

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

**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**

PROJET DE RAPPORT

par
Richard M. Soberman
avec l'aide de Brendon Hemily

Mars 2001

Sommaire

Le 29 juin 2000, le ministre des Transports a annoncé qu'il avait chargé un comité d'entreprendre une étude globale de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC). Celui-ci a précisé deux questions relatives aux transports urbains, à savoir :

- la mesure dans laquelle le cadre actuel assure au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour promouvoir les objectifs de développement durable;
- le bien-fondé de mesures précises pour faire en sorte que les corridors ferroviaires urbains désaffectés à cause du processus d'abandon de lignes de chemin de fer servent dans l'avenir aux transports en commun.

Le présent rapport a pour but d'établir un cadre stratégique qui pourrait servir de fondement aux révisions à apporter à la *Loi sur les transports au Canada*, ainsi qu'à d'autres initiatives fédérales susceptibles d'aider les municipalités à mettre sur pied des services de transport plus durables. La raison d'établir un tel cadre découle en partie du débat de plus en plus vif autour de l'absence de tout rôle du gouvernement fédéral dans le domaine des transports urbains, ou de toute participation dudit gouvernement aux frais occasionnés par ces derniers, contrairement à l'usage dans la plupart des autres pays industrialisés.

Tout rôle que le gouvernement fédéral pourrait envisager dans le cas des transports en commun urbains devrait tenir compte des conditions qui prévalent dans les zones urbaines où les transports sont une question de plus en plus cruciale. Ces conditions sont résumées ci-après.

1. Dans la plupart des municipalités importantes et en pleine croissance, on reconnaît de plus en plus qu'il est futile d'essayer de satisfaire à la demande de transport accrue grâce aux automobiles à un seul occupant. Dans le cadre de leur politique d'urbanisme, de plus en plus de municipalités poursuivent l'objectif qui consiste à planifier de façon à réduire la dépendance par rapport à l'automobile, à accroître la compétitivité et l'attrait des transports en commun, ainsi qu'à augmenter le pourcentage de trajets effectués à pied et à bicyclette.
2. En plus de lutter contre le goût évident des Canadiens pour les déplacements en automobile, les municipalités font face à un certain nombre d'obstacles lorsqu'elles tentent de réduire la dépendance par rapport à cette dernière, notamment :
 - les préférences en matière de lieux d'habitation, ceux-ci étant généralement des banlieues tributaires de l'automobile;
 - l'incapacité d'exercer un contrôle local sur l'utilisation des terrains pour tenir compte des objectifs régionaux en matière de croissance urbaine;
 - les différences dans les réglementations fiscales provinciales et fédérale, qui favorisent l'usage des voitures particulières et militent contre le recours aux transports en commun;
 - la complexité des champs de compétence et des capacités de financement dans certaines des plus grandes régions urbanisées.

3. On reconnaît généralement que le développement du secteur de l'habitation et de celui de l'emploi, ainsi que les contrôles exercés sur l'étendue des zones urbanisées, ont une incidence importante sur la dépendance par rapport à l'automobile et sur la mesure dans laquelle un service de transport en commun rentable peut être fourni. Toutefois, tant l'intensification de l'aménagement urbain que les contrôles exercés sur celui-ci suscitent en général de l'opposition sur le plan local. C'est ainsi que même lorsqu'il y a des occasions d'intégrer et de coordonner les politiques de transport, il est beaucoup plus difficile, voire impossible, d'élaborer un cadre intégré de mise en valeur des sols.
4. Dans le cas de certains des principaux centres urbains, comme Calgary, Edmonton, Winnipeg, et Halifax, la prise de décisions intégrée est facilitée par l'existence d'une seule et unique administration municipale responsable de la totalité ou de la plus grande partie de la zone urbanisée. Mais à Montréal, Toronto et Vancouver, une foule d'organismes et d'administrations ont leur mot à dire, ce qui rend difficile la planification concertée. Bien que Montréal et Vancouver se soient dotées chacune d'une administration des transports à l'échelle régionale, leur aptitude à coordonner la prise de décisions en matière d'utilisation des sols n'est certes pas aussi évidente. Dans la plus grande de ces deux régions, soit l'agglomération de Toronto, il n'y a tout simplement pas de plan de transport régional pour l'ensemble de la zone urbanisée actuellement desservie par 17 organismes de transport en commun indépendants.
5. En 1999, les exploitants canadiens de transports en commun ont touché plus de 1,3 milliard de dollars en contributions d'exploitation, et plus de 1,2 milliard de dollars en contributions pour dépenses en capital, en sus de leurs recettes (découlant en grande partie des tarifs) d'environ 1,8 milliard. En d'autres termes, ces recettes ont couvert environ 62 p. 100 du total des frais d'exploitation et d'entretien, mais n'ont compensé aucune portion du capital investi. Divers indicateurs économiques de certains services de transport en commun figurent dans le tableau 3.3.
6. Dans n'importe quelle ville nord-américaine, le temps où la prestation de services de transport en commun pouvait être considérée comme rentable, c'est-à-dire comme générant un bon rendement du capital investi, comme assurant un apport intéressant de capitaux, ou comme attrayante pour les investisseurs privés est révolu depuis longtemps. Dans l'ensemble du réseau, chaque municipalité canadienne a besoin de *subventions d'exploitation* pour combler l'écart entre le total des frais d'exploitation et celui des recettes tirées des boîtes de perception. Aucun service de transport en commun ne produit un rendement du capital. Comme le montre le tableau 5.1, la plus forte proportion des contributions d'exploitation et pour dépenses en capital découle des taxes foncières municipales.
7. La Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta permettent maintenant aux exploitants de transports en commun d'avoir accès à d'autres sources de financement spécial (surtout à une part des taxes provinciales sur les carburants), au lieu des subventions provinciales antérieures. L'accès à ce financement améliore grandement la

planification des services grâce à des mouvements de fonds prévisibles et constants. En ce qui a trait au soutien provincial direct des transports en commun, le Manitoba et la Colombie-Britannique (pour les régions autres que le sud de ces provinces) versent des subventions d'exploitation. En outre, le Québec, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique versent à des degrés divers un appui financier direct. Contrastant du tout au tout avec ces provinces, l'Ontario a maintenant éliminé entièrement ses contributions aux transports en commun urbains. Toutes les autres provinces n'accordent aucune subvention à l'appui des services de transport en commun classiques.

