



Discussions concernant l'élaboration d'une stratégie
nationale en matière de transport en commun

Réponse au ministère des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités

Présenté par

L'Association canadienne du transport urbain

Octobre 2007

Table des matières

Introduction	1
La création de nouveaux partenariats	2
Efficacité et reddition de comptes en matière de financement.....	3
Mesures de soutien.....	4
Évaluation de performance	6
Conclusion.....	7
Sommaire des recommandations	8

Introduction

Le transport en commun : un soutien essentiel aux collectivités canadiennes

L'ACTU est heureuse de répondre aux questions soulevées par le ministère des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités dans son document intitulé *Éléments d'information en vue des discussions concernant l'élaboration d'une stratégie en matière de transport en commun pour le Canada*. Ce document présente un sommaire concis de certains des défis en matière de transport et auxquels sont confrontées les collectivités canadiennes, tels que l'étalement urbain, la congestion, la qualité de l'air, les changements climatiques, la sécurité publique et la compétitivité économique.

À titre de mise en contexte, notons qu'en mars 2007, le Caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités a lancé son appel pour une Stratégie nationale de transport en commun, un concept qui a par la suite été appuyé par les conseils d'administration de l'ACTU et de la FCM. L'ACTU continue d'appuyer de tout coeur les cinq principales recommandations de la FCM : du nouveau financement réservé, des mesures pour stimuler la demande, une planification intégrée du transport et de l'utilisation du territoire, la recherche en innovation et des mécanismes de reddition de comptes.

Un système de transport en commun efficace et efficient est généralement considéré comme un élément nécessaire à toute réponse visant à surmonter ces défis de la réalité urbaine. Il est indispensable en matière de croissance intelligente, d'accès aux occasions favorables, de développement économique, de salubrité de l'environnement et de qualité de vie supérieure. Ces objectifs s'appliquent à tous les gouvernements canadiens, qu'il s'agisse des paliers fédéral, provincial ou municipal. Aussi, les réseaux de transport en commun des collectivités de l'ensemble du Canada — grandes ou petites, à l'est et à l'ouest, au nord et au sud — s'efforcent de collaborer. Mais ils ont besoin d'aide.

Surmonter les défis du transport en commun

Les défis entourant le renforcement du rôle du transport en commun au sein des collectivités canadiennes sont nombreux. Parmi les plus urgents se trouvent les infrastructures vieillissantes et les ressources financières insuffisantes pour embaucher du personnel et entretenir le matériel. D'autres, plus subtils, mais non moins importants, incluent notre population vieillissante et son besoin grandissant pour des formes de mobilité plus adaptées.

Sous-jacent à ces préoccupations, néanmoins, se trouve un défi pouvant représenter le plus grand obstacle au succès à long terme du transport en commun — pourtant, il est à la fois l'un des plus simples à surmonter. Il s'agit du besoin d'un engagement de tous les paliers gouvernementaux à coopérer pour que le transport en commun excelle. Sans un tel engagement, même les meilleures initiatives ne représentent ultimement qu'une approche fragmentaire destinée à ne pas atteindre son plein potentiel. Un cadre unifié de politiques, de programmes et de projets est requis pour tirer le maximum de chaque action, et ce, dans tous les champs de compétences.

Une approche stratégique

Bien sûr, amener trois paliers de gouvernement à être sur la même longueur d'onde n'est pas une mince tâche. Aussi, créer un rapprochement entre les inégalités régionales peut représenter un défi aussi important que de trouver un terrain d'entente entre les petites municipalités et les ministères fédéraux. Cependant, la réussite commencera par une **vision partagée**, **l'observation de principes communs** et la **reconnaissance des avantages communs**. Ce qui, par la suite, ouvrira la porte à l'établissement de véritables **objectifs nationaux de transport en commun**, dans lesquels chaque partenaire a un intérêt : développer l'achalandage, optimiser le rendement sur l'investissement et créer des collectivités plus saines et plus durables. Des objectifs partagés mèneront à un **engagement partagé**. Et l'engagement, ultimement, mènera à l'action.

