁷. Le capital investi dans l'expansion du réseau entraîne une augmentation de la valeur totale des biens et une augmentation correspondante des coûts relatifs à leur maintien en bon état.

Figure 2.1 – Investissement annuel moyen en immobilisations dans les transports en commun de 2001 à 2005⁶



⁶ Association canadienne du transport urbain, *Répertoire statistique des transports en commun au Canada 2005*, Toronto, octobre 2006.

⁷ La question de l'admissibilité des coûts des études et des coûts de conception aux programmes fédéraux d'infrastructure a été soulevée.

Assumer les coûts d'immobilisations

Au cours des cinq dernières années, la moyenne des investissements en immobilisations dans le transport urbain à l'échelle nationale a été sensiblement du même ordre que les coûts d'exploitation nets, ou les subventions d'exploitation. En 2005, par exemple, le secteur a investi environ 1,6 milliard de dollars dans l'amélioration des immobilisations (maintien en bon état et expansion), alors que les subventions d'exploitation ont été de 1,67 milliard de dollars.

Comme en fait état l'ACTU dans l'un de ses rapports, les municipalités ont été l'ordre de gouvernement qui a le plus investi dans l'infrastructure nationale des transports en commun du Canada⁸. Le financement des immobilisations fourni par les gouvernements fédéral et provinciaux a été bien en deçà des investissements consentis aux États-Unis, où les programmes fédéraux et d'État d'investissement à long terme dans les transports en commun ont notamment couvert 53 pour cent des coûts des immobilisations en 2003 (voir l'encadré à la page : « Soutien fédéral aux transports en commun aux États-Unis »). Toutefois, la part des investissements provinciaux de capitaux directs a augmenté au cours des dernières années, pour atteindre près de 38 pour cent en 2004, alors qu'elle n'était que de 15 pour cent en l'an 2000. De plus, plusieurs provinces ont également transféré aux villes des revenus de taxe sur l'essence ou de l'immatriculation des véhicules; les villes ont utilisé ces sommes pour répondre à leurs besoins au chapitre de l'infrastructure et plus particulièrement dans le domaine du transport.

Depuis 1993, des projets des transports en commun peuvent être admissibles aux programmes fédéraux de financement des infrastructures, tel le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et, plus récemment le programme de transfert de la taxe sur l'essence. L'ACTU souligne que, bien que le gouvernement fédéral n'ait pas financé les transports en commun jusqu'en 2001, les plus récents investissements dans les infrastructures ont inclus des projets d'infrastructure dans le domaine des transports en commun; le gouvernement fédéral se trouve ainsi à avoir porté sa contribution à 8 pour cent des investissements nationaux

totaux en 2004. Toutefois, les programmes de financement établis selon la demande, tel le FCIS, sont avant tout utilisés pour l'expansion des réseaux. Étant assortis d'un processus de demande, ces programmes ne constituent pas des sources de revenus prévisibles pour les responsables des transports en commun.

Programmes fédéraux de financement des transports en commun

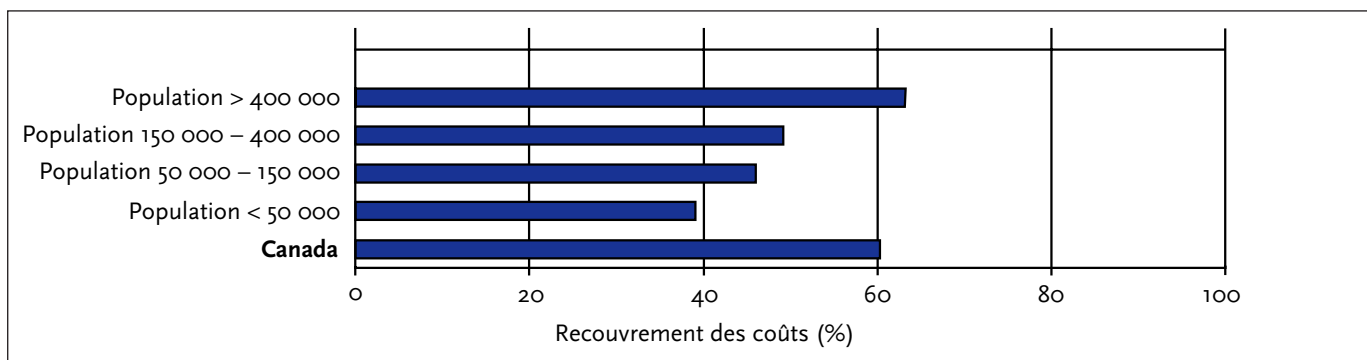
Le gouvernement fédéral fournit du financement spécifiquement axé sur les transports en commun pour la première fois depuis des décennies. Pour l'année financière 2005-2006, il a fourni 400 millions de dollars par l'entremise du Fonds pour le transport en commun⁹, montant important, puisqu'il représente 25 pour cent des dépenses totales en immobilisations. Et au cours de chacune des trois prochaines années — 2006-2007 à 2008-2009 — il versera à ce chapitre aux provinces une somme de 300 millions de dollars par l'entremise de la Fiducie pour l'infrastructure des transports en commun.

Exploitation

Hong Kong et Singapour figurent parmi les rares endroits où la totalité des coûts d'exploitation des transports en commun public est couverte par les droits de passage¹⁰. Il n'en existe certainement aucun en Amérique du Nord.

La figure 2.2 montre des ratios d'exploitation représentatifs (pourcentage des coûts d'exploitation recouverts par les droits de passage) pour différents segments de la population et différentes villes¹¹. Comme on peut s'y attendre, les économies d'échelle permettent généralement aux grandes villes de recouvrer une plus grande partie de leurs coûts, si les politiques de tarification locales s'y prêtent. À l'échelle nationale, la moyenne de recouvrement des coûts était d'environ 62 pour cent en 2003; elle a chuté légèrement par la suite, pour atteindre 60 pour cent en 2005. Ces chiffres se comparent favorablement à ceux relevés pour les autres pays de l'OCDE. (Voir la figure 2.3 pour plus de détails, à la page 10.)