8. Les transports en commun font face par ailleurs à une part du marché des transports qui diminue alors que la population augmente, comme le montre la figure 3.1, ainsi qu'à des besoins en capitaux qui dépassent de loin leur propre capacité d'assumer les frais de réparation, de remplacement et d'expansion tant des parcs de véhicules que de l'infrastructure.

Tableau 3.3
Indicateurs comparatifs de 1999 pour certains services de transport
en commun canadiens

Secteur	Clientèle (en milliers)	Trajets/ personne	CF (1)	Tarif Moyen \$	Efficacité (2) \$	Efficiency (3) \$	Utilisation (4)
CANADA	1 436 986	78,3	0,62	1,23	2,03	77,12	43,4
<i>Par province</i>							
Alberta	121 410	67,2	0,50	0,95	2,01	69,63	37,0
Colombie-Britannique	159 530	52,1	0,50	1,34	2,72	80,40	30,6
Manitoba	39 294	59,5	0,62	1,16	1,92	55,97	31,6
Nouveau-Brunswick	4 092	19,6	0,52	1,20	2,46	54,72	23,0
Terre-Neuve	3 334	20,5	0,51	1,16	2,46	68,52	26,8
Nouvelle-Écosse	12 193	37,8	0,80	1,46	1,93	47,27	28,9
Ontario	627 666	82,2	0,76	1,49	2,01	75,58	42,5
Québec	454 479	112,4	0,51	0,92	1,84	87,44	62,3
Saskatchewan	14 855	35,6	0,46	0,80	1,93	53,17	28,8
Territoires	133	7,2	0,49	2,01	4,07	58,84	14,5
<i>Groupements de population</i>							
>400 000	1 218 003	92,0	0,64	1,23	1,97	82,10	47,6
150 001-400 000	142 643	42,0	0,56	1,23	2,31	63,70	33,2
50 000-150 000	61 081	20,4	0,50	1,15	2,49	57,53	24,6
<50 000	15 260	16,6	0,43	1,04	2,48	55,15	22,9
<i>Grandes villes</i>							
Toronto (ville)	392 593	164,6	0,84	1,42	1,74	85,74	49,4
Montréal	342 000	192,6	0,53	0,83	1,61	94,22	71,0
Vancouver	127 661	68,6	0,52	1,42	2,80	85,59	32,0
Calgary	70 731	84,0	0,50	0,88	1,86	81,08	49,7
Ottawa	74 721	111,0	0,58	1,10	1,99	72,75	50,3
Edmonton	43 023	66,4	0,50	1,07	2,23	61,65	27,8
Mississauga	23 269	39,5	0,67	1,37	2,13	63,05	31,8
Winnipeg	38 553	62,2	0,63	1,16	1,90	56,18	32,1
Québec	37 464	75,8	0,47	0,94	2,10	78,67	46,6
Hamilton	18 284	43,5	0,51	1,13	2,27	66,83	30,7

- (1) Total des recettes d'exploitation/total des dépenses d'exploitation directes
(2) Total des dépenses d'exploitation directes/voyageurs des services réguliers
(3) Total des dépenses d'exploitation directes/total des véhicules-heures
(4) Voyageurs des services réguliers/véhicules-heures payants

Source : Association canadienne du transport urbain

Tableau 5.1
Comparaison entre les contributions pour les transports en commun
de 1999, selon la provenance

(Contributions en milliers de dollars)

Frais d'exploitation

Secteur	Population visée (en milliers)	Recettes	Contributions d'exploitation		
			Provinciales	Municipales	Autres
Alberta	1 806	121 140	2 764	119 480	-
Colombie-Britannique	3 065	217 842	23 854	22 299	251 914
Manitoba	660	46 833	14 749	22 290	1 108
Nouveau-Brunswick	208	5 291	-	4 663	77
Terre-Neuve	163	4 106	-	3 652	-
Nouvelle-Écosse	323	18 828	-	6 840	-
Ontario	7 638	957 571	10	376 024	9 950
Québec	4 045	428 280	6 283	339 596	110 124
Saskatchewan	417	13 103	-	17 767	27
Territoires ¹	19	267	-	275	-
Canada	18 322	1 813 260	47 659	912 885	373 199

Coûts en capital

Secteur	Population visée (en milliers)	Contributions pour dépenses en capital		
		Provinciales ²	Municipales ²	Autres
Alberta	1 806	44 910	51 028	788
Colombie-Britannique ³	3 065	20 893	12 482	-
Manitoba	660	9 899	-	8 285
Nouveau-Brunswick	208	-	3 040	44
Terre-Neuve	163	-	413	-
Nouvelle-Écosse	323	-	1 292	-
Ontario	7 638	64 595	716 155	37 994
Québec	4 045	74 265	50 844	126 866
Saskatchewan	417	-	1 295	916
Territoires ¹	19	-	35	-
Canada	18 322	214 561	836 584	174 892