Créer de nouveaux partenariats

Un rôle pour chaque gouvernement

Un des rôles les plus importants que doit jouer le gouvernement fédéral dans la création d'une stratégie nationale de transport en commun est simplement celui de meneur. Il doit assumer la responsabilité d'impliquer les parties intéressées, de déterminer les points conflictuels ou d'entente et de faciliter les règlements. Il doit être prêt à poser des questions difficiles, à travailler avec diligence en quête de réponses et à affecter les ressources qui correspondent à ses intérêts.¹

Les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent un lien juridictionnel essentiel entre les intérêts municipaux et fédéraux. Ils détiennent un pouvoir important d'habilitation en matière de planification urbaine et de génération de revenus par les villes. Ils constituent des points de concentration naturels pour le rassemblement et le partage régional d'information, et sont aussi d'importants partenaires dans le financement et la prestation de services.

Dans la majorité des provinces, les administrations locales seront ultimement responsables de plusieurs actions tangibles et importantes : fournir l'information à partir de laquelle est établie une stratégie nationale, planifier et mettre en place des initiatives locales, développer une utilisation favorable du territoire, gérer les préoccupations des clients, et communiquer avec le public.

¹ Le gouvernement fédéral pourrait aussi adopter d'autres rôles, plus secondaires. Dans l'ensemble du pays, il est bien positionné pour prendre la direction du développement de stratégies d'accès intermodal aux aéroports urbains. Dans la région de la Capitale nationale, son rôle en tant qu'employeur d'importance, de propriétaire foncier et de détenteur d'actifs en transport en fait un acteur aussi important que les gouvernements provinciaux respectifs dans la réussite des réseaux de transport en commun de la région.

Créer un forum national

Un forum national sur le transport en commun améliorerait la compréhension collective des parties intéressées dans une variété de sphères :

- Les besoins et objectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux;
- Les besoins en matière de développement des ressources;
- Les priorités relatives à la recherche et au développement coordonnés;
- La diversité parmi les collectivités de différentes tailles et de différentes régions;
- Les occasions de financement.

Bien qu'il serait essentiel qu'un forum national sur le transport en commun implique tous les paliers de gouvernement, celui-ci pourrait prendre différentes formes. Ce pourrait être un événement ouvert (comme une conférence) destiné au partage d'information et d'idées, ou une rencontre fermée (sur invitation seulement) entre le gouvernement et les représentants de l'industrie. Selon la formule, les intérêts des parties intéressées pourraient être représentés par des élus, des représentants des réseaux de transport en commun, ou des délégués régionaux ou provinciaux. L'ACTU et d'autres organismes non gouvernementaux pourraient être officiellement représentés. Le forum pourrait se tenir annuellement ou semestriellement (préférentiellement en parallèle avec les événements de l'ACTU, ou à un moment opportun pour alimenter les réflexions sur le budget), et pourrait être suivi par (ou être en alternance avec) des événements provinciaux ou régionaux. Chaque rencontre du forum pourrait avoir le mandat d'arriver à un consensus sur une problématique de l'heure importante, auquel cas, l'implication d'animateurs professionnels serait utile.

L'ACTU et ses membres appuient fortement la création d'un forum national sur le transport en commun.

L'ACTU recommande également la mise sur pied d'un comité consultatif permanent ayant pour mandat de représenter l'industrie du transport en commun dans un dialogue continu en matière de développement des politiques fédérales. Ce comité entreprendrait des activités complémentaires au forum national sur le transport en commun, et ses membres seraient choisis conjointement par les ministères fédéraux et l'ACTU.

L'efficacité et la reddition de comptes en matière de financement

Il est dans l'intérêt de toutes les parties intéressées d'assurer que la valeur maximale soit tirée des investissements nationaux en transport en commun. L'ACTU, ses membres, ainsi que les municipalités canadiennes ont toujours été clairs quant au fait que cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'un financement assuré à long terme pour l'infrastructure du transport en commun.

