

Chapitre 12

L'intérêt national dans les transports urbains

Le mandat du Comité ne fait qu'une allusion indirecte aux transports en commun, en prévoyant l'examen de « l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pour de futurs transports en commun dans le processus d'abandon de lignes de chemin de fer ».

Le Comité estime que les grandes villes sont devenues une source de problèmes importants en matière de transports et que les transports urbains doivent faire partie intégrante de toute politique multimodale future. Il a donc inclus dans son programme de recherche certains aspects des transports en commun — gestion, financement et valeur comme remplacement de la voiture. Il s'est penché sur la question de la préservation des corridors ferroviaires au chapitre 13. Dans le présent chapitre, le Comité revoit l'état des transports en commun et leur avenir.

L'automobile est le premier mode de transport urbain, et le transport routier (par fourgonnette ou camion), le principal moyen de livraison des marchandises dans les zones urbaines. La prédominance du transport routier ne risque guère de changer. L'usage de la route sera peut-être quelque peu limité par suite des préoccupations que l'environnement et la congestion suscitent — surtout par les stratégies de tarification —, mais le véhicule routier demeurera le mode de transport dominant.

La circulation des voitures et des camions est une partie importante de la vie urbaine pour assurer une circulation efficace des personnes et des marchandises. De plus, sa fluidité influe sur le bien-être économique et social des villes. Le gouvernement fédéral porte un intérêt au fonctionnement et à la santé économique des villes, moteurs de la croissance du Canada. Des politiques et des investissements visent la gestion des courants de circulation. Ils relèvent surtout de la compétence des administrations urbaines et régionales et dépendent des choix de ceux qu'ils administrent. Les organismes de financement des routes et transports proposés au chapitre 10 joueraient ici un rôle clé. Le gouvernement fédéral a aussi quelques occasions de s'occuper directement

du transport automobile urbain en menant ou commanditant des travaux de recherche-développement pertinents pour toutes les régions urbaines, tels les travaux sur les systèmes de transport intelligents, ainsi qu'en favorisant l'harmonisation de techniques comme celles de tarification des routes. Il assume aussi des responsabilités en matière d'environnement et de sécurité qui influent directement sur les véhicules urbains. Le présent chapitre se concentre toutefois en grande partie sur les transports en commun et les rôles possibles du gouvernement fédéral dans ce mode de transport. Il reflète les mémoires présentés au Comité et le mandat de ce dernier.

La préoccupation politique la plus pressante semble être celle du financement futur. Comme dans le cas de plusieurs autres dossiers de transport, cependant, le Comité croit que d'importantes questions sous-jacentes se posent sur la façon dont les transports en commun devraient être intégrés aux autres types de transport urbain au niveau de la prestation des services, des prix et des investissements.

Les transports en commun jouent un rôle vital dans les grandes villes canadiennes, mais ce rôle est menacé par plusieurs facteurs. Les politiques de planification et d'infrastructure favorisant le trafic automobile et la l'austérité du financement public à l'endroit des transports en commun constituent certainement des facteurs de menace. C'est le cas également de certaines politiques bien intentionnées destinées à soutenir les transports en commun, ou encore du phénomène d'inertie dans la gestion de ce secteur.

Les transports en commun sont devenus une anomalie dans les politiques de transport. Bien que les gouvernements de tous les paliers aient généralement cherché à libéraliser l'accès aux marchés, à alléger la réglementation des prix et à inculquer des pratiques commerciales aux transporteurs et infrastructures de propriété publique, il reste que les transports en commun sont encore presque exclusivement assurés par des organismes municipaux. Les gouvernements ont essayé dans les autres modes de transport, comme dans divers secteurs d'activité, d'obliger l'utilisateur à assumer le coût des services, mais ils continuent à payer le coût des transports en commun essentiellement au moyen de subventions directes.

Les décisions concernant les niveaux de service, les prix et les subventions des transports en commun sont prises par les élus locaux ou provinciaux. Pris dans leur ensemble, les transports en commun au Canada reçoivent de loin les plus importantes subventions directes encore versées aujourd'hui aux différents modes de transport. Les subventions ont monté en flèche au cours

des récentes décennies, et il faut qu'il en demeure ainsi si les villes et leurs organismes de transports en commun veulent mettre leurs plans à exécution.

Ces décisions ne sont jamais prises à la légère, et elles s'accompagnent habituellement de consultations raisonnables auprès des usagers et des contribuables. L'état actuel des transports urbains est le reflet d'une entente tacite voulant que les transports en commun constituent une exception nécessaire aux politiques générales de financement par l'utilisateur, que les services sont essentiels, qu'ils justifient le versement de subventions massives et qu'il est approprié qu'ils soient assurés par l'État. Le Comité s'est demandé comment les principes d'une politique nationale intégrée des transports pourraient être élargis afin de guider les décisions futures en matière de transports en commun, et quelles en seraient les répercussions.