Figure 2.2 – Ratios de recouvrement des coûts¹²



⁸ Association canadienne du transport urbain, *Exposé analytique no 18 : Investir dans le transport en commun : Une préoccupation en tête*, 2006

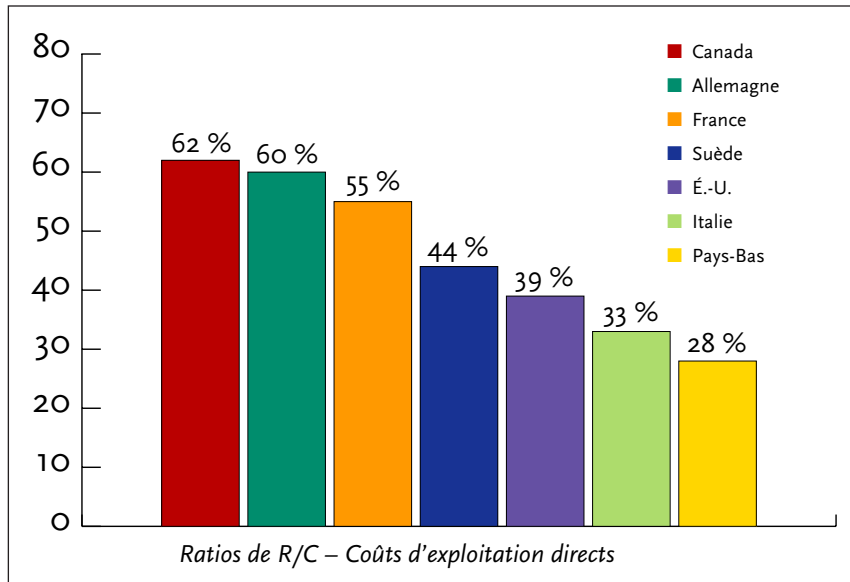
⁹ Association canadienne du transport urbain, *Recueil du financement fédéral, provincial et territorial des transports en commun au Canada*, Toronto, octobre 2006.

¹⁰ Dans les pays en développement, où la plupart des marchés sont captifs et la qualité et la sécurité du service sont généralement déficientes, de nombreux réseaux des transports en commun urbains détenus et exploités par des intérêts privés sont rentables.

¹¹ Ces chiffres ne sont pas comparables à strictement parler parce que certains organismes incluent le service de la dette dans les coûts d'exploitation, alors que d'autres le comptabilisent comme une dépense en immobilisations.

¹² Association canadienne du transport urbain, *Répertoire statistique des transports en commun au Canada 2005*, Toronto, octobre 2006.

Figure 2.3 – Comparaisons à l'échelle internationale – Ratios de recouvrement des coûts en 2003¹³



Lorsque les coûts ne sont pas recouverts à 100 pour cent, il n'y a donc pas d'excédent d'exploitation qui peut être affecté aux besoins en immobilisations. C'est pourquoi tous les services de transports en commun en Amérique du Nord dépendent à la fois de contributions extérieures pour assumer leurs coûts d'exploitation et d'apports en capitaux pour tous leurs investissements dans les infrastructures (y compris les véhicules).

Selon les évaluations de l'ACTU, les coûts d'exploitation annuels des réseaux de transports en commun du Canada s'élèvent à 3,9 milliards de dollars par année, ce qui inclut le salaire du personnel, le carburant, les pièces et l'entretien¹⁴. Les municipalités assument généralement la plus grande part des coûts d'exploitation — 94 pour cent en 2004. Certains gouvernements provinciaux fournissent également des contributions d'exploitation, quoique, en 2005, les gouvernements des provinces de l'Atlantique n'ont fourni aucune subvention d'exploitation. Le gouvernement fédéral n'assume aucune part des coûts d'exploitation. À titre de comparaison, mentionnons qu'aux États-Unis, le gouvernement fédéral et les gouvernements d'État ont

assumé 30 pour cent des coûts d'exploitation des réseaux de transports en commun du pays en 2003.

Rapport de l'ACTU sur l'investissement provincial dans les transports en commun¹⁵

« L'investissement provincial en transport en commun a connu une hausse au cours des dernières années. Le financement de 47 millions de dollars destiné à l'exploitation en 2001 a crû de façon constante jusqu'à 177 millions en 2004, alors que le financement de 146 millions destiné à l'infrastructure en 2001 a augmenté à 331 millions en 2004.

Les mécanismes de financement des transports en commun au niveau provincial incluent un transfert de la taxe sur l'essence destiné à améliorer l'infrastructure locale, laquelle peut être utilisée au profit des transports en commun (p. ex., en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Alberta et au Québec). Plusieurs collectivités reçoivent des revenus de la taxe sur l'essence destinés spécifiquement au financement des transports en commun ou d'améliorations en matière de transports (p. ex., 12 cents le litre pour les routes et le transport en commun dans le Grand Vancouver, 2,5 cents le litre pour le transport en commun à Victoria et 1,5 cent le litre pour le transport en commun à Montréal).

L'Ontario et le Québec ont pris des engagements substantiels ces dernières années en vue d'améliorer l'investissement en transport en commun. En Ontario, les municipalités qui possèdent un réseau de transports en commun reçoivent maintenant un transfert des revenus de la taxe sur l'essence de 2 cents le litre afin d'améliorer les immobilisations, l'exploitation et l'achalandage.

En 2006, Québec a annoncé une politique globale sur le transport en commun visant à augmenter l'achalandage de 8 pour cent d'ici à 2012. Parmi les nouvelles initiatives, on comptait une contribution annuelle de 130 millions pour le développement des transports en commun provenant du Fonds d'action du Québec pour le développement durable, un remboursement complet des taxes sur l'essence payées par les réseaux de transport en commun et plus de financement pour les infrastructures existantes et les programmes d'exploitation. Ces démarches viennent s'ajouter aux frais annuels de 30 \$ compris dans les droits d'immatriculation que Québec perçoit depuis des années auprès de neuf collectivités afin de soutenir l'investissement en transport en commun. »

¹³ Association canadienne du transport urbain

¹⁴ Association canadienne du transport urbain, *Exposé analytique no 18 : Investir dans le transport en commun : Une préoccupation en tête*, 2006.

¹⁵ Association canadienne du transport urbain, *Exposé analytique no 18 : Investir dans le transport en commun : Une préoccupation en tête*, 2006.