L'ACTU recommande que le gouvernement fédéral (a) augmente ses investissements de façon à créer une source de financement répondant aux besoins du transport en commun en matière d'expansion et de renouvellement; (b) affecte le noyau du financement du transport en commun sur une base équitable dans l'ensemble du Canada, un financement provenant de fonds engagés en infrastructure; (c) affecte un financement du transport collectif bonifié, fondé sur le mérite, aux projets de grande envergure ayant une importance régionale ou nationale; (d) établisse des mécanismes assurant que le financement se rend aux bénéficiaires finaux de façon expéditive et en temps opportun; et (e) prévoie des incitatifs clairs qui garantissent que les provinces et les municipalités envoient le financement fédéral au transport en commun conformément aux objectifs politiques.

Les résultats d'une étude actuellement en cours, commandée par l'ACTU et menée par HDR | HLB Decision Economics, fourniront une indication du niveau optimal de financement de l'infrastructure du transport en commun au Canada. Les niveaux d'investissement doivent également correspondre de près aux besoins du transport en commun et des installations de service, lesquels sont prévus dans les objectifs nationaux en matière de transport en commun (p. ex. les objectifs d'achalandage).

L'ACTU recommande également d'établir un cadre qui engage tous les paliers de gouvernement à rendre compte de l'allocation des investissements fédéraux. Il faut prévenir la récupération des investissements provinciaux et municipaux actuels pour ainsi assurer l'effet de levier de toute réponse en matière de financement fédéral consacré.

Des mesures de soutien

Le rôle de meneur du gouvernement fédéral implique davantage que la simple direction de la collaboration et des investissements intergouvernementaux. Plusieurs autres initiatives d'importance relèvent de son pouvoir.

Tirer profit des investissements en infrastructure

Par l'entremise des répercussions économiques de ses programmes d'infrastructure, le gouvernement fédéral pourrait exercer une certaine influence sur les prises de décision provinciales et municipales.

L'ACTU recommande que les ententes conclues dans le cadre de programmes fédéraux d'infrastructure (p. ex. Fonds Chantiers Canada) comprennent des conditions qui assurent que les projets soient conformes aux objectifs nationaux de transport en commun en appuyant la création de collectivités denses, accessibles et durables qui maximisent les occasions favorables pour tous les citoyens. Ces résultats devraient être énoncés dans les plans de transport municipaux et régionaux qui sont coordonnés avec des stratégies à long terme de gestion des infrastructures et de la croissance.

Établir un équilibre

Aux États-Unis, une exonération fiscale des avantages de transport en commun consentis par les employeurs a été mise en place il y a plus de deux décennies. Cette mesure s'est avérée être d'une importance critique pour le soutien au transport en commun, à la fois en influençant les décisions individuelles en matière de transport quotidien et en incitant les employeurs à adopter d'autres mesures servant à promouvoir le transport durable. Au Canada, une telle démarche est largement perçue comme une solution « gagnant-gagnant-gagnant » pour les entreprises, les navetteurs et les collectivités. Elle entraînerait de faibles coûts initiaux (sous forme d'une perte de revenus), lesquels n'augmenteraient qu'en proportion de l'efficacité réelle de la mesure.

Tel qu'elle le fait depuis plus d'une décennie, l'ACTU continue de recommander l'amendement de la Loi de l'impôt sur le revenu de façon à accorder une exonération fiscale aux avantages de transport en commun consentis par les employeurs.

Appuyer l'innovation et les pratiques exemplaires

L'industrie canadienne du transport en commun ne peut pas relever les défis d'aujourd'hui avec les solutions d'hier. L'innovation est primordiale, mais elle est grandement freinée par l'absence d'un programme national de recherche en transport en commun au Canada qui soit dynamique et suffisamment financé. Actuellement, l'ACTU est en mesure de mener des recherches avec le soutien du fédéral uniquement lorsque les priorités de l'industrie peuvent correspondre aux critères établis par les programmes de recherche fédéraux, des programmes qui ne sont pas axés sur le transport collectif et qui sont généralement très concurrentiels et contingents.