Tendances et situation actuelle

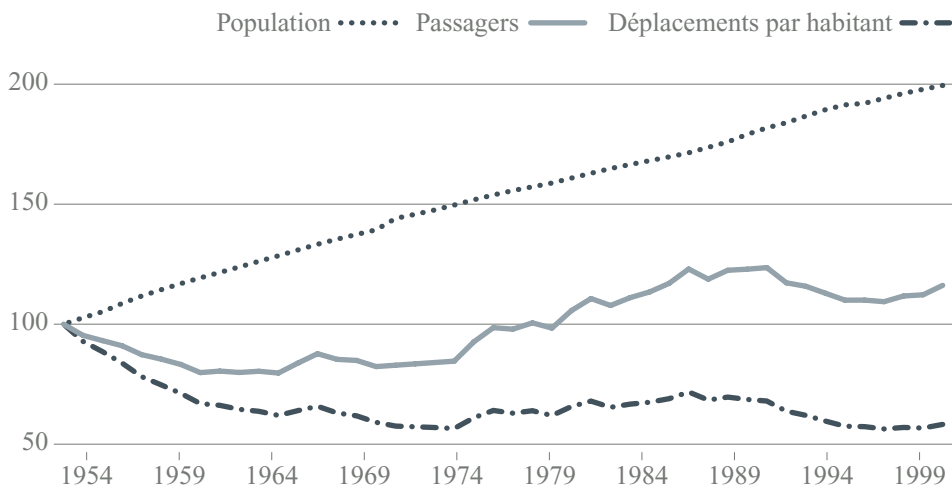
Les déplacements en véhicule de transports en commun se sont récemment élevés à 14 milliards de passagers-kilomètres par an, ce qui correspond à environ 2,5 p. 100 des déplacements de voyageurs à l'échelle nationale et à environ 5 p. 100 des déplacements urbains¹. Cette dernière donnée révèle clairement une préférence marquée pour la voiture, qui s'attribue 95 p. 100 des passagers-kilomètres parcourus en milieu urbain. Elle révèle également que les transports en commun sont loin d'être accessibles à tous — moins de 60 p. 100 des Canadiens vivent dans des communautés desservies par les transports en commun — et qu'une faible proportion des déplacements pourraient se faire en véhicule de transports en commun plutôt qu'en voiture.

En même temps, les chiffres démontrent l'importance beaucoup plus marquée des transports en commun dans les grands centres et aux heures de pointe. Environ 4 millions de voyageurs utilisent les transports en commun tous les jours, dont plus de un million à Toronto, près de un million à Montréal, environ 400 000 à Vancouver et 200 000 à Ottawa et à Calgary. Comme ces déplacements sont en majeure partie effectués en provenance ou à destination du centre-ville, ils réduisent considérablement les coûts qui seraient autrement requis pour la construction et l'utilisation des artères et autoroutes urbaines et, par conséquent, les coûts connexes de la congestion et de l'impact environnemental.

Les transports en commun livrent depuis longtemps une bataille perdue d'avance aux côtés des phénomènes de la dispersion démographique et de la motorisation. La figure 12.1 illustre les tendances entre 1954 et 1999 au

**Clientèle des transports en commun et
tendances démographiques 1954–1999**
indices, 1954 = 100

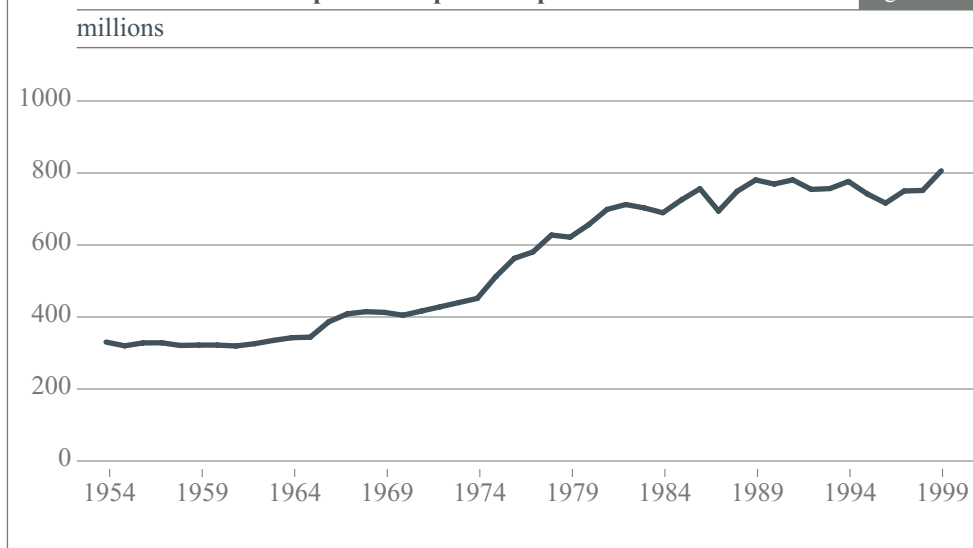
Figure 12.1



niveau de la population, des usagers des transports en commun et des déplacements par habitant. Le nombre d’usagers des transports en commun était en baisse au début de cette période, mais il s’est accru de 50 p. 100 entre 1960 et 1990, pour ensuite chuter puis remonter légèrement en 1996. En 1999, le nombre total de passagers était d’environ 16 p. 100 supérieur à ce qu’il était en 1954. Cependant, au cours de ces 45 années, la population a doublé, affichant une croissance soutenue tout au long de la période. Les déplacements par habitant ont donc énormément diminué — de plus de 40 p. 100 — quoiqu’il y ait eu une augmentation de près de 25 p. 100 entre 1975 et 1985 environ. En 1999, le nombre de déplacements annuels en véhicule de transports en commun s’élevait à 47 par habitant, soit moins de un déplacement par personne par semaine.

