

*Des villes où il fait mieux vivre : Stimuler
l'économie tout en protégeant
l'environnement grâce aux investissements
dans les infrastructures de transport en
commun*

Mémoire prébudgétaire – Janvier 2016

Présenté par

l'Association canadienne du transport urbain

Janvier 2016

À propos de l'Association canadienne du transport urbain

L'Association canadienne du transport urbain (ACTU) est la porte-parole d'influence du secteur des transports collectifs à l'échelle canadienne. Vouée à être au cœur des enjeux de la mobilité urbaine, l'ACTU collabore avec les différents ordres de gouvernement et offre une importante valeur ajoutée à ses membres et aux collectivités qu'ils servent. L'ACTU est l'association nationale qui représente les réseaux de transport public, les fabricants et fournisseurs de l'industrie, les organismes gouvernementaux, les particuliers et les organismes connexes au Canada.

Résumé

Au cours des prochaines années, le gouvernement fédéral du Canada prévoit accroître les investissements dans le transport en commun de façon considérable. Les effets bénéfiques pour les Canadiens seront nombreux, puisque cela permettra d'améliorer leur qualité de vie, de diminuer la congestion routière et de répondre aux besoins de leur région en matière d'infrastructures. Il y aura également des effets bénéfiques à long terme, car ces investissements permettront de renforcer l'économie, d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'échelle nationale.

Les nombreux programmes de financement prévus par le gouvernement fédéral, y compris le fonds d'infrastructure de transport collectif récemment proposé, devraient être coordonnés de manière à ce que chaque programme puisse cibler des priorités diverses, mais importantes en ce qui a trait aux projets de transport en commun. Par exemple, il faudrait prévoir un financement pour des projets et des collectivités de tailles diverses, des fonds de transfert, du financement fondé sur le mérite, ainsi que du financement pour des projets d'immobilisations, la remise en état, les infrastructures de transport en commun résistantes aux changements climatiques et les réseaux de transport actif. La coordination de ces programmes permettrait d'établir un cadre d'investissement global pour le transport en commun qui prévoirait un financement adéquat pour étendre et maintenir les réseaux de transport en commun du Canada.

Dorénavant, les réseaux de transport en commun et les municipalités devraient pouvoir avoir une idée précise de la façon dont ils peuvent obtenir du financement fédéral, de l'objectif de chaque programme et des critères d'évaluation qui seront appliqués aux demandes de financement des projets de transport en commun.

Aux fins de son mémoire prébudgétaire, l'ACTU a axé ses recommandations sur trois priorités : 1) Coordination des programmes fédéraux actuels en matière d'infrastructure de transport en commun; 2) Proposition de nouveaux programmes ciblant l'infrastructure de transport en commun; 3) Recommandations quant à la stratégie du Canada en matière d'environnement et de changements climatiques.

Recommandations

- 1. Coordonner et rationaliser les programmes et les politiques de financement actuels concernant le transport en commun en milieu urbain afin de doter le Canada d'un cadre d'investissement global pour le transport en commun. Il faudrait rendre ces programmes complémentaires en revoyant les exigences de programme concernant le partage des coûts, le cumul des sources de financement et les coûts admissibles.**

- 2. Le fonds d'infrastructure de transport collectif récemment proposé devrait répondre aux besoins d'expansion, de remplacement et de rénovation des réseaux de transport en commun du Canada. Afin d'optimiser l'élaboration de paramètres de programme, l'ACTU recommande la création d'un comité d'experts afin de cerner les pratiques exemplaires et de définir ce qui constitue une bonne analyse de rentabilité pour les projets de transport en commun.**
- 3. Alors que le gouvernement s'emploie à lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions, le secteur du transport en commun devrait être perçu comme un facteur et un intervenant de premier plan dans la réduction des émissions de GES au Canada. Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager à la fois la commercialisation de nouvelles technologies de transport en commun à faible émission de carbone et l'élaboration d'infrastructures résistantes aux changements climatiques et de réseaux de transport actif à intégrer à l'ensemble des réseaux de transport en commun du Canada.**

1. Coordination et optimisation des programmes actuels de financement du transport en commun

Il faudrait créer un cadre global d'investissement dans le transport en commun en coordonnant les multiples programmes et politiques fédéraux qui favorisent le transport en commun. Ce cadre devrait être axé sur des notions comme l'intermodalité, l'accessibilité, la sécurité, l'environnement et la qualité de vie.

Il faudrait définir clairement les rôles des programmes fédéraux actuels comme le Nouveau Fonds Chantiers Canada, le Fonds PPP Canada, le Nouveau Fonds pour le transport en commun, le Fonds de la taxe sur l'essence ainsi que l'ensemble des nouveaux programmes ou des programmes de remplacement en vue de les rendre complémentaires. Il faudrait revoir les exigences de ces programmes pour permettre un partage des coûts et le cumul de plusieurs sources de financement fédérales pour mener à bien un projet donné.