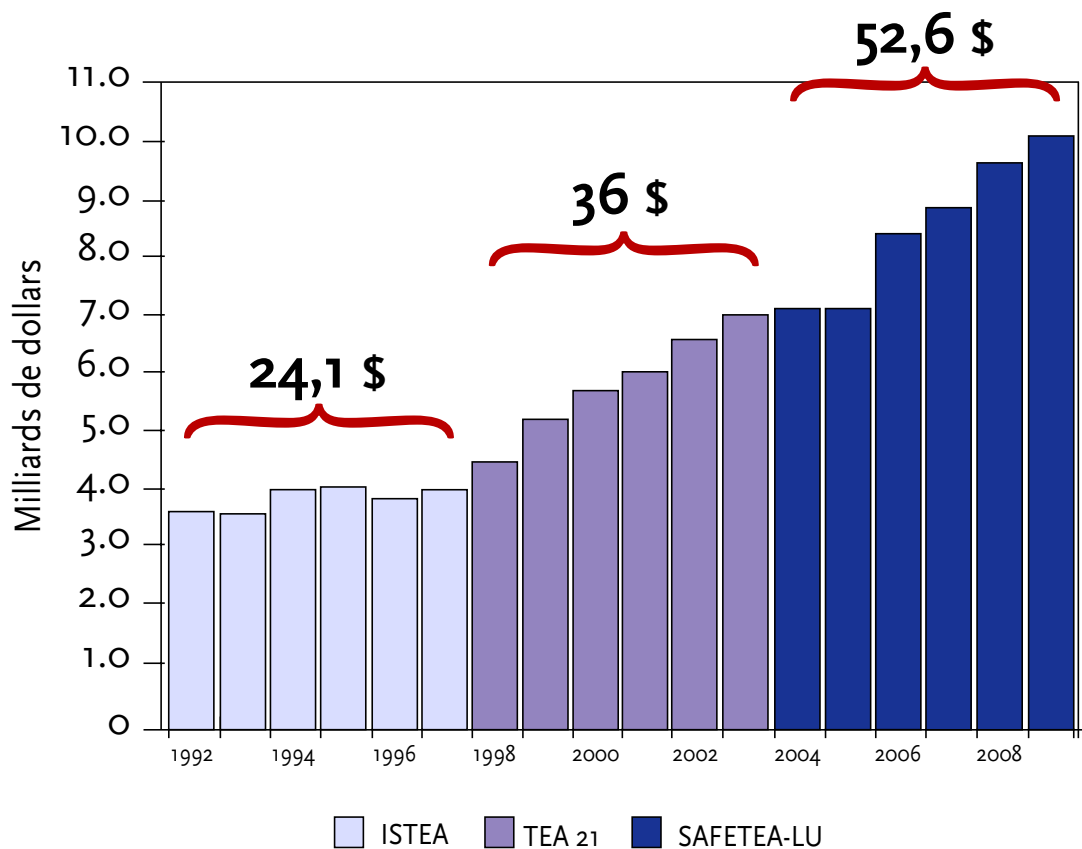
Aide financière fédérale aux transports en commun aux États-Unis

C'est par l'intermédiaire du département des Transports des États-Unis que le gouvernement fédéral américain s'est engagé dans les transports en commun municipaux au cours des années 1960. À l'heure actuelle, le *Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act—A Legacy for Users* (SAFETEA-LU), signé en 2005, autorise le financement de programmes fédéraux visant les transports en commun et les routes jusqu'en 2009. Cette dernière loi repose sur deux précédentes mesures législatives d'autorisation touchant les transports de surface — l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA) et le *Transportation Equity Act for the 21^e Century* (TEA 21). En vertu de ces lois, le gouvernement fédéral finance approximativement 80 pour cent des projets

d'investissement dont il assure la cohérence avec les buts, les objectifs et les politiques des programmes fédéraux¹⁶.

Le financement des immobilisations destinées aux réseaux de transport urbain, maintenant administré par la Federal Transit Administration, est actuellement jugé essentiel à l'intérêt national au chapitre de l'amélioration des transports en commun et du respect des normes nationales d'assainissement de l'air. Comme l'illustre la figure 2.4, au cours de deux cycles de renouvellement des autorisations, l'investissement fédéral dans les transports en commun a plus que doublé pour atteindre un total annuel moyen d'environ 9 milliards de dollars.

Figure 2.4 – Financement fédéral des transports en commun aux États-Unis



¹⁶ Sam Zimmerman, *Urban Transport Institutional Frameworks*, Presentation, Transport and Urban Development Dept., World Bank, 2006

3 Les défis des transports en commun

Au Canada, les usagers des transports en commun paient un pourcentage plus élevé des coûts totaux requis pour établir, entretenir et exploiter les transports en commun que les usagers de la plupart des autres pays occidentaux. Malgré cela (ou peut-être à cause de cela), il demeure difficile de faire face aux dépenses en immobilisations qu'exigent les transports en commun.

Comme il a été mentionné précédemment, presque tous les réseaux de transports en commun au monde ont besoin d'une aide financière pour amortir le déficit entre les coûts d'exploitation totaux et les revenus totaux tirés de la vente de billets. En outre, ils ont besoin d'un apport en capital afin de couvrir la totalité des dépenses en immobilisations. Ce manque à gagner est encore plus élevé dans le cas des grandes villes dotées de réseaux ferroviaires ou de services d'autobus directs, mais les avantages économiques de ceux-ci sont également plus importants, puisque le déplacement du grand nombre d'usagers des réseaux métropolitains de transport rapide exigerait autrement davantage de routes.

Pour la période allant de 2006 à 2010, l'ACTU a estimé les besoins en infrastructures des réseaux de transports en commun au pays à 20,7 milliards de dollars. Cela correspond à environ 4,2 milliards de dollars annuellement pour la remise en état, le remplacement de réseaux actuels et les plans d'expansion visant à répondre aux besoins du nombre croissant d'usagers¹⁷. Ce chiffre comprend les plans actuellement financés ainsi que les plans subordonnés à un financement externe.

Une tranche de 44 pour cent des 20,7 milliards de dollars est nécessaire pour la remise en état et au renouvellement des infrastructures existantes, et le reste, soit 56 pour cent, doit être consacrée à l'expansion des services pour accroître le nombre d'usagers. Ces chiffres témoignent de la double nécessité d'assurer l'entretien des infrastructures et d'exploiter les possibilités de croissance des transports en commun. Il est en effet essentiel de remettre en bon état l'infrastructure des transports en commun tout en satisfaisant aux besoins croissants de mobilité d'une population urbaine en expansion.

