

UN CADRE NATIONAL DE POLITIQUE DU TRANSPORT EN COMMUN : QUE PEUT APPRENDRE LE CANADA DES AUTRES PAYS?



À gauche: Strasbourg, France; à droite: Londres, Royaume-Uni

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada ont accru leurs investissements dans l'expansion et le renouvellement des réseaux de transport en commun. Toutefois, le Canada ne dispose toujours pas d'un cadre national coordonné de politiques et de programmes visant à baliser ces investissements et en maximiser les retombées.

Idéalement, un tel cadre devrait intégrer les objectifs, les priorités et les activités des administrations municipales, provinciales et fédérales. Il fixerait des objectifs pour les réseaux de transport en commun au Canada et définirait les rôles, les responsabilités et les priorités de chaque ordre de gouvernement. Il guiderait le financement public du transport en commun et définirait le rôle du secteur privé. Enfin, il permettrait d'identifier les sources de financement durable pour assurer les investissements requis et l'exploitation continue des réseaux.

Depuis plusieurs années, l'ACTU souligne la nécessité d'un cadre national du transport en commun, et les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu qu'un tel cadre s'impose (voir l'Exposé analytique 37, « Le cadre de politique canadien de transport en commun : un consensus se dégage », à www.cutaactu.ca). Maintenant, il est temps pour les parties intéressées de tenir un débat éclairé sur la façon de structurer le cadre et sur ce qu'il devrait inclure.

Heureusement, de nombreux autres pays ont déjà mis en œuvre des éléments de leur propre cadre national politique du transport en commun. L'ACTU est sur le point de terminer une nouvelle étude visant à déterminer ce que ces pays ont appris et ce que le Canada peut en tirer. Le présent exposé résume les conclusions

de cet examen portant sur les pays membres du G8 (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Russie, Japon) et sur la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la République de Corée. Les sections suivantes décrivent les principaux résultats des chercheurs, et indiquent les domaines dans lesquels le Canada pourrait tirer profit des leçons apprises dans ces pays.

Aperçu de l'analyse

Comme première étape de la recherche menée pour l'ACTU, l'équipe de consultants a examiné la politique nationale des transports de chaque pays et a réalisé des entrevues pour en cerner les éléments majeurs, qui ont ensuite été regroupés sous plusieurs thèmes importants dans le contexte canadien. Par exemple, les aspects financiers ont été répartis en cinq thèmes : **le financement, les subventions des tarifs et les exonérations fiscales, le financement des immobilisations, le financement des dépenses de fonctionnement et les possibilités de génération locale de revenus**. Le rôle du secteur privé a été inclus afin de tenir compte de son importance dans les politiques des pays d'Europe et d'Asie. **L'inclusion sociale** est une valeur clé incorporée dans les politiques de transport en commun de nombreux pays, et elle a également été prise en compte. **Le soutien administratif et le niveau d'intégration des politiques** ont été inclus en raison de leur pertinence pour les questions de gouvernance. Le traitement des **régions autonomes** est également un élément important de plusieurs politiques nationales du transport en commun. Enfin, l'importance de la planification a été prise en compte par l'inclusion de deux thèmes connexes, à savoir **l'aménagement urbain et les exigences touchant la planification**.

Ces thèmes, et les éléments qu'ils comportent, sont présentés dans le tableau détaillé (page suivante), qui indique leur présence ou leur absence dans chaque pays. Il convient de noter que ce tableau est indicatif et ne saisit pas les subtilités que revêt un élément donné dans un pays particulier. Néanmoins, il représente la première tentative rigoureuse visant à définir la structure et le contenu possibles d'un cadre stratégique global pour le transport en commun au Canada, et il pourrait baliser les efforts futurs.

Principales conclusions

L'étude a révélé que tous les pays du G8, ainsi que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la Corée disposent à divers degrés d'éléments d'un cadre national de politique du transport en commun. Toutefois, des différences significatives existent à maints égards d'un pays à l'autre : le rôle global du gouvernement national, l'existence d'une législation du transport et de programmes d'investissement, et la nature des modèles d'affaires et de la propriété des réseaux de transport en commun. Les paragraphes ci-dessous traitent de plusieurs thèmes clés qui se dégagent de l'étude.