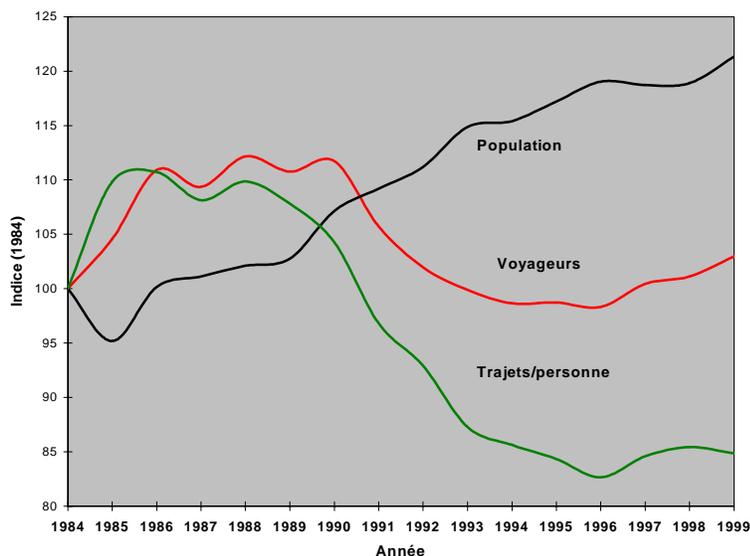
¹ Données pour les Territoires du Nord-Ouest seulement

² Y compris la contribution au titre du service de la dette

³ Aucune ventilation indiquant le financement pour Vancouver

Source : Association canadienne du transport urbain, *Répertoire statistique du transport en commun au Canada - Données d'exploitation de 1999*.

Figure 3.1
Évolution de la croissance de la population et de l'utilisation des transports en commun



Source : Association canadienne du transport urbain

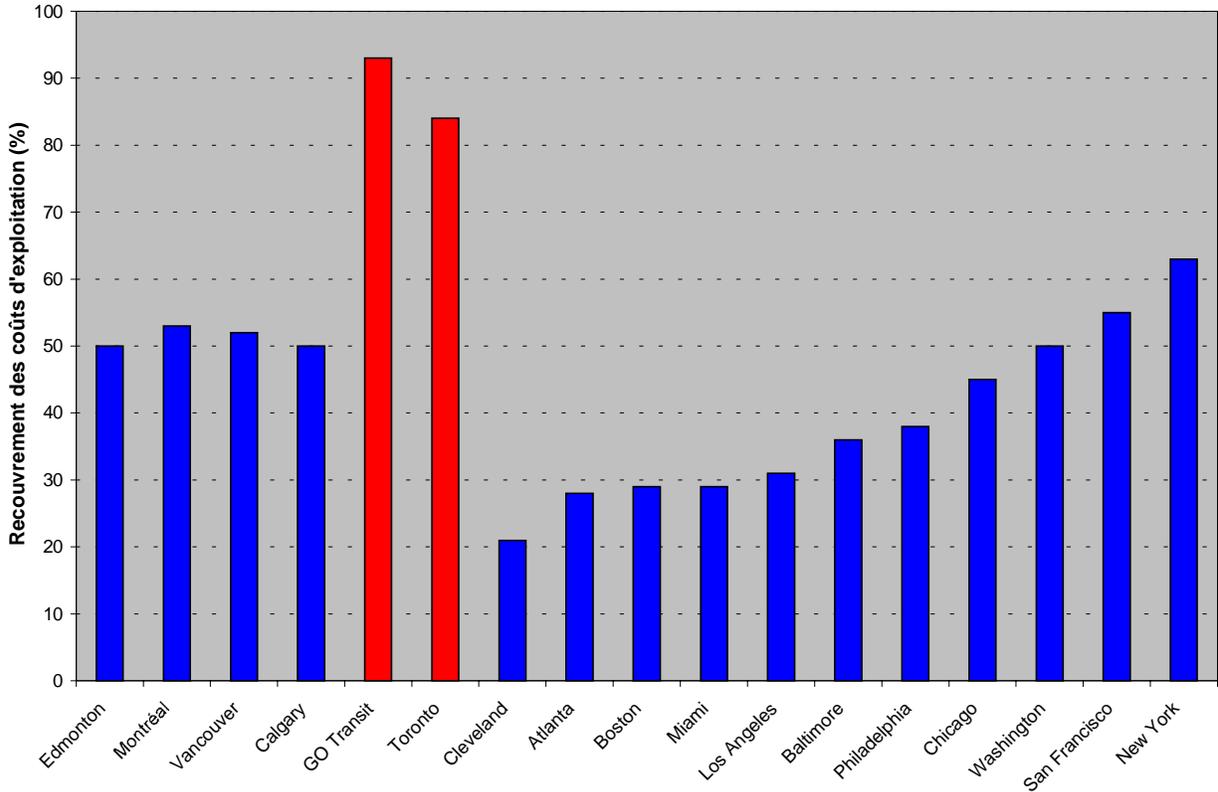
9. Dans les grands centres urbains, la plupart des décisions prises dans le domaine des transports sont axées sur des projets hautement capitalistiques, qui portent en général sur la technologie ferroviaire. Ceux-ci ont un prix de plus en plus prohibitif à la lumière d'exigences accrues en ce qui a trait au maintien de l'ordre, aux soins de santé et à l'éducation. En outre, les préoccupations suscitées par ces projets à prédominance de capital détournent l'attention de mesures moins coûteuses et peut-être plus rentables comme l'attribution d'un rang plus élevé dans l'ordre de priorité aux véhicules de transport en commun circulant dans nos rues.