La notion de programme coopératif de recherche implique que les objectifs de recherche puissent être établis d'un commun accord, et que l'initiative des divers projets puisse provenir à la fois du gouvernement fédéral et de l'industrie du transport en commun. Une petite portion (1 %) des investissements du Fonds Chantiers Canada est déjà réservée pour les besoins autres que ceux en infrastructure, tels que le développement des ressources, la recherche et les études de faisabilité. Une entente provinciale visant à mettre de côté ne serait-ce qu'une fraction de ce montant (disons, 0,1 % des transferts fédéraux) à des fins d'investissement en recherche en transport en commun représenterait un ajout substantiel à la base du financement provenant du gouvernement fédéral et de certains réseaux de transport. Les priorités stratégiques nationales en matière de recherche et de développement pourraient inclure la sûreté et la sécurité, l'accessibilité du transport collectif pour la population vieillissante du Canada, des stratégies visant à desservir des collectivités de plus petite taille, des approches de planification intégrée, des mesures afférentes à une gouvernance et un financement innovateurs, et des technologies visant à réduire les coûts liés aux émissions polluantes et au cycle de vie.

Les collectivités canadiennes reconnaissent de plus en plus le besoin criant pour des mesures de gestion de la demande en transport (GDT), lesquelles ont été reçues avec succès et appui du public dans plusieurs villes. Un des grands avantages liés aux initiatives en GDT est la création de nouveaux partenariats à long terme avec des entreprises, des établissements d'enseignement et des organismes communautaires, des liens qui peuvent avoir des bienfaits

durables pour le transport en commun. Plusieurs projets de GDT ont déjà été appuyés par le gouvernement fédéral, et le nouveau programme écoMOBILITÉ de 10 millions de dollars de Transports Canada sera lancé cet automne afin d'appuyer davantage la mise en œuvre de la GDT et le développement des ressources. Alors que ce programme aura une incidence positive incontournable sur les mesures de soutien au transport collectif, les pratiques exemplaires en GDT pourraient être améliorées en exigeant que des initiatives complémentaires soient requises pour obtenir le financement du gouvernement fédéral dans les projets d'infrastructure du transport en commun. Il est également clair que les collectivités (particulièrement celles de petite taille) et les intervenants du milieu recherchent de l'aide et de l'encadrement afin d'affiner et de mettre en application des pratiques exemplaires dans de nombreuses autres sphères qui sont critiques pour le transport en commun, telles que l'utilisation du territoire et la planification du transport, ainsi que la gestion du stationnement.

L'ACTU recommande la création d'un Fonds de recherche coopérative en transport en commun, lequel serait géré par l'ACTU en collaboration avec le gouvernement fédéral et avec la participation active de ses membres.

Évaluer la performance

Une approche nationale de l'investissement en transport en commun et de la reddition de comptes nécessite un cadre efficace en matière d'évaluation de la performance. Néanmoins, les statistiques actuelles compilées par l'ACTU ne font pas l'objet d'un mandat centralisé et ne répondent pas nécessairement à des critères communs. Des critères nationaux compatibles destinés à l'évaluation de la performance permettraient d'établir des repères et de faire des comparaisons entre les principales caractéristiques des réseaux de transport en commun (c.-à-d. l'achalandage, la répartition des modes de transport et les coûts d'exploitation nets). Ce qui, du même coup, permettrait d'établir des liens entre le financement et la performance.

L'établissement de critères nationaux destinés à l'évaluation efficace de la performance permettrait l'inclusion de nouveaux éléments (p. ex. des indices de durabilité), la révision de définitions actuelles, et une plus grande rigueur dans la présentation et la soumission de données. Ce travail pourrait être étendu de façon à permettre une évaluation plus efficace des avantages résultants du transport collectif (p. ex. les réductions d'émissions polluantes et de délais) et ainsi appuyer les efforts en marketing de l'industrie du transport en commun, lesquels stimulent l'appui et la propension à agir du public. Parallèlement, il sera important d'assurer que la compilation des données requises pour satisfaire aux exigences en matière d'évaluation de la performance ne nécessitera pas des habiletés ou des ressources que les plus petits réseaux de transport collectif n'ont pas.

