

- EXPOSÉ ANALYTIQUE -

PLAN DIRECTEUR POUR LE FINANCEMENT PERMANENT DU TRANSPORT COLLECTIF





S O M M A I R E

L'annonce d'un fonds permanent pour le transport collectif (FPTC) constitue un important pas en avant, peut-être transformateur, dans la progression du transport collectif. L'Association canadienne du transport urbain (ACTU) félicite le gouvernement de la création de ce fonds et présente ici des recommandations qui, nous l'espérons, contribueront à optimiser l'efficacité du programme. En offrant davantage de services de transport collectif, nous pouvons contribuer à décongestionner nos villes, à créer de bons emplois et prendre des mesures concrètes à l'égard du climat.

“EN OFFRANT DAVANTAGE DE SERVICES DE TRANSPORT COLLECTIF, NOUS POUVONS CONTRIBUER À DÉCONGESTIONNER NOS VILLES, À CRÉER DE BONNS EMPLOIS ET PRENDRE DES MESURES CONCRÈTES À L'ÉGARD DU CLIMAT.”

L'ACTU espère que le FPTC pourra tabler sur le succès de deux autres initiatives associées à l'infrastructure du transport collectif : le Fonds pour le développement des collectivités (FDC), anciennement appelé le Fonds de la taxe sur l'essence, et le Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (PIIC). Les deux programmes

comportent des caractéristiques, comme l'habilitation des municipalités dans la sélection des projets et l'attribution des fonds en fonction de l'achalandage, qui permettraient de réaliser le potentiel du FPTC.

Malgré les succès généraux des deux programmes, il demeure difficile d'égaliser les fonds versés dans le cadre des projets. Cette difficulté se manifeste de deux façons. Comme de nombreuses provinces n'égalent pas les fonds fédéraux pour le transport collectif, plus du quart des fonds d'infrastructure n'ont pas été dépensés au cours des cinq dernières années. Il existe également d'importantes disparités régionales. Comme six provinces ne bénéficient pas des fonds fédéraux accessibles, presque tous les investissements dans le transport collectif sont effectués dans les quatre plus grandes provinces.

Pour permettre que les fonds soient versés en prévision des projets et pour multiplier les services de transport collectif, surtout dans les petites provinces qui réalisent des projets de moindre envergure, l'ACTU recommande de créer, dans le FPTC, un volet qui n'exige pas de fonds de contrepartie provinciaux. En outre, pour permettre de réduire les fonds inutilisés, l'ACTU recommande de miser sur le succès éprouvé du Fonds pour le développement des collectivités, avec son financement prévisible. Le présent exposé approfondit ces recommandations, dans l'espoir que le FPTC devienne le programme de transformation qu'il a le potentiel d'être. Nous pouvons améliorer le transport collectif pour que les collectivités puissent continuer d'effectuer des déplacements tout en réduisant leurs émissions.

FINANCEMENT PRÉVISIBLE QUI ÉGALE LES MONTANTS VERSÉS POUR LES PROJETS

L'avènement d'un FPTC représente une amélioration importante pour la progression du transport collectif. Il peut résoudre de mieux gérer le cycle d'expansion et de ralentissement qui a jadis compromis la planification du transport collectif, les réseaux étant forcés d'intensifier les plans à mesure que de nouveaux fonds temporaires deviennent disponibles, pour ensuite s'arrêter lorsqu'ils atteignent la fin du programme. La nature prévisible du FPTC peut créer un volet de projets plus importants, souvent axés sur le transport ferroviaire, qui peuvent être transformateurs. Pour tirer l'avantage maximal de ce fonds, l'ACTU recommande d'adopter trois caractéristiques des programmes fédéraux en place.

Le premier est la répartition des fonds selon l'achalandage, comme le prévoit actuellement le PIIC. Cela évite le besoin de présenter une demande. Une deuxième caractéristique des programmes en place se trouve dans le FDC, anciennement appelé le Fonds de la taxe sur l'essence, qui permet aux municipalités de choisir leurs propres projets. Combinée à la prévisibilité du FDC, la capacité de jumeler les dollars aux projets explique pourquoi cette caractéristique réussit si bien à construire rapidement des infrastructures de tous types, y compris celles du transport collectif, sans taux de déchéance du financement.