10. À souligner, comme le montre la figure 5.5, que les exploitants canadiens de transports en commun recouvrent auprès des usagers une proportion beaucoup plus forte de leurs frais d'exploitation et d'entretien que leurs homologues américains exerçant leur activité dans des villes de taille comparable. Il n'en demeure pas moins que dans les grandes villes, le conseil municipal pourrait réduire les pertes d'exploitations grâce à une plus forte productivité de la main-d'oeuvre et des véhicules par suite de l'adoption de politiques accordant avant tout la priorité aux véhicules de transport en commun plutôt qu'aux voitures particulières. Peu nombreuses sont celles qui choisissent vraiment cette voie, à cause des désavantages évidents pour les automobilistes, qui représentent de loin la plus forte proportion de tous les déplacements urbains.

11. Outre les transports en commun municipaux, les zones urbaines de Montréal, Toronto, et Vancouver sont desservies par des organismes de transport ferroviaire de banlieue interrégionaux. Contrairement aux services de transport en commun urbains typiques, dont bon nombre ont vu diminuer tant leur clientèle que leur part du marché, ces

derniers ont connu un succès considérable en augmentant leur clientèle et leur aptitude à attirer des usagers qui utilisaient auparavant leur automobile, moins écologique. Les services ferroviaires de banlieue diffèrent de deux façons principales des services de transport en commun urbains.

Figure 5.5
Comparaison des coûts recouverts
par les exploitants de transports en commun canadiens (1999) et américains (1998)



Sources : Association canadienne du transport urbain, Toronto Transit Commission, et GO transit

12. Tout d'abord, les exploitants de trains de banlieue ne sont pas propriétaires des installations essentielles à leurs activités. Ils font circuler leurs trains sur des lignes de chemin de fer appartenant à des compagnies privées qui, dans la plupart des cas, offrent des services marchandises ayant des caractéristiques technologiques et opérationnelles assez différentes et qui leur valent une proportion beaucoup plus importante que leurs recettes totales. Les exploitants de services ferroviaires de banlieue doivent payer :

- les frais d'utilisation d'installations ferroviaires (droits d'accès ou loyers);
- leur part des frais d'entretien ferroviaires;
- les frais d'amélioration capitalisés que les chemins de fer jugent nécessaires d'exiger pour que les trains de banlieue circulent sur leurs lignes;

- les coûts salariaux (et les majorations) relatifs aux employés de chemin de fer qui font circuler les trains et assurent les services connexes comme la signalisation et la régulation.
13. Il s'ensuit que les prestataires de services ferroviaires de banlieue ont beaucoup moins d'emprise sur les horaires, sur la fréquence des services, sur la fiabilité de ces derniers, et surtout sur les coûts, que leurs homologues qui assurent des services de transport en commun municipaux typiques.
 14. Deuxièmement, les frais des services ferroviaires de banlieue sont beaucoup moins scrutés par le public que ceux des transports en commun municipaux, à cause du caractère confidentiel du contrat (accord d'exploitation) passé entre l'exploitant de ce type de services et chacun des chemins de fer. Les organismes qui approuvent les budgets d'exploitation (le Greater Toronto Services Board, Translink de Vancouver et l'AMT de Montréal) n'ont pas vraiment d'autre choix que d'approuver les yeux fermés certains éléments de coûts.
 15. Les données comparatives touchant l'ampleur des activités respectives des trois services ferroviaires de banlieue canadiens figurent au tableau 4.1. Elles révèlent une variation considérable des coûts et des recettes unitaires, ainsi que des ratios d'exploitation, attribuable parfois aux économies d'échelle ainsi qu'aux différences dans les pratiques comptables et les politiques d'établissement des prix. Les trains de Vancouver, par exemple, sont plus courts que ne le sont en moyenne les trains de GO Transit. Les coûts de GO Transit ne comprennent pas les droits d'accès payés aux chemins de fer. Mais étant donné l'équipe relativement réduite, les frais par train-km à Vancouver, qui sont près du double de ceux de Montréal et de Toronto, sont difficiles à expliquer. Ils reflètent peut-être les différences entre les accords d'exploitation qui, comme nous l'avons vu, sont confidentiels.
 16. Les trois exploitants de services ferroviaires de banlieue semblent d'accord pour déclarer que les faiblesses ou les lacunes de la *Loi sur les transports au Canada* limitent leur aptitude à tirer parti plus énergiquement des débouchés actuels, moyennant des frais raisonnables, et qu'elles continueront à le faire dans l'avenir. À Toronto et à Vancouver, du moins, les chemins de fer sont souvent perçus comme peu serviables, ou insensibles aux besoins des usagers des transports en commun et abusant de leur situation pour étriller les exploitants de ce genre de transports, tant au chapitre de l'usage de leurs installations qu'à celui de l'amélioration inutile des immobilisations.
 17. Pour leur part, les chemins de fer craignent qu'en favorisant davantage les services ferroviaires de banlieue, ils ne nuisent à leur propre compétitivité et à leur aptitude à servir d'importants clients « commerciaux » (c.-à-d. qui leur donnent des marchandises à transporter), d'autant plus que dans l'ordre général des choses, le transport efficace des marchandises à l'échelle nationale est probablement plus important que la satisfaction des besoins en transports en commun locaux.