La figure 12.2 illustre une toute autre tendance dans les transports en commun. Mesuré en véhicules-kilomètres, le niveau de service global demeure à peu près inchangé jusqu’au milieu des années 1960. Mais, ensuite, il augmente de façon soutenue pour doubler en 1981, et il continue de croître tout au long des années 1980, s’élevant à presque deux fois et demi ce qu’il était au début des années 1960. Cette croissance est attribuable aux politiques adoptées par les municipalités et les provinces dans le but de rendre les transports en

Véhicules-kilomètres parcourus par transport en commun 1954–1999 Figure 12.2



commun accessibles aux nouvelles banlieues et d'essayer de convaincre les citoyens de délaissier leur voiture au profit des transports en commun pendant les années 1970 et 1980. Les efforts étaient sérieux : les subventions sont passées de moins de 100 millions \$ par an au début des années 1970 à plus de 1,5 milliard \$ en 1989 (en dollars constants de 1998).

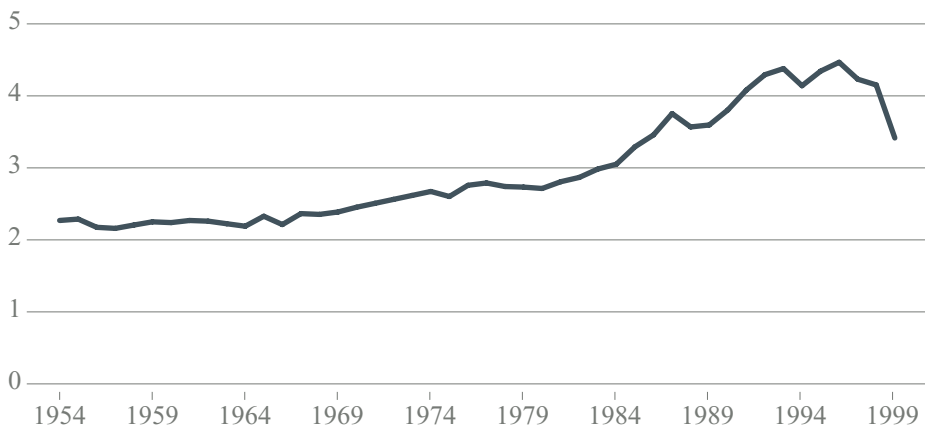
Entre 1989 et 1999, le niveau de service (véhicules-kilomètres) est demeuré relativement constant, mais les déplacements par habitant ont diminué d'environ 15 p. 100. Les entreprises de transports en commun ont été encouragées par le léger essor connu depuis 1996, mais cette période en était une de rapide croissance de l'emploi, et les transports en commun se sont toujours montrés très sensibles aux cycles du marché du travail. La croissance semble s'être manifestée surtout dans les villes de l'Ouest en plein essor, particulièrement Calgary et Vancouver, alors qu'à Toronto, Montréal et Ottawa, la clientèle est demeurée inférieure à ce qu'elle avait été dix ans auparavant.

Les subventions annuelles ont également continué à augmenter pendant la majeure partie des années 1990, atteignant la barre des 2,4 milliards \$ en 1998 pour ensuite tomber légèrement à 2,2 milliards \$ en 1999. Les recettes provenant des boîtes de perception tout au long des années 1990 permettaient de recouvrer environ la moitié des dépenses d'exploitation à l'échelle nationale, et une plus petite part si on inclut les dépenses en capital². Les organismes de

Coût des transports en commun/véhicule-kilomètre 1954–1999

Figure 12.3

en dollars constants de 1995



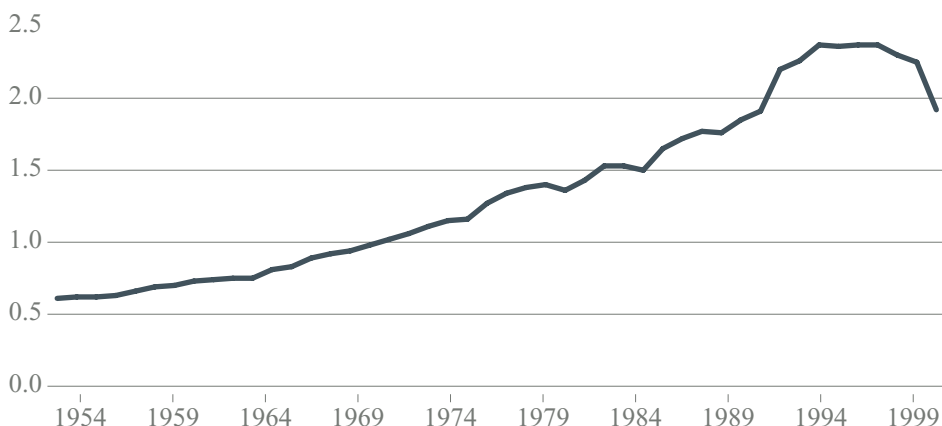
transports en commun soutiennent, à juste titre, que ce ratio est supérieur à la norme aux États-Unis — où les transports en commun perdent le combat contre la motorisation dans une mesure encore plus grande — et même supérieur à la norme dans certains pays européens où les transports en commun jouent un rôle plus dominant. Le plus gros réseau de transports en commun au Canada, soit la Toronto Transit Commission, recouvre 80 p. 100 de ses coûts d'exploitation, tandis que GO Transit en récupère 90 p. 100³.