La part des subventions assumée par les municipalités tant pour l'exploitation que pour les dépenses en immobilisations découle principalement de l'impôt foncier, auquel s'ajoutent dans certains cas des redevances spéciales sur les ventes d'essence, le stationnement et les notes d'électricité. Manifestement, l'impôt foncier à lui seul ne suffit pas à soutenir les transports en commun, compte tenu du déficit des infrastructures municipales estimé à 60 milliards de dollars, des sources de revenus limitées, de l'augmentation des responsabilités des gouvernements municipaux et du soutien déjà très important accordé par les municipalités aux transports en commun. Les gouvernements municipaux ont besoin d'aide pour fournir les services de transports en commun nécessaires pour soutenir l'économie, la qualité de vie et la viabilité écologique du pays.

Mais où sont les besoins les plus pressants? Où devrait s'amorcer une stratégie nationale de transports en commun? Quel est le soutien requis?

L'essentiel entretien du matériel

L'ACTU estime que les réseaux de transports en commun du Canada auront besoin de près de 9,1 milliards de dollars entre 2006 et 2010, uniquement pour maintenir leur matériel en bon état¹⁸. Des projets de remise en état et de remplacement totalisant 7,3 milliards de dollars sont prévus actuellement, mais ces investissements n'ont pas tous été budgétés par les municipalités et les autorités locales.

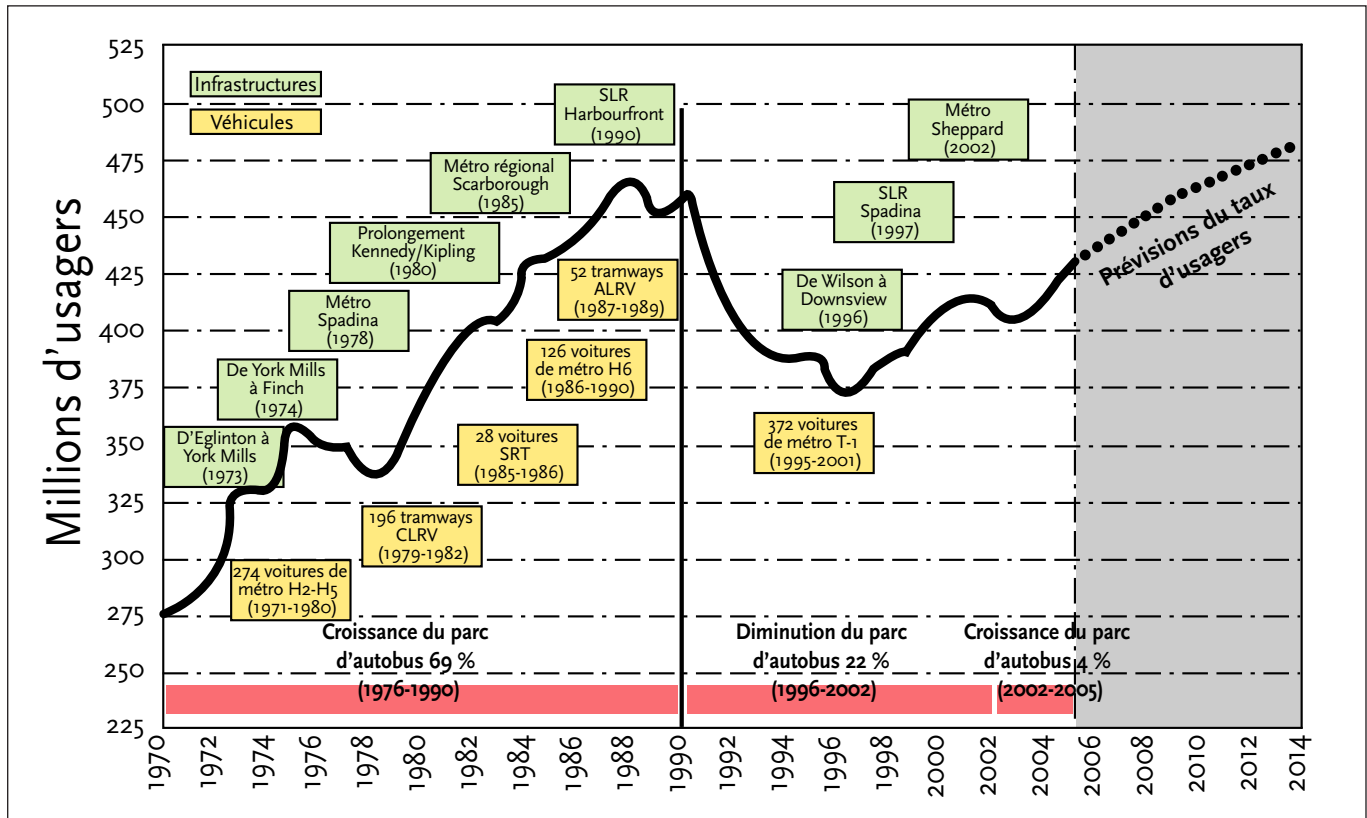
L'entretien du matériel est un élément-clé du déficit en immobilisations total estimé pour les transports en commun, car même le maintien du taux d'usagers actuel dépend de la fiabilité des services. Par exemple, la région de Montréal a besoin de 630 millions de dollars par année pour assurer l'entretien de ses infrastructures de transports en commun pour la période de 2006 à 2015. À lui seul, le métro de Montréal représente 66 pour cent de l'investissement total requis. Pourtant, ces sommes bénéficieront directement à 84 pour cent des usagers du réseau des transports en commun de l'agglomération montréalaise.

La qualité et la fiabilité des services peuvent se détériorer si les nouveaux investissements sont dirigés vers l'expansion des services plutôt que vers l'entretien du réseau existant. Lorsqu'un tel phénomène se produit, on peut s'attendre à ce que le nombre d'usagers qui abandonnent les transports en commun soit plus élevé que le nombre de ceux qui pourraient être attirés par les nouveaux services. À la page suivante, la figure 3.1 montre l'incidence de ces facteurs sur le taux d'usagers à Toronto.

¹⁷ Association canadienne du transport urbain, *Les besoins en infrastructures des transports en commun pour la période de 2006 à 2010*, Toronto, avril 2006.