18. La rationalisation des chemins de fer, qui mène à l'abandon de certaines lignes, est une autre question importante dans les grandes agglomérations. Les emprises ou corridors ainsi abandonnés pourraient fournir des occasions d'instaurer des technologies ou des services entièrement nouveaux (comme des chaussées réservées aux autobus ou des métros légers), sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires pour les acheter ou pour apporter les améliorations d'infrastructure qui encourageraient le regroupement des compétences en matière de lignes servant au transport des marchandises.
19. Outre les enjeux et les préoccupations au sujet de la gestion des déplacements d'une population croissante et axée sur l'automobile, et des coûts excessifs afférents à ce mode de transport, il y a l'inquiétude croissante qu'entraînent les effets négatifs de la dépendance par rapport à l'automobile sur la santé et l'environnement. Les administrations locales sont toutefois trop étroites d'esprit (et en grande partie dysfonctionnelles) pour remédier à la situation. L'expérience acquise ailleurs dans le monde donne à penser que seules des initiatives concertées et un leadership *au plus haut niveau de gouvernement* ont une chance de réussir à modifier le comportement et les aptitudes en fonction de l'objectif du transport durable.

Tableau 4.1
Comparaison entre les services ferroviaires de banlieue de Montréal, Toronto et Vancouver

Particularités des services	AMT de Montréal 1999	GO Transit de Toronto 1999	WCE de Vancouver 1999
<i>Année</i>			
<i>Caractéristiques des parcours :</i>			
N ^{bres} de parcours	3	7	1
Longueur totale (km)	122	361	65
N ^{bres} de trains par jour	98	143	10
N ^{bres} de gares	37	49	8
N ^{bres} de places de stationnement aux gares	9 135	32 250	1 900
<i>Voitures (voyageurs) :</i>			
Fabricants	Divers	Bombardier	Bombardier
Nombres	144	319	31
Sièges par voiture	92-164	162	140-148
<i>N^{bres} de locomotives</i>	14	45	5
Entretien par	CN et CP	Bombardier	VIA Rail
Taille de l'équipe de train	2 à 4	3 à 4	2
N ^{bres} annuels de voyageurs (en milliers)	11 041 000	31 056 000	1 794 000

N ^{bres} annuels de voyageurs-km (en milliers)	211 857 000	993 792 000	56 081 000
N ^{bres} annuels de trains-km	821 203	2 160 017	169 443
Longueurs de trajet moyennes	19,2 km	32,0 km	31,3 km
<i>Données financières</i>			
Recettes totales	18 572 000 \$	104 986 000 \$	6 241 000 \$
Total des frais d'exploitation	50 120 000 \$	124 513 000*\$	17 290 000 \$
Ratio d'exploitation	37,1 %	84,3 %	36,1 %
<i>Frais d'exploitation unitaires</i>			
par train-km	61,03 \$	57,64 \$	102,04 \$
par voyageur-km	23,7 ¢	12,5 ¢	30,8 ¢
par voyageur	4,54 \$	4,00 \$	9,64
<i>Recettes d'exploitation</i>			
par voyageur	1,68 \$	3,38 \$	3,48 \$
par voyageur-km	8,8 ¢	10,6 ¢	11,1 ¢
<i>Subventions d'exploitation</i>			
par voyageur	2,86 \$	0,62 \$	5,96 \$
par voyageur-km	14,9 ¢	1,9 ¢	19,7 ¢

* À l'exclusion des droits d'accès payés aux chemins de fer.

Source : Données fournies par chaque exploitant de trains de banlieue.

20. À cet égard, le gouvernement fédéral est particulièrement désireux de réduire le nombre de véhicules-kilomètres parcourus par les voitures dans les zones urbaines, en tant que moyen partiel d'atteindre les objectifs de réductions nationales des émissions de gaz carbonique et d'autres gaz à effet de serre, précisés par le *Protocole de Kyoto*, d'envergure internationale. Il est peu probable que ces objectifs nationaux soient atteints grâce aux mesures prises par chaque municipalité seulement.

Dans ces conditions générales, des pressions croissantes sont exercées pour que le gouvernement fédéral intervienne d'une façon qui aidera les municipalités à répondre à leurs besoins en transport grâce à un rôle multiple comportant avant tout :

- l'apport de révisions à la *Loi sur les transports au Canada* afin de réduire les frais engagés par les administrations assurant des services ferroviaires de banlieue pour l'utilisation d'installations ferroviaires, et de faire en sorte que les corridors disponibles servent à d'autres formes de transports urbains;
- le versement de contributions financières directement aux exploitants de transports en commun urbains, peut-être en affectant à ceux-ci une part du montant des taxes sur l'essence actuellement perçues par le gouvernement fédéral.

C'est ainsi que le comité d'examen sera probablement appelé à examiner cinq questions fondamentales relatives aux transports urbains en général, et aux transports ferroviaires de banlieue en particulier.

Premièrement, dans la mesure où un énoncé de la Politique nationale des transports est partie intégrante de la *Loi sur les transports au Canada*, devrait-il englober les transports urbains, qui échappent actuellement à la compétence du gouvernement fédéral?

L'ouverture de l'énoncé de politique pour qu'il englobe les transports urbains fait effectivement qu'on s'attend à ce que le gouvernement fédéral accepte certaines responsabilités dans ce domaine, notamment au chapitre du financement. D'autre part, la plupart des Canadiens vivent dans des zones urbaines où il y a déjà de nombreuses installations de transport appartenant au gouvernement fédéral et exploitées ou réglementées par lui.

Tout compte fait, il apparaît que si le gouvernement fédéral reconnaissait la relation entre les activités de transport et le tissu urbain en général, ainsi que la relation entre les transports *urbains* et l'économie canadienne, cela ferait plus de bien que de mal, étant donné surtout que notre assise économique changeante est tellement concentrée dans les zones urbaines.