Niveau d'intérêt national envers le transport en commun. En général, les gouvernements nationaux ont joué un rôle plus actif au cours de la dernière décennie. La Corée a des programmes de financement pour l'intégration du transport et de l'aménagement urbain, la gestion de la demande du transport, les technologies de pointe et l'assistance aux personnes à mobilité réduite. La France a défini des politiques clés pour le développement durable, dans lequel le transport en commun joue un rôle primordial. L'Allemagne transfère aux autorités locales des fonds stables, récurrents et flexibles pour le transport en commun. Aux États-Unis, l'intérêt et le financement ont augmenté quand on a démontré les avantages économiques du transport en commun, et des programmes de financement en contrepartie ont été établis. L'Australie a créé une Unité des grandes villes et élabore actuellement une politique nationale du transport en commun. La Nouvelle-Zélande assure un financement relativement stable et prévisible des dépenses d'équipement et des coûts d'exploitation du transport en commun. Au Japon, le gouvernement national, qui s'intéressait peu par le passé au transport en commun, est devenu plus actif en réponse à la déréglementation de ce secteur et aux réductions de service dans les régions rurales. Par comparaison, l'Italie, la Russie et le Canada ont été moins actifs en termes de politique nationale du transport en commun. La Russie n'a fait que des investissements limités dans le transport en commun et n'a pas de politique nationale en cette matière. Le Canada a augmenté son financement des immobilisations dans le transport en commun, mais il n'a pas de politique de financement et il ne prévoit pas élaborer un cadre stratégique national.

Subventions gouvernementales aux investissements. La plupart des gouvernements nationaux préfèrent investir dans les projets d'immobilisations, la recherche et les études de technologie ou de planification, plutôt que de subventionner les coûts de fonctionnement des réseaux de transport en commun. Toutefois, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne fournissent jusqu'à la moitié des fonds d'exploitation pour tous les réseaux de transport en commun dans leur pays, et le Royaume-Uni et les États-Unis assurent également un certain pourcentage des fonds d'exploitation.

Possibilités de génération locale de revenus. Seuls les États-Unis et la France donnent aux autorités locales certains pouvoirs de taxation afin de soutenir le transport en commun. Aux États-Unis, les régions et les municipalités financent le transport en commun à même les taxes sur les cotisations sociales locales, l'essence et la vente.

Modèles d'affaires du transport en commun et participation du secteur privé. Dans la plupart des pays examinés, les gouvernements réglementent et contrôlent les services de transport en commun, et peuvent charger des exploitants privés d'offrir, sous contrat, les services. Cela peut réduire les coûts des immobilisations et de la main-d'œuvre, réduire les risques de conflits de travail et permettre aux exploitants d'appliquer leurs connaissances de la demande du marché, des itinéraires et de l'établissement des horaires de service. Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, certains exploitants privés déréglementés peuvent fournir des services commerciaux sans être soumis au contrôle des gouvernements locaux ou régionaux. Toutefois, ces dispositions peuvent entraîner une baisse des niveaux de service et de l'intégration des services et de la tarification entre les exploitants, à moins que les gouvernements n'établissent des normes en ces matières.

Concurrence avec les investissements dans le secteur routier. Les pays vastes et à faible densité de population (p. ex., les États-Unis, le Canada, l'Australie, voire la Nouvelle-Zélande) ont tendance à privilégier les investissements nationaux dans le réseau routier, au détriment du transport en commun. À l'inverse, l'intérêt et les investissements dans le transport en commun sont plus grands dans les pays à forte densité de population et où le développement urbain est plus poussé.

Intégration des politiques nationales. La coordination des politiques nationales entre le transport en commun et les autres secteurs reste un défi. Toutefois, les États-Unis ont intégré leur politique des transports dans les domaines de la planification, de la recherche et de l'environnement, et dans une certaine mesure dans le logement abordable. La stratégie d'habitabilité exige l'intégration des politiques de la Federal Transit Administration, du Département du logement et du développement urbain, de l'Environmental Protection Agency et du Département de l'agriculture.

Unité d'élaboration des politiques urbaines. Dans plusieurs pays, les agences nationales élaborent ou soutiennent des politiques de financement, d'aménagement urbain, de logement social, de transport ou de politique fiscale s'adressant aux villes. Le ministère britannique des Transports a une Direction des politiques urbaines qui travaille avec les régions métropolitaines à l'extérieur de Londres; en Australie, l'Unité des grandes villes fournit des conseils sur la politique, la planification et les questions d'infrastructure; au Canada, Transports Canada a établi un groupe Politiques et planification relatives au transport urbain.