Le FDC comporte également une autre caractéristique qui améliore la prévisibilité. Les paiements sont distribués deux fois par année; les municipalités peuvent les mettre en banque, contracter des emprunts sur la base de ses revenus et les appliquer à des projets, à leur discrétion. Le FDC est également établi par la loi, ce qui lui donne une « autorisation permanente », sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation d'un projet de loi budgétaire parlementaire avant que les ministères soient autorisés à le dépenser. Par conséquent, le fonds permet d'éviter les taux de déchéance élevés des autres programmes.

RECOMMANDATIONS :

- **Répartir les fonds selon une formule fondée sur l'achalandage**, les fonds étant acheminés deux fois par année grâce à un pouvoir permanent de dépenser prévu par la loi et un facteur d'indexation annuel, pour se protéger contre l'inflation.
- **Habiliter l'administration locale** en permettant aux municipalités de superviser la sélection des projets.



POURQUOI LE FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS EST EFFICACE

Le Fonds pour le développement des collectivités est efficace pour construire des infrastructures, y compris celles du transport collectif, sans les fonds inutilisés observés dans d'autres programmes, en raison de cinq caractéristiques. L'ACTU recommande qu'un FPTC comprenne les éléments suivants :

- Une formule de financement claire qui permet aux municipalités de planifier à long terme.
- Une habilitation municipale créée par des ententes trilatérales avec Ottawa et la province.
- Des paiements annuels directs aux municipalités qui peuvent être mis en banque et servir de contrepartie pour contracter des emprunts.
- Des municipalités qui supervisent la sélection et l'approbation des projets.
- Un pouvoir permanent de dépenser prévu par la loi.



ABOLIR LES DISPARITÉS RÉGIONALES

L'investissement canadien dans le transport collectif est l'histoire de deux pays. Dans les provinces les plus peuplées qui comptent les plus grandes villes – notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec – les gouvernements provinciaux de toute allégeance ont une forte tendance à appuyer les investissements dans le transport collectif. Mais ailleurs, les provinces laissent souvent la responsabilité du financement du transport collectif aux municipalités, qui ne disposent habituellement pas des ressources nécessaires pour offrir plus de services. Le problème ne fait que s'aggraver lorsque le manque de financement provincial empêche le versement des fonds fédéraux aux collectivités. Mais le FPTC peut abolir ces disparités en permettant de tirer des leçons des programmes déjà en place.

POURQUOI LE TRANSPORT COLLECTIF EST IMPORTANT

Peu de choses influencent plus l'équité sociale et l'environnement que le transport collectif. Ce dernier est essentiel pour réduire la congestion dans les villes, atteindre les objectifs climatiques et offrir un accès universel à l'emploi et à l'éducation.

Avant la pandémie, plus de six millions de Canadiens utilisaient le transport collectif chaque jour. Même pendant la pandémie de COVID-19, à la fin de 2020, plus de 2,5 millions de personnes comptaient chaque jour sur le transport collectif – surtout celles qui habitaient trop loin du lieu de travail ou de l'école pour marcher ou utiliser le vélo, mais dont les revenus étaient trop faibles pour utiliser une voiture. Ces travailleurs sont dans une mesure disproportionnée des personnes de couleur, et la plupart sont des femmes. Le transport collectif est aussi une bouée de sauvetage pour de nombreux aînés et de nombreuses personnes handicapées, qui en dépendent chaque jour pour effectuer leurs déplacements essentiels. Le fait de donner à plus de gens un accès à la mobilité urbaine en offrant plus de services de transport collectif permettra de relier plus de collectivités et d'offrir des solutions de rechange à la voiture, à l'ère de la hausse de la tarification du carbone.

Dans les petites collectivités situées dans de petites provinces qui ne financent pas le transport collectif, en grande partie, les niveaux de service sont beaucoup moins élevés. On y compte moins d'autobus, qui effectuent des passages plus rares, et parfois, aucun service n'est offert les soirs et les fins de semaine.