Les tendances à long terme dans les coûts et la productivité des transports en commun soulèvent cependant de sérieuses préoccupations. Il est vrai que les coûts unitaires de la plupart des transporteurs dans les autres modes de transport ont diminué au fil des ans grâce aux gains en productivité et à l'amélioration des coefficients de remplissage. Mais dans le cas des transports en commun, les coûts d'exploitation par véhicule-kilomètre (à l'exclusion des acquisitions d'immobilisations) ont doublé depuis 1975 (en dollars constants 1995), tel que l'illustre la figure 12.3. Les efforts investis pour conserver et augmenter la clientèle par l'amélioration des services ont nécessairement fait augmenter les coûts des autobus, des trains et des réseaux (p. ex. les trains légers sur rail et les chaussées réservées aux autobus). La figure 12.4 montre que les coûts par passager ont augmenté encore plus rapidement — en fait, ils ont presque quadruplé — alors que le nombre de passagers par véhicule a chuté par suite de l'expansion de la fréquence et l'étendue des services, par exemple dans les banlieues à faible densité de

Coût des transports en commun/passager 1954–1999

Figure 12.4

en dollars constants de 1995



population. La hausse des coûts de la main-d'œuvre a elle aussi joué un rôle important tout au long de la période.

La situation a commencé à changer considérablement au cours des dernières années. Dans la foulée de leurs politiques d'austérité, les provinces et les municipalités ont réduit les subventions aux transports en commun. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a transféré la responsabilité de financement aux administrations régionales et locales. Les comptes financiers nationaux faisant état de ces réductions ne sont pas encore disponibles, mais les mémoires soumis au Comité laissent entendre qu'à l'échelle du pays, les subventions globales ont chuté à partir de 1999.

Les figures 12.3 et 12.4 montrent une baisse marquée des coûts par véhicule-km et par passager depuis 1996. Ce phénomène s'explique sans aucun doute par certains gains en efficacité, mais une mise en garde s'impose : les organismes de transports en commun (par l'intermédiaire de l'Association canadienne du transport urbain) soutiennent que le remplacement d'immobilisations de 3,2 milliards \$ a été différé, mais qu'il doit se faire immédiatement pour maintenir les niveaux de service. À leur avis, il faudra même 1 milliard \$ de plus que les niveaux de financement actuels pour répondre à la demande prévue au cours des cinq prochaines années.

Les exploitants et les défenseurs des transports en commun sont convaincus que la clientèle pourrait augmenter si les services étaient élargis, particulièrement

au moyen d'investissements dans les trains légers sur rail et les chaussées réservées aux autobus. À leur avis, il faudrait réduire le prix des transports en commun en augmentant les subventions. Plus précisément, ils proposent qu'une exemption d'impôt fédéral soit accordée pour les cartes d'abonnement fournies par l'employeur, comme on le fait dans le cas des permis de stationnement fournis par l'employeur (qui constituent en théorie un avantage imposable, mais ne sont habituellement pas considérés comme tels).

Les exploitants et défenseurs soutiennent également que le gouvernement fédéral devrait contribuer directement au financement des transports en commun. Le gouvernement ne verse aucun fond direct depuis des années, mis à part un programme à petite échelle d'aide aux immobilisations urbaines que gérait Transports Canada pendant une partie des années 1970 et 1980. Il a cependant légèrement contribué au financement des véhicules de transports en commun fonctionnant aux carburants de remplacement et, par intermittence, il verse des sommes plus importantes provenant de fonds spéciaux. L'infrastructure des transports en commun pourrait être admissible à un financement dans le cadre de l'actuel programme Infrastructures Canada, même si ce programme vise en priorité la gestion des eaux et l'efficacité énergétique (il est curieux que les transports en commun ne fassent pas partie de ce dernier volet⁴).

Forts de l'appui de l'Association des transports du Canada dans sa *Nouvelle vision des transports urbains*, les exploitants pressent le gouvernement fédéral de s'engager beaucoup plus intensément dans les transports en commun. Ils suggèrent que le gouvernement devrait systématiquement contribuer au financement des immobilisations de transports en commun en y affectant une partie des recettes tirées de la taxe sur les carburants routiers. Aux États-Unis, entre 6 et 7 milliards \$ US par an (20 p. 100 des recettes provenant de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation affectées au *Highway Trust Fund*) sont consacrés aux transports en commun. Les exploitants proposent que le Canada suive l'exemple du gouvernement américain en affectant entre 2 et 4 ¢/litre à ce secteur de l'industrie. Compte tenu des taux de consommation de carburant actuels, la contribution du gouvernement fédéral s'établirait à 1 ou 2 milliards \$ par an.