¹⁸ Les estimations de l'ACTU relatives au volet « maintien en bon état de l'équipement » du déficit total des transports en commun sont vraisemblablement assez précises, car la durée de vie économique des véhicules et des structures des transports en commun, des bâtiments d'entretien et de l'équipement ainsi que des « installations fixes » peut être déterminée selon les données historiques et les meilleures pratiques. En fait, les estimations de l'ACTU restent peut-être en deçà de ces exigences parce que, dans certains cas, on demande aux agences exploitantes d'échelonner l'enveloppe globale de leur budget d'immobilisations sur une période arbitrairement prolongée afin d'en assurer la conformité aux cibles et aux limitations du budget de la municipalité.

Figure 3.1 – Taux d’usagers et augmentation de la capacité



Conserver les usagers devient encore plus problématique lorsque l'on prend en compte l'âge moyen du parc de véhicules. En 2005, l'autobus standard non accessible aux personnes en fauteuil roulant, le véhicule léger sur rail et le véhicule lourd sur rail étaient âgés en moyenne de 16, 24 et 31 ans respectivement, ce qui correspond à la fin de la durée utile des véhicules. En conséquence, si les municipalités espèrent exploiter des réseaux de transports en commun efficaces tout en conservant leurs usagers, elles devront faire face à d'importants coûts de remplacement.

Relever les défis de la croissance

Selon les estimations de l'ACTU, les besoins non comblés d'expansion des services de transports en commun se chiffrent à 11,6 milliards de dollars entre 2006 et 2010, soit une moyenne annuelle de 2,3 milliards de dollars. Ce déficit est moins aisément défini que ne le sont les besoins relatifs au maintien de l'équipement en bon état, car il représente tous les projets proposés, même si une partie seulement de ces coûts peut être réellement incluse aux budgets municipaux. Toutefois, le fait qu'il soit difficile de mesurer ce besoin ne le rend non moins réel ou impérieux. De nouveaux services de transports en commun continueront d'être nécessaires au fur et à mesure de la croissance des populations, plus particulièrement celles des grandes villes, ainsi que de l'urbanisation continue du Canada. Nous aurons besoin soit d'un renforcement des services sur les lignes existantes, soit de nouveaux services pour de nouveaux lotissements. Les objectifs du Canada au chapitre de l'assainissement de l'air et des changements climatiques exigeront également, quant aux modes de transport, un virage au profit des transports en commun. Ce virage accentuera la pression sur les réseaux de transports en commun.

Le défi de la croissance et de la planification

Il faudra plus que de l'argent pour améliorer les réseaux de transports en commun du Canada. L'augmentation du taux d'usagers ainsi que de la proportion de navetteurs qui utilisent le transport en commun nécessitera une coordination de la planification des transports en commun et de l'aménagement du territoire, comme l'indique l'ACTU¹⁹.

« Dans les collectivités canadiennes, aménagement du territoire et transports sont unis dans un mariage qui n'est pas sans problème. L'étalement urbain, la dépendance à l'endroit de l'automobile, la congestion routière et le smog sont des conséquences de ces problèmes qui rendent la revitalisation de l'espace urbain d'autant plus difficile. L'étalement urbain, tout particulièrement, a de vastes répercussions sur notre qualité de vie et pose un réel défi aux réseaux des transports en commun qui cherchent à offrir un moyen de déplacement commode et abordable se substituant à l'automobile.

« Bien que les projets de densification puissent accroître les densités et créer un mélange équilibré d'utilisations du territoire, ils peuvent—en l'absence d'une planification judicieuse—aggraver la congestion routière, la pollution et le bruit. De surcroît, à moins qu'il n'existe des destinations de choix pour les piétons, la conception de projets intercalaires favorables aux piétons risque de n'être guère plus qu'une tactique de marketing.

« En fait, selon des recherches réalisées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, il est probable que les résidents d'un quartier de style suburbain dans la zone centrale d'une ville adopteront des habitudes de transport plus durables que ceux d'un quartier néo classique (ce qu'on appelle le "nouvel urbanisme") situé dans une banlieue éloignée. Cette conclusion vient renforcer l'aspect primordial de la localisation de la croissance et fait ressortir l'importance des services de transports en commun au moment d'envisager le type de croissance véritablement "intelligente".

« L'aménagement centré sur le transport en commun est perçu comme un moyen de mieux mettre à profit nos investissements dans le transport en commun, généralement en favorisant l'achalandage dans les corridors du transport situés à l'intérieur des régions suburbaines à plus faible densité. Bien que ce concept semble simple, le mettre à exécution n'est pas chose aisée... En fin de compte, ce type d'aménagement ne connaîtra de succès que si les décideurs, les promoteurs, les locataires et les consommateurs croient tous en son efficacité.

« Pour que ce type d'aménagement soit couronné de succès, il faut adopter une démarche descendante de planification. Aux échelons supérieurs, les stratégies de gestion de la croissance régionales et des importants investissements dans le transport en commun stimulent la création de marché pour de nouveaux lotissements autour des nœuds de transport. À un échelon plus bas, les processus de planification et de création d'une communauté à l'échelle locale soutiennent les plans d'aménagement centré sur le transport en commun, qui peuvent s'écarter des normes d'aménagement classique, et les guident à travers tout le dédale des démarches pour obtenir les approbations nécessaires afin que ces plans puissent se concrétiser. Par ailleurs, en ce qui concerne l'aménagement des terrains, la consultation, les compromis et le souci du détail sont essentiels pour favoriser ce type de projet d'aménagement. »

Comment en acquitter les frais?

Il existe manifestement d'énormes besoins de capitaux qui ne sont pas comblés par quelque autre ordre de gouvernement, ne serait-ce qu'au chapitre des investissements prévus pour maintenir l'équipement en bon état. Autobus, tramway et véhicules de transport rapide doivent être remplacés; il nous faut remettre en état les voies ferrées, les systèmes d'électrification et les réseaux de signalisation de même que les gares de triage, les bâtiments et le matériel de maintenance; et les populations en pleine croissance exigent davantage de services, pas moins.

Trouver les fonds nécessaires est un épineux problème pour les municipalités. En 2005, les contributions destinées à l'exploitation et les apports de capitaux réels se chiffraient aux environs de 1,6 milliard de dollars respectivement. L'ACTU estime à 1,8 milliard de dollars le déficit annuel moyen pour le maintien en bon état de l'équipement, outre les 2,3 milliards de dollars qui, selon l'ACTU, seront requis chaque année pour l'expansion des services et la croissance. Certes, cela est énorme par rapport aux 1,6 milliard de dollars qui ont été investis en immobilisations en 2005. Cela signifie aussi que le déficit des investissements estimés simplement pour préserver les acquis est presque aussi important que la somme totale investie dans la totalité des projets d'investissement dans les transports en commun.