Le transport collectif en soi est un moyen efficace d'atteindre nos objectifs climatiques et de contrôler l'étalement urbain. De nombreux réseaux adoptent les véhicules à zéro émission et l'électrification, pour réduire davantage les émissions. Déjà, les services de transport collectif existants réduisent les émissions de 14,3 millions de tonnes par année¹.

“

AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES, PLUS DU QUART DES MONTANTS BUDGÉTÉS ONT ÉTÉ INUTILISÉS.

”

Les municipalités possèdent plus de 60 % des infrastructures canadiennes, mais ne reçoivent que 10 % des recettes fiscales, en raison des outils fiscaux limités. En revanche, le gouvernement fédéral ne possède qu'une petite partie de notre infrastructure, mais joue un rôle important dans son financement, sa réglementation et l'établissement des normes s'y rapportant. Par exemple, le PIIC versera plus de 23 milliards de dollars en fonds d'immobilisations dans le transport collectif sur 12 ans, en partenariat avec les provinces et les territoires, lesquels viennent évaluer les montants. Dans les provinces où cela se fait, les résultats sont impressionnants. Mais dans les provinces de l'Atlantique, au Manitoba et en Saskatchewan, où cette façon de faire est absente, pour la plupart, les collectivités ne peuvent bénéficier de cet avantage.

Le Nouveau-Brunswick, par exemple, affiche des niveaux de service correspondant à environ la moitié de la moyenne nationale et près d'un cinquième de son parc d'autobus est en mauvais état². La province a laissé intacts plus de 120 millions de dollars en financement fédéral potentiel pour le transport collectif. Au moment de la rédaction du présent document, le gouvernement du Manitoba dispose de 560 millions de dollars octroyés par le fédéral qu'il n'a pas encore jumelés à des projets. En Nouvelle-Écosse, ce montant s'élève à 220 millions de dollars et à Terre-Neuve-et-Labrador, à 53 millions de dollars. Dans certains cas, les collectivités n'ont toujours pas reçu de montants provenant de la deuxième phase du PIIC, dont les ententes ont été signées en 2018.

En revanche, l'Ontario profite beaucoup plus des fonds fédéraux. Étant donné qu'elle compte plusieurs grands réseaux qui comprennent des installations ferroviaires, ses besoins en capital sont plus importants. Tant et si bien que la province a demandé 7,5 milliards de dollars supplémentaires, qui s'ajoutent à son allocation du PIIC, pour réaliser d'importants projets d'agrandissement du service ferroviaire dans la région du grand Toronto et de Hamilton^{3,4} - et elle a tout récemment conclu une entente avec le gouvernement fédéral pour qu'il investisse 12 milliards de dollars dans ces projets.

Étant donné que de nombreuses provinces n'égalent pas les fonds fédéraux du PIIC versés pour le transport collectif, Infrastructure Canada n'est pas en mesure de dépenser tous les fonds d'infrastructure alloués dans le budget fédéral. Au cours des cinq dernières années, plus du quart des montants budgétés ont été inutilisés. Depuis 2015, Infrastructure Canada est autorisé à dépenser en moyenne 6,82 milliards de dollars par année, mais, dans les faits, a dépensé en moyenne 5,07 milliards de dollars⁵. Une des conséquences majeures de cette situation est la perte des avantages économiques de la construction du transport collectif - le créateur d'emplois le plus efficace de toutes les catégories d'infrastructures⁶ - ainsi que des avantages climatiques connexes.



Pour remédier à cette iniquité, l'ACTU recommande que le FPTC comprenne un niveau de base de financement du transport collectif à l'échelle du pays qui ne dépend pas des fonds provinciaux de contrepartie. Cela permettrait aux petits projets à réaliser dans de petites collectivités d'être mis en œuvre, même sans fonds de contrepartie provinciaux, tout en maintenant la capacité du PIIC d'aider les grandes villes à construire des infrastructures à plus grande échelle, souvent ferroviaires, grâce aux contributions provinciales. Le FPTC doit également inclure une dérogation rurale pour aider les municipalités rurales à mettre en place un réseau de transport collectif, et l'ACTU appuie l'annonce fédérale récente d'un fonds de 250 millions de dollars consacré aux projets de transport collectif ruraux.