Pour ces raisons, et parce qu'il est impératif sur le plan national d'essayer d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, nous faisons la recommandation suivante :

Élaborer un énoncé de politique préliminaire, plus simple et plus général, qui engloberait les transports en communs urbains et les transports ferroviaires de banlieue.

Deuxièmement, les administrations assurant des services ferroviaires de banlieue devraient-elles être considérées comme des expéditrices ou comme des clientes des chemins de fer? Devraient-elles bénéficier du même traitement que celui qui est accordé à d'autres expéditeurs de marchandises et à d'autres voyageurs relativement à des questions comme le bien-fondé des frais et des tarifs qui leur sont imposés, l'accès aux mécanismes d'arbitrage et d'autres considérations moins importantes comme l'accès à un commissaire aux plaintes et l'obligation de donner un avis au sujet de l'aliénation de lignes de chemin de fer destinées à l'abandon?

Étant donné que la principale différence entre les trains de banlieue et les trains exploités par les chemins de fer a trait à la fourniture de matériel roulant, ce qui concerne tout autant VIA Rail Canada que les expéditeurs de marchandises spéciales comme le grain, rien ne semble indiquer pourquoi il faudrait distinguer entre ces intervenants et d'autres clients qui sont libres de faire usage soit de tarifs publiés, soit de prix négociés ou confidentiels. C'est ainsi que la révision que nous recommandons ici dans le cas de la LTC consisterait :

à ajouter l'expression « et le transport ferroviaire de banlieue » chaque fois que les termes « expéditeurs » ou « marchandises et voyageurs » sont utilisés dans les articles appropriés de la Loi.

Troisièmement, les chemins de fer qui permettent aux services de banlieue d'utiliser leurs installations privées ont-ils essentiellement un pouvoir monopolistique sur un marché dépourvu à *toutes fins utiles* de tous autres transporteurs de rechange en mesure de répondre aux besoins de cette clientèle atypique?

Pour l'exploitation de ces services, leurs exploitants sont essentiellement captifs des chemins de fer. Il n'y a aucune autre solution de rechange viable à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire existante, parce qu'il est tout à fait futile d'essayer de trouver de nouveaux corridors dans des zones déjà bâties, et que les frais de construction occasionnés seraient énormes. De nos jours, on n'hésite toujours pas à dire qu'en ce qui a trait aux services ferroviaires de banlieue, rien n'empêche les chemins de fer d'imposer les conditions d'exploitation et les frais connexes qu'ils jugent appropriés.

Pour ces raisons, nous recommandons :

que la Loi sur les transports au Canada prévoie des examens périodiques des accords d'exploitation conclus entre les chemins de fer et les organismes offrant des services ferroviaires de banlieue, qui seraient effectués par l'Office des transports du Canada.

Quatrièmement, les municipalités ou leurs organismes de transport devraient-ils bénéficier d'un traitement spécial en matière d'acquisition de corridors ferroviaires abandonnés (en supposant qu'il n'y ait aucune autre offre d'acquisition des éléments d'actif pour l'exploitation d'un chemin de fer d'intérêt local)?

Il semble bien que la question ne consiste pas tant à accorder un traitement *spécial* qu'à consentir un traitement *égal*. La recommandation que nous faisons ici comprend trois volets, à savoir :

que les administrations assurant des services ferroviaires de banlieue bénéficient des mêmes droits que les autres paliers de gouvernement en matière d'achat de corridors abandonnés au sujet desquels aucune autre compagnie de chemin de fer n'a fait une offre;

que l'obligation de donner des avis au sujet des engagements actuels à l'égard de VIA Rail Canada soit étendue aux services ferroviaires de banlieue;

que les délais en matière d'acquisition de corridors soient prolongés suffisamment pour permettre aux municipalités et/ou aux administrations assurant des services ferroviaires de banlieue d'élaborer leurs offres respectives.

Enfin, qu'est-ce qui justifie que soient tenus confidentiels les accords d'exploitation entre les administrations en question et les chemins de fer dont elles utilisent les installations?

Tous les services ferroviaires de banlieue sont lourdement subventionnés par les contribuables qui, conformément à la notion de reddition de comptes publics, ont le droit de connaître combien ils paient pour en bénéficier. Comme rien ne prouve que le fait pour le public de connaître le prix

que les chemins de fer demandent aux administrations assurant des services ferroviaires de banlieue pour l'utilisation de leurs lignes nuit à leur compétitivité par rapport à d'autres modes de transport des marchandises, nous recommandons que la Loi :

interdise l'usage qui consiste à permettre que les accords conclus entre les administrations assurant des services ferroviaires de banlieue et les chemins de fer soient tenus confidentiels.

Quant à la question de la participation fédérale au financement des transports en commun urbains, il n'existe aucun fondement analytique réel de l'évaluation du bien-fondé de cette dernière. Vu que la répartition actuelle des compétences n'en attribue aucune au gouvernement fédéral au chapitre des questions urbaines, les municipalités étant tenue essentiellement pour des « créatures » des provinces, la participation fédérale aux frais de transport urbain est affaire de jugement quant à savoir si cet appui est conforme à la Politique nationale des transports qui vise à promouvoir :

- le développement économique;
- l'accessibilité des personnes handicapées aux transports;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- l'intermodalité;
- la sécurité publique.