L'ACTU recommande que le gouvernement fédéral apporte le soutien financier nécessaire à l'expansion et à l'amélioration de la base de données statistiques nationale en matière de transport en commun au Canada. Ce travail pourrait impliquer la collaboration des provinces intéressées.

Conclusion

La création d'une stratégie nationale de transport en commun est une occasion pour les gouvernements et l'industrie du transport en commun d'établir une vision partagée, des objectifs communs et un engagement collectif. Simultanément, il s'agit d'une occasion pour le gouvernement fédéral de jouer pleinement son rôle de meneur, manifesté à la fois dans ses intentions et dans son action, lequel est requis afin d'aider les réseaux de transport collectif canadiens à surmonter les épreuves actuelles et à atteindre leur plein potentiel.

Les principales recommandations de l'ACTU sont résumées sur la prochaine page. Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est offerte de présenter ce bref mémoire, lequel constitue une excellente base sur laquelle bâtir un dialogue continu et nécessaire au succès d'une stratégie nationale. C'est avec enthousiasme que nous attendons de poursuivre ces échanges.

Un sommaire des recommandations est présenté à la page suivante

Sommaire des recommandations

L'efficacité et la reddition de comptes en matière de financement

1. L'ACTU recommande que le gouvernement fédéral (a) augmente ses investissements de façon à créer une source de financement répondant aux besoins du transport en commun en matière d'expansion et de renouvellement; (b) affecte le noyau du financement du transport en commun sur une base équitable dans l'ensemble du Canada, un financement provenant de fonds engagés en infrastructure; (c) affecte un financement du transport collectif bonifié, fondé sur le mérite, aux projets de grande envergure ayant une importance régionale ou nationale; (d) établit des mécanismes assurant que le financement se rend aux bénéficiaires finaux de façon expéditive et en temps opportun; et (e) prévoit des incitatifs clairs qui garantissent que les provinces et les municipalités envoient le financement fédéral au transport en commun conformément aux objectifs politiques.
2. L'ACTU recommande d'établir un cadre qui engage tous les paliers de gouvernement à rendre compte de l'allocation des investissements fédéraux. Il faut prévenir la récupération des investissements provinciaux et municipaux actuels pour ainsi assurer l'effet de levier de toute réponse en matière de financement fédéral consacré.

Tirer profit des investissements en infrastructure

3. L'ACTU recommande que les ententes conclues dans le cadre de programmes fédéraux d'infrastructure (p. ex. Fonds Chantiers Canada) comprennent des conditions qui assurent que les projets soient conformes aux objectifs nationaux de transport en commun en appuyant la création de collectivités denses, accessibles et durables qui maximisent les occasions favorables pour tous les citoyens. Ces résultats devraient être énoncés dans les plans de transport municipaux et régionaux qui sont coordonnés avec des stratégies à long terme de gestion des infrastructures et de la croissance.

Créer de nouveaux partenariats

4. L'ACTU et ses membres appuient fortement la création d'un forum national sur le transport en commun.
5. L'ACTU recommande la mise sur pied d'un comité consultatif permanent ayant pour mandat de représenter l'industrie du transport en commun dans un dialogue continu en matière de développement des politiques fédérales. Ce comité entreprendrait des activités complémentaires au forum national sur le transport en commun, et ses membres seraient choisis conjointement par les ministères fédéraux et l'ACTU.

Établir un équilibre

6. L'ACTU recommande de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder une exonération fiscale aux avantages de transport en commun consentis par les employeurs.

Appuyer l'innovation et les pratiques exemplaires

7. L'ACTU recommande la création d'un Fonds de recherche coopérative en transport en commun, lequel serait géré par l'ACTU en collaboration avec le gouvernement fédéral et avec la participation active de ses membres.

Évaluer la performance

8. L'ACTU recommande que le gouvernement fédéral apporte le soutien financier nécessaire à l'expansion et à l'amélioration de la base de données statistiques nationale en matière de transport en commun au Canada. Ce travail pourrait impliquer la collaboration des provinces intéressées.