Politiques de subventions actuelles

Les politiques de subventions varient considérablement d'un gouvernement à l'autre⁵. Cinq provinces (Terre-Neuve et Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan) et les trois territoires

ne versent pas systématiquement des subventions directes de capital ou d'exploitation dans les transports en commun. Par conséquent, toutes les subventions proviennent du palier municipal dans ces provinces et territoires.

De son côté, l'Ontario a annoncé qu'il cesserait de verser des subventions de capital ou d'exploitation en 1999, au moment du transfert de responsabilité aux administrations régionales et municipales. Cette année-là, les subventions régionales ou municipales en Ontario se sont chiffrées à 1,1 milliard \$.

Dans les trois autres provinces dotées d'un imposant réseau de transports urbains — Québec, Alberta et Colombie-Britannique — les municipalités continuent de fournir au moins la moitié des subventions. Cependant, les gouvernements provinciaux ont récemment adopté des politiques novatrices en matière de financement des transports urbains. Voici un bref aperçu des différentes politiques :

Québec — Montréal

La province finance les organismes régionaux de transports en commun en leur versant une surtaxe de 1,5 ¢/litre de carburant vendu dans les limites du territoire et un supplément de 30 \$/véhicule immatriculé auprès de l'Agence métropolitaine des transports (AMT). L'AMT a également le pouvoir d'imposer une surtaxe de stationnement, mais elle ne l'a pas encore fait.

Québec — 6 autres villes

La province transfère les recettes provenant d'un supplément de 30 \$/véhicule imposé dans chaque ville pour l'utilisation des services de transports en commun.

Colombie-Britannique — Vancouver

Le nouvel organisme de transport régional, *TransLink*, est habilité à exploiter et financer les transports en commun et la majorité des routes dans la région (sauf les routes provinciales). Il reçoit de la province 8 ¢/litre de carburant vendu dans la région (montant qui grimpera à 10 ¢ en 2005). *Translink* peut également percevoir des frais directs auprès des automobilistes sous forme de droits d'immatriculation annuels, de surtaxes de stationnement ou de péages routiers, mais il ne l'a pas encore fait. Il a récemment proposé d'imposer des frais d'immatriculation annuels (40 \$–120 \$ pour les voitures et 190 \$ pour les véhicules commerciaux), mais cette proposition a été rejetée par la province (qui aurait été obligée de percevoir elle-même ces frais).

Colombie-Britannique — Victoria

La province transfère à l'organisme de transports en commun 2,5 ¢/litre de carburant vendu dans la ville.

Alberta — Edmonton et Calgary

Les villes reçoivent de la province des subventions calculées sur la base de 5 ¢/litre de carburant vendu à l'intérieur du territoire.

Les aspects novateurs qui intéressent particulièrement le Comité dans sa recherche d'une stratégie intégrée sont les suivants :

- Toutes ces politiques reposent sur des transferts délibérés du trafic automobile aux transports en commun, plutôt que sur des paiements provenant des recettes fiscales générales.
- Seuls les automobilistes dans le territoire desservi sont taxés, contrairement à un système où les paiements proviennent des recettes fiscales générales perçues auprès de contribuables n'ayant même pas accès aux services.
- Toutes les politiques reposent sur une forme quelconque de recettes provinciales d'affectation particulière, ce qui assure une certaine prévisibilité du financement futur.
- Dans les deux plus grandes villes en cause — Montréal et Vancouver — les nouveaux organismes ont été investis d'un tout nouveau pouvoir, soit celui de recueillir leurs propres recettes en imposant de nouveaux frais aux automobilistes.
- À Vancouver, l'organisme est responsable à la fois des transports en commun et de l'utilisation des infrastructures routières.

Avantages des transports en commun

Les avantages des transports en commun par rapport à la voiture peuvent être convertis en valeur monétaire en estimant la quantité équivalente de trafic automobile puis en comparant les coûts sociaux de ce trafic à ceux du trafic des transports en commun. Tel qu'expliqué au chapitre 10, les coûts sociaux incluent le coût des ressources utilisées et celui des effets « externes », c'est-à-dire la congestion, les accidents et les dégâts environnementaux. La conversion des coûts externes en valeur monétaire soulève la discorde et l'incertitude, mais les chercheurs proposent des plages plausibles qui sont

d'ailleurs utilisées par de nombreux pays et organismes dans des évaluations officielles de projets d'investissement dans les transports⁶.

Une analyse entreprise pour le Comité démontre qu'au niveau d'utilisation actuel, les transports en commun permettent au Canada d'économiser entre 5 et 6 milliards \$ par an en coûts sociaux⁷. Force est donc de constater que les subventions actuelles, qui s'établissent à environ 2,2 milliards \$ à l'échelle nationale, procurent un avantage net considérable. L'analyse a également comparé ces données au rendement des projets d'investissement dans les routes urbaines, et elle a conclu que les subventions aux transports en commun apportent de plus grands avantages.