Les projets de transport en commun à portée régionale et nationale devraient demeurer admissibles à la version remaniée du Nouveau Fonds Chantiers Canada qui est proposée, ou au programme qui lui succédera.

Le modèle de financement divisé en tiers, selon lequel les municipalités, la province et le gouvernement fédéral se séparent à parts égales les coûts liés à un projet de transport en commun, devrait être la norme établie pour les investissements fédéraux dans le transport en commun, et le gouvernement fédéral devrait, au besoin, pouvoir assumer une plus grande part du coût total d'un projet.

La formule d'affectation de fonds pour des projets de transport en commun devrait être établie de façon claire et équitable. Ensemble, ces programmes devraient permettre le transfert de fonds et un financement fondé sur le mérite non seulement pour des projets d'immobilisations, mais aussi pour couvrir des dépenses de remise en état et d'entretien.

Le plan devrait prévoir un financement réservé à ce genre de projets pour les petites, moyennes et grandes collectivités. Selon le rapport que l'ACTU a publié en 2015 au sujet des besoins en

infrastructures de transport en commun du Canada, entre 2014 et 2018, les villes de plus de 2 millions d'habitants compteront pour 56 % des besoins en infrastructures de transport en commun, alors que la proportion sera de 40 % dans les villes de 400 000 à 2 millions d'habitants, et de 4 % dans les collectivités de moins de 400 000 habitants.

Ce nouveau programme devrait accorder un financement souple, surtout pour ce qui est de la taille des projets et du modèle d'approvisionnement. Ainsi, les analyses de rentabilité qui seront présentées seront les plus efficaces possible au lieu d'être conçues pour répondre à un seuil de coûts minimal. Même si les autres modèles de financement comme les partenariats public-privé devraient continuer d'appuyer des projets de transport en commun, il faudrait mettre fin aux présélections de PPP pour les demandes de fonds fédéraux.

Afin de clarifier les choses pour les réseaux de transport en commun qui planifient actuellement de grands projets d'immobilisations, le gouvernement devrait envoyer des lettres de contribution préliminaires aux nouveaux bénéficiaires de financement et à ceux qui ont été annoncés précédemment. Ainsi, les coûts préliminaires de conception et d'approvisionnement liés à ces projets seront admissibles aux programmes fédéraux de partage des frais. Il faudrait continuer d'administrer tous les projets de transport en commun annoncés précédemment selon le type de financement et le programme auxquels ils étaient associés lorsqu'ils ont été annoncés.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral devrait appuyer la classe moyenne du Canada en accordant des exemptions d'impôt pour les avantages offerts par les employeurs qui favorisent le transport en commun, y compris l'offre de laissez-passer mensuels ou annuels. Ce genre d'avantage permettrait aux travailleurs canadiens de bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu (en raison de l'exemption d'impôt applicable à l'avantage en question), ce qui, au bout du compte, réduirait les coûts qu'ils devraient assumer pour leurs déplacements à destination et en provenance de leur lieu de travail. Étant donné que cette mesure cible expressément les déplacements à destination et en provenance du lieu de travail, alors que la congestion routière est à son plus haut, cette hausse du taux de fréquentation du transport en commun aurait également un effet concret sur l'allègement de la congestion routière et aiderait le Canada à respecter ses engagements en matière de lutte contre les changements climatiques.

Coordonner et rationaliser les programmes et les politiques de financement actuels concernant le transport en commun en milieu urbain afin de doter le Canada d'un cadre d'investissement global pour le transport en commun. Il faudrait rendre ces programmes complémentaires en revoyant les exigences de programme concernant le partage des coûts, le cumul des sources de financement et les coûts admissibles.

2. Création d'un nouveau fonds d'infrastructures de transport en commun

La consultation avec les intervenants de l'industrie, y compris l'ACTU, sera essentielle à la réussite de tout projet de fonds d'infrastructure de transport en commun.

Ce fonds devrait s'inscrire dans un cadre global d'investissement dans le transport en commun, compléter le financement de transport en commun actuellement offert par le gouvernement du Canada, et comprendre du financement pour les collectivités de toutes les

tailles. Ce fonds devrait également pouvoir s'additionner à celui d'autres programmes fédéraux afin de permettre à un projet donné de bénéficier de plusieurs programmes fédéraux à la fois.

Habituellement, le gouvernement fédéral n'assume qu'une partie du coût total d'un projet de transport en commun, tandis que les provinces, les municipalités et les réseaux de transport en commun assument ensemble la majeure partie des coûts associés au projet. On craint que l'investissement à grand déploiement que le fédéral compte faire dans le développement du transport en commun puisse dépasser à lui seul les budgets réservés au transport en commun, et qu'il aille au-delà de la capacité des réseaux de transport à maintenir leur service actuel. Le gouvernement devrait combler ces lacunes en augmentant la part du financement fédéral pour ce nouveau fonds afin que celui-ci couvre une plus grande partie des coûts associés aux projets d'infrastructure de transport en commun.