Ces estimations se situent également dans un ordre de grandeur supérieur aux 300 millions de dollars affectés à des fins particulières dans le cadre de la Fiducie d'investissement pour les transports en commun (à l'exclusion des autres fonds d'infrastructure qui peuvent être utilisés pour les transports en commun).

Il faudra manifestement en faire beaucoup plus, ne serait-ce que pour maintenir ce que nous avons. Les récentes initiatives du gouvernement fédéral au chapitre du financement des infrastructures municipales représentent un important point de départ. Nous devons cependant remplacer le financement à court terme, ponctuel, par des engagements à plus long terme et davantage prévisibles qui permettent de mieux s'attaquer aux besoins non comblés²⁰.

¹⁹ Association canadienne du transport urbain. 2004. *Exposé analytique no 9 : L'aménagement centré sur le transport en commun : la croissance intelligente à l'œuvre.*

²⁰ Fédération canadienne des municipalités, *Soutien financier immédiat et à long terme du gouvernement fédéral pour les infrastructures*, Ottawa, 8 septembre 2006.

4 Principaux éléments d'une stratégie nationale de transports en commun

Pour s'attaquer aux dépenses en immobilisations requises dans les transports en commun, il nous faut des engagements de la part de tous les ordres de gouvernement. Le Canada demeure le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir de politique prévisible et à long terme quant aux investissements fédéraux dans les transports en commun, même si le déplacement efficace des populations dans les zones urbaines nécessite un partenariat entre tous les ordres de gouvernement.

Nous avons maintenant réalisé les avantages des investissements antérieurs dans les transports en commun, notamment le transfert aux municipalités de la taxe sur l'essence par le gouvernement fédéral, le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et, enfin, la Fiducie pour l'infrastructure des transports en commun de 900 millions de dollars pour trois ans annoncée dernièrement. Les tendances récentes montrent que les besoins totaux en matière d'infrastructures de transports en commun commencent à se stabiliser, après une hausse soutenue depuis la fin des années 1990 (de 8,5 milliards de dollars au cours de la période de cinq ans de 1999 à 2004 à 20,7 milliards pour la période de 2006 à 2010).

Les programmes de financement actuels et les crédits budgétaires municipaux ne couvrent qu'une partie des investissements nécessaires. Néanmoins, comme ces investissements sont insuffisants et que leur renouvellement n'a pas été déterminé, ils ne constituent nullement une stratégie nationale de transports en commun à long terme. Face à la croissance continue des déplacements urbains effectués au moyen des transports en commun, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent mettre en place un financement sûr et à long terme afin que les réseaux de transports en commun aient la stabilité financière requise pour répondre aux besoins des Canadiens, maintenant et dans l'avenir. Les besoins non comblés sont énormes et découlent de nombreuses années d'investissements insuffisants. La première étape consiste à mettre fin à la détérioration en comblant les besoins nécessaires pour maintenir l'équipement en bon état.

Vers une stratégie nationale de transports en commun

Il est clair que le gouvernement fédéral doit mettre sur pied une stratégie nationale de transports en commun, non seulement pour le bénéfice des villes, mais pour celui du pays tout entier. La stratégie devrait notamment viser les objectifs suivants :

- augmenter le taux d'usagers des transports en commun et réduire la dépendance à l'automobile;
- améliorer la compétitivité économique des villes canadiennes;
- rehausser la qualité de la vie urbaine;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la qualité de l'air.

Afin que ces objectifs puissent être atteints, le programme doit s'appuyer sur plusieurs éléments. En premier lieu, des investissements prévisibles et à long terme aideront les villes à renouveler, améliorer et développer leurs réseaux des transports en commun. Deuxièmement, le plan doit être stratégique, prévisible et à long terme afin que les sociétés de transports en commun puissent assurer une gestion éclairée de la croissance et établir des objectifs en matière de planification environnementale et sociale. Troisièmement, le plan doit intégrer des politiques qui incitent davantage de Canadiens à utiliser les transports en commun. Quatrièmement, le programme doit comporter des engagements à l'égard de la recherche axée sur l'élaboration de politiques et l'innovation dans les technologies des transports en commun. Cinquièmement, des mécanismes de reddition de comptes doivent être mis en place.

Le succès d'une stratégie nationale de transports en commun basée sur ces cinq volets—financement, planification, mesures incitatives, recherche innovatrice et reddition de comptes—permettra au Canada de se rapprocher d'autant de ses objectifs au chapitre de la compétitivité, de la qualité de vie, de la qualité de l'air et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4.1 Investissements

Les villes ne peuvent évidemment pas répondre aux besoins actuels et croissants des transports en commun avec les ressources dont elles disposent actuellement. Bien que tous les volets de la stratégie proposée soient importants, le financement prévisible et à long terme demeure le besoin le plus pressant. Sur la base des estimations de l'ACTU et d'autres sources touchant le déficit de financement des transports en commun, les montants de financement et le modèle de répartition suivants sont proposés.

Montant :

2,0 milliards de dollars par année, avec rajustements périodiques pour tenir compte de l'inflation;

Répartition :

prise en compte de la population et du taux d'usagers à l'aide d'une formule réexaminée tous les cinq ans;

Catégories admissibles :

coûts d'acquisition du matériel roulant (coût d'immobilisations ou service de la dette), capitaux pour le maintien de l'équipement en bon état ou pour les infrastructures d'expansion des réseaux, ou les deux.

4.1.1 Montant de financement proposé

Mise à part la question de la prévisibilité à long terme, l'une des principales interrogations relatives au financement fédéral des transports en commun est de savoir si des sommes suffisantes ont été affectées à la Fiducie pour l'infrastructure des transports en commun. À hauteur de 300 millions de dollars par année, le fonds représente approximativement 20 pour cent des dépenses d'équipement réelles effectuées par les organismes municipaux des transports en commun en 2005 et approximativement 7 pour cent des besoins estimés par l'ACTU au chapitre des infrastructures des transports en commun.