Les analystes ont cependant souligné que des avantages encore plus considérables pourraient être réalisés simplement en faisant payer aux usagers de la route tous les coûts sociaux qu'ils imposent, c'est-à-dire le coût des effets externes et le coût des ressources utilisées. C'est en fait le seul moyen nécessaire d'accroître l'efficacité. Les subventions aux transports deviennent une solution uniquement parce que les frais routiers directs ne sont pas imposés.

Voilà qui renforce les arguments du Comité formulés au chapitre 10 en faveur d'une tarification routière qui, entre autres choses, permettrait de réduire les subventions aux transports en commun.

Mesures pour accroître l'utilisation des transports en commun

Les avantages des investissements dans les transports en commun sont loin d'être évidents. Les recherches démontrent que les investissements massifs dans les transports en commun aux États-Unis ont pour la plupart une valeur douteuse⁸. Tout indique que les projets à forte concentration de capital ont été encouragés par la disponibilité des subventions en capital du gouvernement américain, et par les efforts visant à inciter les gens à délaisser la voiture au profit de services de transports en commun de haute qualité. En outre, les prévisions de la clientèle se sont souvent avérées trop optimistes, d'où le niveau élevé des coûts par nouvel usager.

L'expérience américaine ne peut être transposée directement dans le contexte canadien, où les transports en commun sont beaucoup mieux acceptés comme mode de déplacement dans les villes, et où des sommes considérables ont été investies dans le but de répondre à la demande croissante et non pas pour la stimuler. N'empêche que l'expérience des dernières décennies — la hausse rapide des coûts des transports en commun n'a pas réussi à freiner le déclin à

long terme des déplacements par habitant — soulève des questions au sujet de la stratégie selon laquelle il suffit d'améliorer les services pour inciter les gens à délaissier la voiture au profit des transports en commun. Les observateurs suggèrent qu'ici aussi, la disponibilité des subventions en capital a permis aux organismes de transports en commun d'adopter des solutions capitalistiques, sans les soutenir par des solutions plus rentables sur le plan opérationnel (p. ex. l'imposition de restrictions sévères aux automobilistes)⁹.

Les recherches et les analyses effectuées pour le Comité ont permis de tirer les conclusions suivantes :

- L'expansion tentaculaire des villes réduit la densité du trafic routier, ce qui fait augmenter le coût des services concurrentiels de transports en commun. Même si tous font l'éloge de la planification conjointe de l'aménagement du territoire et des transports, cette pratique est presque inexistante à cause d'une mauvaise coordination entre les administrations locales ou régionales.
- La vitesse, la fréquence et la commodité des services de transports en commun sont les facteurs qui font augmenter la clientèle, et non pas les prix.
- Les services de métro et de train de banlieue, en raison de leurs horaires fiables, sont particulièrement efficaces pour inciter les voyageurs à délaissier la voiture au profit des transports en commun.
- Au lieu de recourir aux investissements ou de réduire les prix, il serait plus rentable d'améliorer la vitesse et la fiabilité des services d'autobus, de tramway et de trolleybus en accordant la priorité aux véhicules de transports en commun (p. ex. en réservant des corridors de circulation prioritaire aux autobus, ou en imposant des restrictions de stationnement et de virage aux automobilistes).
- Il serait également plus efficace d'augmenter les frais routiers (péages, surtaxes de congestion ou de stationnement) que de réduire les prix des transports en commun.

À la lumière de ces constatations, le Comité conclut qu'il est presque impossible d'améliorer les services de transports en commun sans prendre des mesures de dissuasion concrètes à l'endroit du trafic automobile. Toute politique devrait donc encourager les gouvernements à chercher les solutions

les plus rentables, c'est-à-dire des solutions qui traitent à la fois des transports en commun et de l'utilisation de la voiture en milieu urbain.

En novembre 2000, la Nouvelle-Zélande a innové en créant un fonds de démarchage (*Patronage Fund*) qui paie les organismes de transports en commun pour la clientèle qu'ils attirent¹⁰. Les montants payés par client sont établis à partir d'une estimation des économies en coûts sociaux par rapport à l'utilisation de la voiture (temps de déplacement, sécurité, dégâts environnementaux). Les montants varient selon la ville et l'heure du jour — entre 0,90 \$NZ et 3,00 \$NZ/déplacement en période de pointe, et 0,70 \$NZ/déplacement en période creuse. Cette démarche semble certainement relever de l'innovation : on paie seulement pour les résultats (et pas pour les intentions), et les paiements sont versés après le fait, et pas à l'avance.