RECOMMANDATIONS :

L'ACTU recommande que le fonds permanent pour le transport collectif comprenne trois volets :

- **Un volet de base pour toutes les collectivités qui ne comptent pas sur des fonds provinciaux de contrepartie** pour corriger la disparité actuelle qui fait en sorte que presque la totalité des investissements du PIIC dans le transport collectif sont effectués dans les quatre plus grandes provinces, en raison des fonds inutilisés dans les provinces de l'Atlantique, au Manitoba, en Saskatchewan et dans les territoires. De nombreux projets, souvent plus petits, ne sont donc pas réalisés. La création d'un financement de base modique, mais garanti, serait très avantageuse pour les petites municipalités de ces provinces et territoires.
- **Un volet consacré à des projets plus importants, souvent liés au transport ferroviaire, qui nécessitent des fonds de contrepartie provinciaux.** Les grands réseaux de transport collectif ont souvent plus besoin de montants de capital, parce que les projets ferroviaires exigent une plus forte concentration de capital – et il est essentiel de tirer profit des fonds supplémentaires des provinces pour couvrir les coûts plus élevés de ces projets de transformation.
- **Maintien du fonds pour les municipalités rurales n'offrant pas encore de services de transport collectif** au-delà de 2025, année d'expiration du programme actuel.



HABILITER LES MUNICIPALITÉS

Le fonds permanent pour le transport collectif devrait permettre aux municipalités – ou aux commissions régionales de transport, dans les cas où des projets font participer plusieurs municipalités – de superviser la sélection, la conception et l'approbation des projets. C'est une des principales raisons pour lesquelles le Fonds pour le développement des collectivités a été si efficace pour construire des infrastructures, y compris dans le secteur du transport collectif. Des données internationales indiquent que l'habilitation des administrations locales permet de multiplier les services de transport collectif plus rapidement, pour un coût par kilomètre moins élevé⁸.

Le Fonds pour le développement des collectivités a été un des premiers instruments permettant d'amener les municipalités autour de la table, grâce à des ententes trilatérales conclues entre les gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations locales⁹. En vertu du FDC, les municipalités sélectionnent les projets et supervisent la construction, sous l'autorité des provinces. Le gouvernement fédéral fixe des objectifs nationaux, négocie les modalités au moyen d'ententes provinciales, distribue les fonds et gère l'orientation générale.

Les provinces administrent le programme, assurent la conformité des municipalités aux modalités et font état des résultats. Il existe également un mécanisme de règlement des différends.

La mise en place d'un tel forum peut être utile pour éliminer le fléau de l'expansion du transport collectif au Canada, lorsqu'un ordre de gouvernement modifie sa position vis-à-vis d'un projet, habituellement après un changement de parti au pouvoir. Les changements apportés aux projets ou le retard ou même l'annulation de ces projets, qui sont souvent de grande envergure et offrent un potentiel de transformation, comme les métros, les TLR ou les autobus – ont fait des ravages dans les villes. Même si l'inclusion des municipalités ou des réseaux régionaux de transport collectif dans les ententes de gouvernance en tant que partenaires n'atténuerait peut-être pas tous les problèmes, elle améliorerait le statu quo en permettant de jumeler les fonds aux projets inclus dans les plans de transport en collectif à long terme des municipalités.

RECOMMANDATION :

- **Habiliter les administrations locales et régionales** au moyen d'ententes trilatérales conclues avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin de sélectionner, de concevoir et d'approuver des projets, en se basant sur le succès avéré du Fonds pour le développement des collectivités.





ASSURER LA RESPONSABILISATION ET EFFECTUER UN SUIVI DES RÉSULTATS

Les programmes actuels, comme le PIIC, contiennent déjà des normes fédérales applicables à des questions comme les évaluations environnementales et les exigences en matière d'accessibilité des personnes handicapées. Ces programmes doivent être maintenus.