Selon les estimations de l'ACTU, entre 2014 et 2018, les travaux de rénovation et de remplacement représenteront 28 % des besoins en infrastructure des réseaux de transport en commun. Il est important que le nouveau fonds d'infrastructure de transport en commun réponde aux besoins des réseaux de transport en commun canadiens en matière de rénovation.

Le programme devrait également financer des projets d'expansion, qui représentent 72 % des besoins en infrastructure de transport en commun, dans le cadre d'un processus fondé sur le mérite, en vue de créer, à long terme, des infrastructures axées sur l'intégration des modes de déplacement qui contribuent au développement de la nation.

Quels que soient les paramètres du programme, le gouvernement devrait veiller à ce que l'ensemble des projets qui reçoivent un financement fédéral puissent faire l'objet d'une bonne analyse de rentabilisation. Cette analyse devrait porter sur les avantages économiques, environnementaux et sociaux liés au projet, et sur l'utilisation optimale des réseaux de transport intermodal, l'aménagement du territoire, le développement axé sur le transport en commun et les plans de gestion des biens.

Conformément à la volonté du gouvernement de prendre des décisions fondées sur des données probantes, l'ACTU recommande que le gouvernement mette sur pied un comité temporaire regroupant des experts de l'industrie qui, d'ici la fin de 2016, feront des recommandations au gouvernement sur la conception de programmes et les critères d'admissibilité. Ce comité pourrait veiller à ce que les programmes soient conçus de manière à créer un fonds qui permettra de créer des réseaux de transport en commun efficaces et efficaces qui auront un effet direct sur la vie des Canadiens pendant plusieurs générations. Il fournira également des conseils éclairés aux responsables des réseaux de transports et aux municipalités quant aux critères objectifs à utiliser pour évaluer la rentabilité de leurs projets. Toutes les pratiques exemplaires établies par le comité d'experts pourraient également être appliquées à d'autres programmes de financement, le cas échéant.

Le fonds d'infrastructure de transport en commun récemment proposé devrait répondre aux besoins en matière d'expansion, de remplacement et de rénovation des réseaux de transport en commun du Canada. Afin d'optimiser l'élaboration de paramètres de programme, l'ACTU recommande la mise sur pied d'un comité d'experts chargé de déterminer les pratiques exemplaires et de définir ce qui constitue une bonne analyse de rentabilité pour les projets de transport en commun.

3. Lutter contre les changements climatiques grâce à la consultation, aux infrastructures et aux technologies à faible émission de carbone

Le secteur du transport en commun canadien veut jouer un rôle clé dans les efforts du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques. Le transport en commun contribue à réduire les émissions de GES en atténuant la congestion routière et en offrant des solutions de rechange pour les Canadiens qui veulent adopter un mode de vie qui produit moins de carbone. L'industrie du transport en commun cherche à appuyer davantage les efforts du gouvernement grâce à trois initiatives importantes : mener des consultations concernant le prix du carbone, encourager la commercialisation de technologies de transport en commun à faible émission de carbone, et créer des infrastructures de transport en commun résistantes aux changements climatiques qui encouragent les modes de transport actif.

Alors que le gouvernement s'emploie à créer un cadre national de lutte contre les changements climatiques, qui impliquerait notamment d'établir le prix du carbone, l'industrie du transport en commun devrait participer directement aux consultations du gouvernement. Ainsi, l'industrie du transport en commun du Canada pourra prendre connaissance des changements découlant des efforts du gouvernement et s'y adapter.

Il y a un gain d'efficacité supplémentaire qui peut être réalisé au sein du secteur du transport en commun et des transports afin de réduire les émissions de carbone. Selon le rapport sur les tendances en matière d'émissions qu'Environnement Canada a publié en 2011, les émissions provenant du secteur du transport (y compris les émissions causées par le transport de passagers, de marchandises et hors route), qui représentent 24 % de l'ensemble des GES, ont contribué le plus aux émissions de GES du Canada.

L'une des façons de réduire les émissions de GES dans l'industrie du transport en commun consisterait à encourager la commercialisation de technologies écologiques de pointe dans le secteur du transport en commun; un grand nombre de ces produits technologiques sont fabriqués au Canada. À l'instar de la Californie, qui a mis en place le projet de coupons pour l'acquisition de camions et d'autobus hybrides et sans émission, le gouvernement pourrait offrir des coupons pour couvrir une partie des coûts supplémentaires que le secteur du transport en commun doit assumer pour mettre à niveau son parc de véhicules (autobus, camions, bornes de recharge) en optant pour des véhicules à faible émission de carbone. Cela donnera un avantage concurrentiel aux fabricants canadiens qui produisent déjà des véhicules de transport en commun à faible émission de carbone au Canada.