Possibilités de gains en efficience dans la prestation des services

La tendance vers la commercialisation des transporteurs, pourtant solidement ancrée dans le monde entier, n'a presque pas touché les transports en commun au Canada — ni d'ailleurs aux États-Unis qui ont pourtant toujours été à l'avant-garde de la déréglementation des transports, du moins dans le secteur des services intérieurs. La commercialisation des transports en commun va bon train dans plusieurs autres pays développés, et même dans certains pays en développement. Les pratiques de commercialisation sont les plus répandues au Royaume-Uni : les services exclusifs sont confiés à contrat aux soumissionnaires nécessitant les plus faibles subventions, les services concurrentiels font l'objet d'appels d'offres, et certains services sont carrément privatisés. Toutes ces mesures ont clairement fait chuter les coûts au Royaume-Uni, notamment par la réduction ou l'élimination des services moins lucratifs et par l'augmentation des prix¹¹. Mais comme la grande majorité des services sont encore subventionnés, même une vague de commercialisation de cette envergure n'a pas réussi à écarter les niveaux de service et les prix de transports en commun de l'arène politique.

Dans le contexte canadien, la déréglementation (c'est-à-dire permettre aux nouveaux venus de concurrencer les organismes de transports en commun présentement en situation de monopole) et la commercialisation pourraient favoriser des services novateurs et moins coûteux. Par exemple, des services de petits autocars ou de taxis partagés pourraient raccorder les banlieues à faible densité de population aux grandes artères urbaines de transport en commun, mais ces possibilités sont probablement très limitées. Les possibilités de commercialisation au pays sont restreintes par les conventions collectives,

les facteurs culturels (les gens sont attachés à leur voiture) et le fait que les infrastructures urbaines ont tendance à favoriser l'automobile au détriment des transports en commun.

Observations et recommandations

Malgré les gains en efficacité encourageants des dernières années, le Comité craint que le coût des transports en commun soit un obstacle sérieux aux possibilités d'expansion, particulièrement dans les banlieues à faible densité de population. Dans sa recherche, le Comité a cependant constaté que diverses mesures pourraient permettre d'accroître davantage la rentabilité, par exemple en accordant la priorité de circulation aux véhicules de transports en commun et en imposant des restrictions de stationnement et de virage aux automobilistes. Des mesures de ce genre ne coûteraient pas cher en frais de mise en œuvre, mais elles risquent de déplaire si elles sont intégrées dans des plans conventionnels de transports en commun. La première recommandation porte donc sur l'amélioration rentable des services.

Recommandation 12.1

Le Comité recommande que les organismes de transports en commun et leurs bailleurs de fonds cherchent les moyens les plus rentables et les plus efficaces d'améliorer leurs services.

Une des principales caractéristiques des transports en commun, c'est qu'ils sont toujours assurés presque exclusivement par les organismes gouvernementaux. Leurs coûts n'ont donc jamais été soumis aux tests de marché dans la même mesure que ceux des infrastructures et services récemment privatisés ou commercialisés. Voilà une délicate question à la fois stratégique et politique pour les organismes et les gouvernements qui financent les transports en commun, particulièrement en raison de la nature des relations de travail. Mais la gestion judicieuse des fonds publics étant aujourd'hui le mot d'ordre, un examen approfondi de cette question s'impose.

Recommandation 12.2

Le Comité recommande d'encourager l'essai de services novateurs (véhicules plus petits, taxis partagés).

Les municipalités pourraient confier certains services à contrat, par exemple les services d'apport dans les banlieues reculées ou les zones rurales avoisinantes. Il faudrait évidemment encourager les organismes de transports en commun existants à soumissionner au même titre que les fournisseurs privés.

Dans la solution que propose le Comité, le gouvernement fédéral assumerait un rôle sans précédent au niveau du financement. Dans un monde idéal, il n’y aurait aucun besoin de subventions puisque les réseaux de transport urbain seraient tout à fait en mesure de fournir la totalité des fonds nécessaires à leur autosuffisance. Ce serait évidemment la solution la plus efficace. Cela dit, le Comité est convaincu que la principale justification des subventions aux transports en commun est de réduire la congestion des routes. Il reste que la meilleure façon d’atteindre ce but est d’imposer des frais directs aux usagers de la route, selon la densité de congestion. Il va de soi que si les frais routiers englobaient tous les coûts sociaux, les subventions aux transports en commun ne seraient plus nécessaires. Même les solutions modérées, où les frais routiers couvriraient seulement une partie des coûts sociaux, permettraient certainement de générer des recettes plus que suffisantes pour financer les transports en commun. De l’avis du Comité, les pratiques établies dans la région métropolitaine de Vancouver et à Montréal démontrent clairement les premières étapes du processus.

Une stratégie nationale de transport permettrait également de régler la question de la taxe fédérale sur les carburants. Le Comité a proposé que les recettes provenant de cette taxe soient transférées aux provinces et aux territoires à la condition qu’ils les investissent dans des fonds nouvellement créés pour les routes et les transports. Le Comité a également suggéré que les projets d’investissement visant d’autres modes de transport soient eux aussi admissibles à un financement.

Recommandation 12.3

Le Comité recommande que les transports en commun soient admissibles au financement provenant des frais imposés aux usagers de la route.