La clameur pour obtenir l'aide financière du gouvernement fédéral découle de la croyance de plus en plus répandue selon laquelle les municipalités ne pourront pas trouver le capital nécessaire pour suivre le rythme d'augmentation des besoins en transport, qui va de pair avec la croissance de la population. Peu désireuses d'accroître les tarifs de transport en commun ou les taxes foncières pour financer les services qui répondraient à ces besoins, les municipalités allèguent que le gouvernement fédéral et les provinces perçoivent actuellement des taxes substantielles auprès des usagers du réseau de transport - taxes sur les carburants, droits d'immatriculation des véhicules, taxes de vente provinciales et TPS -, dont une grande partie peut être considérée comme « frais d'utilisation » dans les zones urbaines, et devrait par conséquent retourner dans une certaine mesure aux prestataires des services de transport.

Bien qu'on fasse de plus en plus des analogies avec le financement fédéral des transports en commun aux États-Unis, il faut reconnaître :

- que la réaffectation de recettes pour subventionner les transports en commun sans modifier les « prix » demandés aux automobilistes aura probablement peu d'incidence, en supposant qu'elle en ait, sur les habitudes de ces derniers;
- que la réaffectation de recettes provinciales et fédérales actuelles aux transports en commun urbains signifiera qu'il y aura moins d'argent consacré à des programmes probablement tout aussi importants, s'ils ne le sont pas davantage, dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux;

- que les subventions en capital qui faussent l'idée qu'on se fait des coûts peuvent inciter, comme elles l'ont fait effectivement, à investir dans des projets douteux, et certainement encourager les intéressés à adopter des solutions à forte intensité de capital plutôt que des solutions opérationnelles aux problèmes de transport urbain;
- que les succès remportés aux États-Unis en matière de financement fédéral des transports en commun urbains peuvent, dans bien des cas, être caractérisés comme « des dollars à la recherche de projets », qui ont engendré des « éléphants blancs »;
- que certains mettent réellement en doute l'opportunité d'établir les priorités de financement locales en fonction de critères établis par des organismes d'un gouvernement qui n'a aucune responsabilité constitutionnelle à cet égard.

Si le gouvernement fédéral décide de jouer un rôle dans le domaine des transports en commun urbains, nous proposons les volets suivants de cette participation éventuelle. Ils se rapportent soit au financement, soit aux principes (stratégie).

Financement

Comme nous l'avons vu, les municipalités ont une certaine latitude en matière de réduction des pertes d'exploitation, en haussant la priorité qu'elles accordent aux véhicules de transport en commun au prix d'inconvénients accrus pour les automobilistes. Si elles ne veulent pas réaliser de cette façon des économies au chapitre des frais d'exploitation des transports en commun (sans compter leur refus d'investir dans l'acquisition ou la remise en état de véhicules), *il leur sera difficile de justifier leurs demandes de subventions d'exploitation du gouvernement fédéral*. En fait, le gouvernement fédéral aura alors de la difficulté à élaborer de bons programmes de subventions d'exploitation à cause de la diversité des services offerts dans des municipalités de tailles différentes, et du manque d'expérience ou de compétence fédérale dans le domaine des transports en commun.

De toute façon, compte tenu du fait que le principal problème de financement des transports en commun, dans la plupart des municipalités canadiennes, consiste pour elles à trouver le capital nécessaire pour remplacer et accroître leur parc de véhicules, de même que pour remettre en état et étendre leur infrastructure, *toutes initiatives fédérales à cet égard devraient se limiter aux programmes d'immobilisations*.

Les principaux éléments de ces programmes sont les suivants :

1. L'acquisition par le gouvernement fédéral de corridors ferroviaires auxquels *les administrations municipales se déclarent officiellement intéressées*, qui deviennent disponibles par suite de la rationalisation des chemins de fer, et qui seront mis en réserve (peut-être grâce à un fonds renouvelable quelconque) pour servir éventuellement de corridors de transport en commun urbain.
2. Le partage des frais sélectif dans le cas des projets d'immobilisations touchant les transports en commun urbains, lorsqu'on a *démontré* clairement les avantages découlant de la réduction

de la pollution atmosphérique, des émissions de gaz à effet de serre, et de l'usage de l'automobile.

3. Le partage des frais d'augmentation de l'accessibilité des personnes handicapées aux transports en commun, en ce qui a trait à la conception des installations, à la rénovation ou à la modification en rattrapage de l'infrastructure existante (p. ex. l'installation de monte-personnes), et à l'acquisition de nouveaux véhicules.
4. Le partage des frais d'amélioration d'installations existantes et intermodales, pour améliorer la coordination entre les services de transport en commun régionaux, interurbains et locaux.
5. Le partage des frais occasionnés par des améliorations prioritaires apportées aux transports en commun, comme la signalisation préemptive, la détection des véhicules de transport en commun, les logiciels et l'élaboration de systèmes d'information lorsque de toute évidence, la municipalité a pris des mesures connexes pour accorder un haut degré de priorité aux transports en commun et/ou pour introduire des systèmes de péage routier.
6. Le financement de la recherche relative aux transports en commun, qui n'est actuellement visé par aucun autre programme de recherche et qui est affecté expressément dans des domaines comme :
 - l'accroissement de la mobilité;
 - la sécurité des véhicules et des activités de transport en commun;
 - l'application de la technologie de l'information à la mise au point d'une technologie du péage routier pouvant être appliquée dans des zones urbaines;
 - l'évaluation de la juste valeur des corridors ferroviaires dont l'abandon est proposé;
 - la recherche et le développement, *sous réserve de l'évaluation par les pairs*, en vue de la réduction des gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique, d'une plus grande efficacité ou rentabilité des transports en commun, et d'une réduction de la dépendance par rapport à l'automobile.

Ces options de financement sont accompagnées de trois mises en garde :

Tout d'abord, *l'élaboration d'un système uniforme de comptabilité analytique et de mesure de la clientèle devrait être une condition préalable de tout financement fédéral des transports en commun urbains*, pour assurer la cohérence des méthodes d'affectation des fonds disponibles.