Exigences en matière de planification intégrée. Les pays examinés ont en général amélioré leur intégration de la planification de l'aménagement urbain et des transports. En Allemagne, en France et en Corée, les autorités exigent que le transport en commun soit arrimé à l'aménagement urbain. La France et l'Allemagne lient ces exigences à leurs investissements dans le transport en commun, mais il subsiste un décalage entre les autorités régionales du transport en commun et la maîtrise municipale de l'aménagement urbain. Le Canada oblige les municipalités à produire un Plan intégré pour la durabilité de la collectivité comme condition pour recevoir des transferts au titre de la taxe d'accise fédérale sur l'essence, mais l'intégration des politiques est imparfaite en raison de la fragmentation des autorités responsables de l'aménagement urbain et du transport. La plupart des pays exigent que les autorités locales aient des plans stratégiques de transport à long terme et certains (p. ex., Allemagne, France, Corée) vont plus loin dans l'intégration modale et les normes de service.

ÉLÉMENTS OBSERVÉS DANS LES CADRES NATIONAUX DE POLITIQUE DE TRANSPORT EN COMMUN	Canada	États-Unis	Australie	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Italie	France	Allemagne	Russie	Japon	Corée
FINANCEMENT											
Politique de tarification (p. ex., taux de récupération minimaux par la tarification)				✓		✓					
SUBVENTIONS DES TARIFS OU EXONÉRATIONS FISCALES											
Passages gratuits ou subventionnés pour les personnes âgées				✓	✓					✓	✓
Passages gratuits ou subventionnés pour les personnes handicapées				✓	✓			✓			
Passages gratuits ou subventionnés pour les jeunes et les étudiants										✓	✓
Cartes de transport déductibles d'impôt	✓	✓									
Exemptions fiscales pour la prise en charge du transport par l'employeur (p. ex., laissez-passer, autobus de ramassage d'employés)		✓			✓						
FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS											
Financement prévisible des immobilisations		✓		✓	✓	✓	✓	✓			
Financement des immobilisations pour la réduction des émissions		✓					✓				
Financement des immobilisations pour améliorer l'accessibilité		✓		✓	✓					✓	✓
Financement des nouvelles technologies de transport en commun										✓	✓
Financement de la R et D en transport en commun		✓		✓				✓		✓	✓
Processus concurrentiel de sélection des projets		✓			✓		✓	✓			
Exigences de partage des coûts		✓				✓	✓				
FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION											
Financement prévisible de l'exploitation		✓		✓	✓			✓		✓	✓
Mécanismes clairs d'affectation des fonds d'exploitation		✓		✓	✓			✓			
POSSIBILITÉS DE GÉNÉRATION LOCALE DE REVENUS											
Dévolution de pouvoirs et de responsabilités de taxation aux gouvernements locaux et régionaux pour les réseaux de transport en commun		✓				✓	✓				
Dévolution de pouvoirs et de responsabilités aux gouvernements locaux et régionaux pour leur permettre de tarifier la congestion et l'utilisation des routes					✓	✓	✓	✓			
SECTEUR PRIVÉ											
Possibilité que le service de transport en commun soit défini par le gouvernement local ou régional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
INCLUSION SOCIALE											
Des services accessibles pour les clients à mobilité réduite doivent être fournis dans les mêmes zones desservies par le réseau public régulier		✓					✓	✓			
SOUTIEN ADMINISTRATIF											
Organisme fédéral d'élaboration de politiques urbaines (peut faire partie d'un grand ministère)	✓	✓	✓		✓		✓	✓			✓
NIVEAU D'INTÉGRATION DES POLITIQUES											
Politique de transport en commun intégré dans un cadre stratégique national plus vaste (p. ex., l'environnement, le développement urbain, l'industrie, la santé, la sécurité) existant ou en devenir		✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓
Politiques autonomes du transport en commun existantes ou en devenir		✓		✓			✓	✓			
Prise en charge de la réglementation supranationale (p. ex., réglementations de l'UE, Protocole de Kyoto)	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RÉGIONS AUTONOMES											
Grandes villes soumises à des politiques différentes de celles du reste du pays					✓		✓	✓			
Certaines provinces ou États soumis à des politiques différentes de celles du reste du pays					✓			✓			
AMÉNAGEMENT URBAIN											
Obligation d'intégrer l'aménagement urbain et le transport						✓	✓	✓			✓
Investissement fédéral tributaire des engagements touchant l'aménagement urbain											
PLANIFICATION DES BESOINS											
Obligation de recourir à l'intégration modale							✓	✓			✓
Obligation de se doter de plans de transport régionaux à long terme		✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓
Obligation de se doter de normes de service (p. ex., rendement, tarification, équipements, niveaux et types de service, etc.)							✓	✓		✓	✓