Initialement, les transports en commun devraient pouvoir concurrencer les routes pour obtenir une part des recettes tirées de la taxe sur les carburants. À long terme, ils devraient être admissibles au financement provenant des fonds routiers des provinces et des territoires ou provenant des fonds routiers urbains régionaux comme ceux de la région métropolitaine de Vancouver et de Montréal. En principe, il n’y a aucune raison pour laquelle le financement devrait se limiter aux projets d’immobilisations. D’autant plus qu’on a reproché par le passé aux politiques de financement favorisant ce type de projets de mener à des solutions moins rentables et moins efficaces.

Le Comité est d'accord avec les résultats de recherches qui démontrent qu'un projet d'expansion des services de transports en commun ne sera un succès probablement que s'il s'accompagne de mesures dissuasives visant à décourager l'utilisation de la voiture. Sans de telles mesures, il sera presque impossible de renverser la courbe de déclin qui se dessine depuis longtemps dans l'utilisation des transports en commun par habitant. Les fonds routiers que le Comité a proposés fourniraient des moyens de dissuasion très directs, puisque le financement actuellement tiré de la taxe sur les carburants serait remplacé par des frais routiers (p. ex. une surtaxe de congestion ou de pollution). Les municipalités doivent donc être prêtes à adopter les dures restrictions routières qu'il faudra imposer aux automobilistes pour accorder la priorité aux véhicules de transports en commun.

Cependant, le Comité ne croit pas nécessaire ni opportun que le gouvernement fédéral, les provinces ou les territoires précisent le type de mesures à adopter pour rendre les transports en commun admissibles à un financement. Le Comité suggère plutôt qu'on offre aux organismes de transports en commun des incitatifs fondés sur le rendement.

Recommandation 12.4

Le Comité recommande que des paiements soient versés aux organismes de transports en commun en fonction des résultats réels découlant des efforts investis pour inciter les gens à utiliser les transports en commun au lieu de la voiture.

Le Comité suggère de verser un paiement par déplacement en fonction du nombre de passagers ayant délaissé la voiture au profit des transports en commun. Il faudrait vérifier les coefficients d'occupation (clientèle) et mener des sondages périodiques auprès des nouveaux usagers afin de déterminer les modes de remplacement.

À long terme, les besoins en subventions devraient diminuer à mesure que les régimes de tarification routière sont en mis en œuvre. En tenant compte des coûts externes, les voyageurs devraient pouvoir comparer le prix des déplacements en voiture par rapport au prix des transports en commun, et décider ensuite du mode à utiliser. Les organismes de transports en commun doivent être prêts à affronter cette concurrence et le défi qu'elle représente pour eux — un défi similaire à celui des fonds routiers — soit de bien gérer les coûts tout en offrant le réseau et les services les plus efficaces possibles.

Le Comité souhaite vivement que les transports en commun soient gagnants à long terme et qu'ils puissent apporter une contribution valable au secteur des transports urbains. Ces propositions lui permettront d'y arriver.

Notes

- ¹ Estimation du nombre total de passagers-kilomètres établie pour la Stratégie nationale sur le changement climatique, Table des transports, *Options à envisager* (données de 1997), et mise à jour en fonction de la hausse de la clientèle des transports en commun entre 1997 et 1999.
- ² Les coûts globaux incluant les coûts en capital ne figurent pas dans les statistiques nationales (Statistique Canada, catalogue n° 53-216), mais les subventions annuelles pour les dépenses en capital courantes y sont déclarées : moyenne de 500 millions \$ entre 1989 et 1998, alors que les coûts d'exploitation s'élevaient en moyenne à 3 milliards \$ par année.
- ³ R. Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes : incidences sur la Loi sur les transports au Canada et sur le rôle fédéral dans les transports en commun*, document de recherche produit pour l'ELTC, mars 2001.
- ⁴ À noter que les projets de conversion des véhicules de transport en commun aux carburants de remplacement sont admissibles.
- ⁵ Tel qu'expliqué dans Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes*.
- ⁶ Pour obtenir un sommaire de ces travaux, voir la Conférence européenne des ministres des transports, *Des transports efficaces pour l'Europe : politiques pour l'internalisation des coûts externes* (Paris: OCDE, 1998); D.L. Greene, D.W. Jones et M.A. Delucchi, ed., *Measuring the Full Social Costs and Benefits of Transportation* (Heidelberg, Allemagne : Springer-Verlag, 1997).
- ⁷ HLB Decision Economics Ltd., *Proposition sur la valeur de l'investissement, des subventions et de la participation fédérale dans les transports publics*, document de recherche produit pour l'ELTC, avril 2001.
- ⁸ Pour une évaluation particulièrement critique de la politique américaine, voir C. Winston, *Government Failure in Urban Transportation*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, document de travail 00-8 (Washington, D.C.: Brookings Institution, novembre 2000).

⁹ Ce sommaire des résultats de recherche se fonde également sur Soberman, *Les transports en commun dans les municipalités canadiennes*.

¹⁰ *Transfund New Zealand: Interim Patronage Funding Procedures*, version 1, octobre 2000. Les taux de paiement sont affichés à l'adresse www.transfund.govt.nz.

¹¹ Pour obtenir un sommaire de l'expérience internationale, voir Halcrow Fox, *Review of Urban Public Transport Competition*, rapport au ministère du Développement international du R.-U., mai 2000.