Selon les estimations de l'ACTU, les réseaux de transports en commun ont besoin d'une injection annuelle de capitaux de l'ordre de 4,2 milliards de dollars pour répondre à leurs besoins de financement. Bien que les réseaux de transports en commun aient énormément besoin de ce type d'investissement, le Caucus des maires des grandes villes reconnaît que le gouvernement fédéral n'est peut-être pas en mesure actuellement d'engager un montant de 4,2 milliards de dollars par année, compte tenu des engagements annuels déjà effectués de 300 millions de dollars. Le Caucus propose donc comme première étape un financement annuel de 2 milliards de dollars qui pourra faire l'objet d'un réexamen ultérieurement. Compte tenu que cette somme de 2

²¹ Les définitions diffèrent à certains égards. La plupart des municipalités traitent l'acquisition de véhicules comme des dépenses en immobilisations alors qu'en Colombie-Britannique, les réseaux de transports en commun incluent le service de la dette relatif aux véhicules dans les charges d'exploitation.

milliards de dollars ne répond pas à tous les besoins des réseaux de transports en commun, les villes devraient pouvoir continuer d'avoir recours à d'autres programmes d'infrastructures fédéraux (notamment, le FCIS ou la taxe sur l'essence) pour financer les priorités locales au chapitre des transports en commun.

Le montant proposé, dans l'hypothèse où le financement provincial ne ferait l'objet d'aucune modification, permettrait d'établir des règles du jeu plus équitables quant au financement des transports en commun au Canada par rapport aux États-Unis.

4.1.2 Répartition proposée

Lorsque viendra le temps de prendre les décisions finales au sujet de la répartition de ces nouveaux fonds, le taux d'usagers et la population devraient être les principaux éléments pris en compte.

4.1.3 Catégories admissibles proposées

Au chapitre du financement, les besoins varient selon les municipalités, compte tenu des populations des différentes régions desservies par les transports en commun et de la façon dont elles régissent et financent leurs réseaux de transport, entre autres facteurs. Les besoins de financement se répartissent en deux grandes catégories : les coûts d'exploitation nets et les dépenses en immobilisations²¹. Même si les municipalités dépensent davantage pour subventionner l'exploitation que les immobilisations, tout compte fait, l'apport en capital demeure le besoin le plus criant pour les réseaux municipaux des transports en commun. La stratégie nationale de transports en commun préconise donc le financement direct des besoins en capital des municipalités.

L'apport en capital est requis tant pour le renouvellement que pour l'expansion. Les municipalités ont besoin de capitaux pour acheter les véhicules de remplacement et augmenter leurs parcs de véhicules, pour reconstruire les infrastructures matérielles existantes et en construire de nouvelles et pour entreprendre des études.

Manifestement, les investissements dans le matériel roulant sont les plus simples. Le financement de l'achat du matériel roulant constitue un très important besoin en capital pour tous, sauf pour quelques-uns des plus petits exploitants de services de transports en commun, qui n'offrent que des services d'autobus ou encore une combinaison quelconque de tramways, rail léger, métros ou traversiers. Le financement du matériel roulant réduirait également au minimum les exigences en matière d'administration et d'admissibilité, car le processus ne nécessite rien de plus que des lignes directrices axées plus particulièrement sur le remplacement et fondées sur des normes reconnues par l'industrie. En outre, l'aide financière fédérale pour l'acquisition de matériel roulant peut être très facilement identifiée et de manière très visible.

Bien que les besoins d'investissements dans les autres infrastructures ne soient pas aussi simples à établir, ils constituent quand même une catégorie acceptable pour les dépenses d'investissement fédérales, tant pour le maintien en bon état que pour l'expansion des réseaux.

Les déficits d'exploitation peuvent être redressés au moyen de politiques sur les services et le tarif de passage. L'application des fonds fédéraux au soutien des activités d'exploitation pourrait donner lieu à des hausses moins élevées du tarif de passage et avant moins d'incidence sur le taux d'usagers. Les subventions d'exploitation sont également plus difficiles à administrer, car le potentiel de récupération varie selon la taille de la ville.

4.2 Un programme encadré par une loi

La présentation de mesures législatives établissant une stratégie nationale de transports en commun démontrerait un engagement à cet égard et assurerait une meilleure continuité et une meilleure prévisibilité que les « annonces » budgétaires. Énoncée comme il se doit, une loi sur les transports en commun pourrait aussi réduire considérablement le fardeau administratif requis pour assurer un transfert efficace des fonds.

4.3 Accords de financement

En se fondant sur le modèle des accords relatifs aux transferts de taxe sur l'essence qui s'est révélé fort réussi, les investissements fédéraux dans les transports en commun devraient être sous forme de transferts plutôt qu'assujettis à un processus de demande. Ils devraient également être protégés contre toute disposition de récupération par les autres ordres de gouvernement.

4.4 Planification

La stratégie nationale de transports en commun constituerait un important levier pour l'établissement d'une plus grande durabilité économique, sociale et écologique. À ce titre, tout financement destiné aux villes devrait être utilisé pour réaliser des améliorations à cet égard. Pour ce faire, le financement ne doit être mis à la disposition que des villes dotées de plans intégrés de transport et d'occupation dûment approuvés par le conseil municipal et privilégiant les transports en commun en tant que moyen principal de répondre à la croissance future de la demande en matière de déplacements.

4.5 Mesures incitatives

Bien que le financement constitue un élément essentiel d'une stratégie nationale de transports en commun, il doit également être assorti de mesures incitatives afin d'influer, directement ou indirectement, sur la demande de transport, le choix modal et les émissions. Les politiques fiscales du gouvernement fédéral sont probablement les facteurs exerçant la plus forte influence²². Le nouveau crédit d'impôt pour l'achat de cartes de transports en commun représente une première étape importante. D'autres incitatifs fiscaux doivent cependant être envisagés afin de favoriser une plus grande utilisation des transports en commun.