Recommandations

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'ACTU insiste depuis plusieurs années sur la nécessité d'un cadre stratégique canadien pour le transport en commun. Conformément à cette position, le rapport final de l'étude décrite ici (qui sera disponible à www.cutaactu.ca) comprendra les recommandations suivantes :

- **Le gouvernement fédéral devrait créer un fonds national pour le transport en commun afin d'assurer un financement prévisible et à long terme des immobilisations.** En outre, les gouvernements provinciaux devraient fortement être encouragés à financer les immobilisations et les coûts d'exploitation des réseaux de transport en commun. Le Canada peut étudier ce qui s'est fait en Nouvelle-Zélande, en Allemagne et aux États-Unis.
- **Une politique ou une stratégie nationale devrait être élaborée.** La Nouvelle-Zélande offre à cet égard des leçons qui sont particulièrement pertinentes pour le Canada.
- **Les secteurs public et privé devraient participer à l'élaboration des politiques nationales du transport en commun, afin d'augmenter les chances de succès et de conformité.** La Nouvelle-Zélande, la France et le Royaume-Uni peuvent offrir de précieux exemples à cet égard.

Le rapport comprendra également un certain nombre d'autres recommandations concernant la structure et les détails d'un cadre stratégique national du transport en commun, reflétant deux grands sujets d'intérêt pour le transport en commun :

- **Comment créer un mécanisme stable et prévisible de financement des immobilisations et de l'exploitation?** Quel est le meilleur rôle pour les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada? Quels mécanismes générateurs de revenus peuvent diversifier le financement du transport en commun et en augmenter la stabilité globale? Quels accords de partage des coûts entre les différents ordres de gouvernement sont les plus équitables

et les plus efficaces? Quelles conditions le fédéral et les provinces peuvent-ils imposer aux gouvernements locaux pour recevoir des fonds? Comment les gouvernements peuvent-ils collaborer pour soutenir la recherche et le développement?

- **Comment améliorer les politiques et les pratiques?** Quel rôle doit jouer chaque ordre de gouvernement dans l'élaboration d'un cadre stratégique national du transport en commun, et dans la planification des services de transport en commun? Comment les gouvernements peuvent-ils augmenter l'achalandage du transport en commun par une politique fiscale? Quelles politiques dans d'autres secteurs pourraient mieux soutenir les objectifs et les priorités du transport en commun? Comment les appels d'offres peuvent-ils réduire les coûts, améliorer l'efficacité et gérer les risques?

Aller de l'avant

Le transport en commun peut être le catalyseur de solutions aux problèmes auxquels sont confrontés tous les ordres de gouvernement. Les politiques du transport en commun ne peuvent dépendre d'un seul ordre de gouvernement, et elles doivent être intégrées dans les stratégies gouvernementales à tous les niveaux. L'ACTU continuera de promouvoir avec vigueur le rôle du transport en commun dans les diverses sphères d'activité au Canada : santé, mobilité, développement économique, environnement et qualité de vie globale.

Le premier défi que le Canada doit relever, c'est trouver un moyen d'assurer le financement durable du transport en commun. Nous pouvons tirer plusieurs leçons chez les 11 pays examinés, et l'ACTU entamera un débat sur les nouvelles façons pour le Canada d'assurer un financement stable, prévisible et adéquat du transport en commun. Toutefois, ce débat ne doit pas s'arrêter aux gouvernements et à l'industrie : il sera essentiel de collaborer avec des partenaires clés tels la Fédération canadienne des municipalités et la Chambre de commerce du Canada.



Washington, États-Unis (Tom Koebel)

L'Association canadienne du transport urbain (ACTU) se fait le porte-parole du secteur du transport en commun au Canada. Pour obtenir un complément d'information - rapports de recherche, mises à jour du secteur, bulletins de nouvelles et autres - veuillez communiquer avec nous ou visiter notre site Web.



Bureau 1401 • 55 rue York • Toronto (Ontario) • M5J 1R7 • Canada

Tél: 416-365-9800 • Téléc: 416-365-1295 • transit@cutaactu.ca • www.cutaactu.ca