Selon l'aperçu du secteur du transport en commun au Canada publié par l'ACTU, les réseaux de transport en commun canadiens demeurent plus susceptibles d'acheter des autobus au diesel que des autobus qui fonctionnent au biodiesel, au gaz naturel, à l'électricité ou au moyen d'une technologie hybride. D'ailleurs, dans l'ensemble, le recours à ces technologies de rechange dans les réseaux de transport en commun canadiens a connu une baisse entre 2010 et 2014.

En mettant en place un programme qui encourage l'utilisation de véhicules écologiques, et qui pourrait être mis en œuvre grâce au fonds d'infrastructures écologiques proposé afin d'encourager la fabrication écologique, on offrirait des incitatifs supplémentaires pour des projets de démonstration, ce qui permettrait aux réseaux de transport en commun de

déterminer dans quelle mesure ils pourraient intégrer des véhicules à faible émission de carbone à leur parc de véhicules. Même si les demandes au titre du programme varieront d'une année à l'autre selon les besoins de l'industrie du transport en commun, le gouvernement pourrait établir un plafond budgétaire de 75 millions de dollars pour des coupons ou d'autres incitatifs mis en place dans le cadre de ce programme.

Le gouvernement devrait également encourager l'industrie du transport en commun à créer des infrastructures résistantes aux changements climatiques en permettant aux projets de transport en commun qui tiennent compte de ces priorités d'obtenir du financement et des fonds supplémentaires au moyen du fonds d'infrastructures écologiques qui est proposé. Le financement des infrastructures de transport en commun résistantes aux changements climatiques servirait à la rénovation, la construction, le remplacement, l'expansion ou l'achat et l'installation d'actifs fixes ou d'infrastructures qui permettront aux réseaux de transport en commun de résister aux effets des changements climatiques.

Le gouvernement devrait veiller à ce que les infrastructures et les réseaux de transport actif soient admissibles aux programmes d'infrastructure fédéraux. Ces investissements permettent de mettre en place des actifs fixes qui facilitent les déplacements à pied et à bicyclette dans le cadre d'une stratégie globale de transport en commun axée sur le partage de la route qui aurait des effets positifs sur l'environnement et sur la santé des Canadiens.

Alors que le gouvernement s'emploie à lutter contre les changements climatiques et ses répercussions, le secteur du transport en commun devrait être perçu comme un facteur et un intervenant de premier plan dans la réduction des émissions de GES au Canada. Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager à la fois la commercialisation de nouvelles technologies de transport en commun à faible émission de carbone et l'élaboration d'infrastructures résistantes aux changements climatiques et de réseaux de transport actif dans l'ensemble des réseaux de transport en commun du Canada.

Conclusion

L'engagement sans précédent pris par le gouvernement fédéral à l'égard des infrastructures de transport en commun en milieu urbain facilitera l'intégration des modes de déplacement dans les villes canadiennes pour les générations à venir. S'il répond au besoin répandu d'accroître les investissements dans les infrastructures de transport en commun, le Canada pourra en tirer des avantages économiques et environnementaux substantiels.

Cependant, le gouvernement du Canada doit veiller à obtenir le meilleur rendement possible pour ses investissements. Pour ce faire, il peut miser sur la consultation, des mesures souples et la mise en œuvre des pratiques exemplaires.

L'ensemble des programmes de financement du transport en commun offerts par le gouvernement fédéral devraient prévoir du financement pour des projets et des collectivités de tailles diverses, des transferts de fonds et du financement fondé sur le mérite, ainsi que du financement pour les immobilisations, la remise en état, les infrastructures de transport en commun résistantes aux changements climatiques et les réseaux de transport actif.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'établir le financement de ces projets, il sera essentiel de permettre le cumul de sources de financement fédéral pour encourager le développement rapide et efficace des infrastructures de transport en commun du Canada. Le programme d'infrastructure de transport en commun proposé devrait répondre aux besoins de l'industrie canadienne du transport en commun en matière de rénovation, de remplacement et d'expansion.

Grâce à cette stratégie globale canadienne pour le transport en commun, le Canada modernisera ses centres urbains en faisant d'eux des pôles économiques novateurs et écologiques. En adoptant une approche fondée sur des données probantes qui tient compte des besoins réels et des possibilités qui s'offrent à ce secteur, nous pouvons travailler en collaboration afin d'améliorer la qualité de vie dans les villes, de stimuler l'économie, de faciliter la mobilité et de protéger l'environnement. Nous avons hâte de collaborer avec le gouvernement dans ce dossier important à l'avenir.