La réglementation de l'impôt sur le revenu des particuliers favorise actuellement l'automobile au détriment des transports en commun. Les coûts de possession, d'utilisation et de stationnement d'une automobile sont directement déductibles pour de nombreuses personnes et pour la plupart des entreprises qui fournissent des voitures ou accordent des allocations de voiture, alors que les avantages des transports en commun pour les

Relever le défi des transports en commun dans les petites collectivités

Certes, les grandes villes du Canada sont l'endroit où s'effectuent chaque année la majorité des déplacements faisant appel aux transports en commun, mais les collectivités de plus petite taille ont quand même besoin d'aide pour répondre aux besoins de leurs citoyens et des entreprises installées sur leur territoire. Une stratégie nationale de transports en commun devrait établir les grands objectifs et les principales mesures nécessaires pour placer les transports en commun sur la voie du succès. Toutefois, la diversité des services de transports en commun dans les centaines de petites collectivités du Canada exigera vraisemblablement davantage d'adaptation et de concentration des efforts que ne peut offrir à elle seule une stratégie nationale. Cette dernière doit être enrichie et améliorée par les provinces et les territoires afin de s'assurer que l'on tiendra compte des besoins de toutes les collectivités, dans chaque province et territoire.

Les provinces et les territoires devraient élaborer des programmes de financement distincts et judicieusement conçus et ciblés pour soutenir financièrement et aider les petits réseaux de transports en commun. Cette solution permettrait de s'assurer que ces petits réseaux ne finiront pas par se retrouver en situation de concurrence avec les plus grands réseaux pour la même enveloppe de financement. Cela pourrait donner lieu à l'établissement de processus administratifs et de conditions d'attribution conçus principalement pour les grandes collectivités et peu sensibles aux difficultés et aux capacités des réseaux de plus petite taille.

employés ne le sont pas. Permettre aux employeurs de déduire les coûts d'une aide accordée à leurs employés pour l'utilisation des transports en commun générerait des revenus de transport additionnels (et réduirait, parallèlement, les besoins en stationnement ainsi que le nombre de kilomètres parcourus par véhicule.)

Si nous bonifions les règlements sur les impôts pour mieux appuyer les objectifs nationaux en matière de transport durable, nous devrions accroître la récupération des coûts des transports en commun de même que son utilisation. En agissant ainsi, nous encouragerions également les employeurs à offrir des transports en commun à leurs employés, plutôt que le remboursement de dépenses liées au stationnement et à l'utilisation de la voiture. Cela ferait de l'accessibilité aux transports en commun un facteur plus important dans les décisions prises par les entreprises dans leur choix d'emplacement.

²² Même si le crédit d'impôt annoncé dernièrement pour l'achat de cartes de transports en commun a un certain niveau d'attrait symbolique, son incidence globale sur les taux d'usagers et les revenus est moins certain, car il ne s'applique qu'à ceux qui ont les moyens de se procurer une carte. De nombreuses études ont démontré que, pour la plupart des usagers, l'élasticité des services est plus importante que l'élasticité du tarif.

4.6 Recherche innovatrice

Certes, le financement, la planification et les mesures de stimulation de la demande sont des volets importants d'une stratégie nationale de transports en commun, mais les investissements dans la recherche le sont également. Soigneusement conçu, le volet recherche d'une telle stratégie peut donner lieu à une amélioration du service et à une réduction des coûts. Tous les ordres de gouvernement doivent aussi examiner à fond la recherche sur les politiques afin d'élaborer un plan des transports en commun qui soit durable sur le plan économique, social et environnemental. D'autres recherches pourraient porter sur l'accessibilité des transports en commun, l'écologisation du parc de véhicules, les politiques d'achat et ainsi de suite. Parmi les exemples de recherches possibles, citons des programmes qu'aucune société de transport n'aurait les moyens d'entreprendre seule, notamment la diffusion de renseignements sur les meilleures pratiques et les expériences internationales ou encore l'élaboration de systèmes visant à améliorer l'encaissement du prix des billets, la surveillance des véhicules et la priorité aux transports en commun²³. Il serait essentiel que les planificateurs municipaux et les agents responsables des transports en commun participent à l'établissement des priorités de recherche. La recherche orientée application ne peut être efficace que si ceux qui ont un intérêt à l'égard des résultats y participent.

4.7 Reddition de comptes

Compte tenu de l'importance d'un tel investissement dans les transports en commun, des mesures de reddition de comptes sont nécessaires pour surveiller et examiner la façon dont les fonds sont utilisés. Tous les gouvernements devraient travailler ensemble afin de trouver le meilleur moyen de rendre compte du succès du programme.

Conclusion

Le lien entre de saines régions urbaines, la compétitivité et la prospérité nationale est bien compris. Nos villes sont en concurrence avec les meilleures au monde, mais elles sont mal équipées. Si elles échouent, il en ira de même pour le Canada, et notre niveau de vie et notre qualité de vie en subiront les contre-coups.

Nous devons veiller à ce que nos villes soient des endroits où il fait bon vivre et travailler. À cet égard, les transports en commun jouent un rôle primordial.

Pour faire face aux dépenses en immobilisations requises pour les transports en commun, tous les ordres de gouvernement devront prendre des engagements. En fait, le Canada demeure le seul pays de l'OCDE à ne pas disposer d'une politique fédérale d'investissements prévisibles et à long terme dans les transports en commun, même si le déplacement efficace des gens dans les zones urbaines nécessite l'établissement d'un partenariat entre tous les ordres de gouvernement.

Au fur et à mesure que continue de croître la part des transports en commun dans les déplacements urbains, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent consentir des investissements fiables et à long terme de telle sorte que les réseaux de transports en commun aient la stabilité financière dont ils ont besoin pour répondre aux besoins actuels et futurs des Canadiens.

Nous pouvons discuter de la meilleure façon d'y parvenir, mais nul ne peut nier qu'il doit s'agir d'un grand objectif national. Si nous n'agissons pas rapidement pour régler les problèmes qui entravent le développement de nos villes, en particulier ceux qui sont étroitement liés aux transports en commun, nous pourrions bien perdre notre position enviable parmi les pays et ne jamais la récupérer.

Le Caucus des maires des grandes villes est prêt à faire sa part afin de mobiliser les ressources du secteur municipal pour trouver des solutions, créer des partenariats et apporter de réels changements. Or, il s'agit là d'un projet d'envergure nationale. Il incombe donc au gouvernement du Canada de prendre la tête et de placer le Canada sur une trajectoire qui en fera un modèle quant à la façon dont un gouvernement intelligent, pratique, au service de sa population, peut construire des villes qui créent de la prospérité tout en préservant la qualité de vie de tous.

²³ Il est encore trop tôt pour examiner les réels avantages du Programme de démonstration en transport urbain de Transports Canada.