De plus, l'Association canadienne du transport urbain et Statistique Canada effectuent un suivi des aspects comme l'achalandage, les niveaux de service, le pourcentage d'une collectivité située à moins de 500 mètres d'un point d'accès au transport collectif et la part modale. Ces aspects peuvent donner aux gouvernements une certitude fondée sur des données en ce qui concerne l'efficacité de leurs investissements. Statistique Canada devrait recevoir les ressources nécessaires pour renforcer et améliorer sa capacité d'effectuer un suivi des résultats à l'échelle nationale.

CONCLUSION

Un fonds permanent pour le transport collectif peut tabler sur les progrès réalisés en matière de financement de l'infrastructure depuis la mise en place du Fonds de la taxe sur l'essence, en 2005. En adoptant la prévisibilité et l'habilitation municipale du Fonds pour le développement des collectivités et les affectations équitables du Programme d'infrastructure Investir dans le Canada, le FPTC peut atténuer les disparités régionales tout en offrant aux Canadiens des options de mobilité à faibles émissions de carbone. L'Association canadienne du transport urbain accueille favorablement sa création et se réjouit à l'idée de collaborer avec les gouvernements pour augmenter l'accès au transport collectif et en améliorer la fréquence, afin que le transport public puisse continuer de déplacer les gens et de maintenir les liens entre les collectivités.



RÉFÉRENCES

¹ ACTU (2020), Exposé analytique 52 : The GHG Reduction Impact of Public Transit https://cutaactu.ca/wp-content/uploads/2021/01/issue_paper_52_-_the_ghg_reduction_impact_of_public_transit.pdf

² Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada de StatCan (2020) : Transport en commun, déchets solides et gestion des actifs, 2018. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210121/dq210121b-fra.htm>

³ Gouvernement de l'Ontario (2020), Travailler ensemble pour construire des transports meilleurs et plus fiables <https://news.ontario.ca/fr/statement/55819/travailler-ensemble-pour-construire-des-transports-meilleurs-et-plus-fiables>

⁴ CTV (2021), L'Ontario demande au gouvernement fédéral un financement de 1,5 milliard de dollars pour le projet de TLR de Hamilton, La Presse canadienne. <https://toronto.ctvnews.ca/ontario-asks-federal-government-for-1-5-billion-in-funding-for-hamilton-lrt-project-1.5302664>

⁵ Infographie pour Infrastructure Canada du Secrétariat du Conseil du Trésor, <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#orgs/dept/237/infograph/financial>

⁶ Pereira et coll., On the effects of infrastructure investment on economic performance in Ontario, Department of Economics, The College of William and Mary, Williamsburg VA, Virginia, USA. Journal of Infrastructure, Policy and Development, volume 2, numéro 2 (2018).

⁷ Calculée en comparant les allocations initiales pour le transport collectif prévues dans les ententes bilatérales des phases 1 et 2 du PIIC, en soustrayant la valeur totale des investissements réalisés qui figurent sur la liste publique dressée par Infrastructure Canada en mars 2021. Il est possible que la valeur totale en dollars représentée ici ne corresponde pas entièrement aux fonds déjà inscrits qui restent, car certaines provinces ont bénéficié de la souplesse de réaffectation instaurée par le volet Résilience à la COVID-19 pour priver le transport collectif de certains fonds.

⁸ ITDP (2014) Best Practice in National Support for Urban Transportation: Part 2 (p.7) <https://itdpdotorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2015/11/Best-Practice-in-National-Support-for-Urban-Transport-Part-2-Funding-Finance-and-Capacity-1.pdf>

⁹ Bradford, Neil (2019), Policy in Place: Revisiting Canada's Tri-Level Agreements. IMFG, Munk School, University of Toronto. https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/102474/1/imfgpaper_50_neilbradford_policyinplace_oct21_2020.pdf



L'Association Canadienne du transport urbain (ACTU) se fait le porte-parole du secteur du transport collectif au Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements – 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 ON • M5J 1R7 • Canada
Tél: 416-365-9800

JUIN 2021