Deuxièmement, comme l'a proposé la Table des transports sur les changements climatiques, l'aide financière devrait cibler avant toutes les activités de transport en commun des 25 RMR produisant des émissions de gaz à effet de serre qui sont de loin les plus importantes dans le cas des transports urbains. Toutefois, le financement visant à accroître l'accessibilité des personnes handicapées aux transports en commun dans les petites localités ne doit pas être exclu.

Troisièmement, comme l'expérience a révélé que le financement axé sur les coûts est essentiellement une invitation à augmenter ceux-ci sans nécessairement élaborer d'approches

innovatrices, tous programmes fédéraux d'aide aux transports en commun devraient être fondés sur *le rendement* et faire appel à des critères comme l'augmentation de la clientèle de ces transports et/ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, examinés selon un cycle renouvelable, sur lesquels serait fondée la répartition des fonds.

Programmes stratégiques

L'expérience a montré également que le fait de consacrer plus d'argent à la résolution d'un problème n'est pas gage de succès. Un certain nombre de questions de principes peuvent avoir autant d'impact, sinon davantage, sur l'instauration de transports plus durables et sur la croissance urbaine. Ce sont les suivantes :

1. L'application des dispositions réglementaires actuelles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada au sujet des déductions pour l'utilisation d'une voiture particulière, de l'élimination des échappatoires fiscales touchant le stationnement offert par les employeurs, et la péréquation des impôts pour les usagers de l'automobile et ceux des transports en commun.
2. La conclusion d'accords bilatéraux avec le gouvernement des États-Unis pour modifier les objectifs de consommation de carburant moyenne pour les véhicules loisir travail (VLT) et les camions légers, afin qu'ils soient les mêmes que pour les automobiles.¹
3. La coordination interministérielle, au sein du gouvernement fédéral, des programmes et des politiques qui influent sur la pollution et les émissions des véhicules automobiles, afin d'élaborer un programme global faisant appel à l'Agence des douanes et du revenu du Canada aussi bien qu'à Transports Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada.
4. Un examen de la réglementation sur la sécurité ferroviaire, plus précisément sur l'usage commun des *emprises* et des *voies* par les véhicules ferroviaires classiques et les véhicules de transport urbain comme les VLT ou les autobus qui circulent sur les chaussées qui leur sont réservées.
5. L'établissement d'un processus officiel de médiation (sur demande) visant les accords d'exploitation entre les chemins de fer sous réglementation fédérale et les organismes de transport en commun municipaux ou provinciaux.

Si le gouvernement fédéral décidait de participer au financement des transports en commun urbains, celui-ci devrait varier de 300 à 500 millions de dollars par année, soit de 40 à 60 p. 100 des actuelles contributions municipales pour dépenses en capital, ce qui correspondrait au montant nécessaire pour « faire la différence ». Tous engagements devraient être limités à une période raisonnable, pendant laquelle les avantages pourraient être évalués. Les sources de

¹ Il se pourrait que le fait de tenter d'atteindre cet objectif grâce à des mesures prises au Canada seulement soit tout à fait irréaliste vu la part croissante du marché des véhicules neufs représentée par ces véhicules, et la difficulté (mais non l'impossibilité) d'établir des normes exclusivement canadiennes dans l'industrie automobile nord-américaine, hautement intégrée.

financement possibles seraient les suivantes :

- la réaffectation à l'ensemble des transports urbains des 600 millions de dollars destinés à l'amélioration des routes en vertu du nouveau programme d'infrastructure fédéral;
- l'affectation aux transports en commun urbains d'une partie du montant des taxes d'assise fédérales actuelles sur l'essence;
- l'augmentation des taxes d'assise fédérales sur l'essence et/ou sur l'achat de véhicules, pour augmenter les frais d'utilisateur du réseau routier;
- la mise sur pied d'un programme de financement des transports en commun entièrement nouveau.

Comme nous l'avons vu, l'affectation aux transports en commun du produit des taxes sur les carburants actuelles, ou l'établissement de nouveaux programmes de transport en commun, prive essentiellement de financement d'autres secteurs d'activité importants, ou va à l'encontre d'autres initiatives fédérales de réduction de l'impôt et du déficit. Les modestes augmentations de taxes qui visent maintenant les bénéficiaires du réseau de transport sont plus conformes au principe de l'utilisateur-payeur, et elles sont de plus en plus acceptées dans d'autres secteurs des transports, comme celui des redevances d'aéroport. Dans l'ensemble, ces frais supplémentaires peuvent produire des recettes substantielles tout en sensibilisant davantage la population et en l'amenant à modifier ses habitudes dans l'intérêt public.

**Les transports en commun dans les municipalités canadiennes :
Incidences sur la *Loi sur les transports au Canada* et sur
le rôle du gouvernement fédéral dans ces transports**

1. Introduction

But

Le présent rapport vise à fournir des renseignements de base et à établir un cadre stratégique pouvant servir de fondement :

- aux révisions à apporter à la *Loi sur les transports au Canada* afin d'aider les municipalités et les administrations régionales à élaborer des systèmes plus durables pour répondre aux besoins en transport de leur population;
- aux initiatives efficaces et écologiques dans le domaine des transports urbains, que le gouvernement fédéral pourrait prendre et qui seraient conformes aux objectifs stratégiques en matière de rendement énergétique, de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de transports plus durables, et que tant les municipalités que les administrations provinciales verraient d'un bon œil.

Les motifs de l'élaboration d'un tel cadre stratégique découlent en partie de l'examen obligatoire de la *Loi sur les transports au Canada*, qui doit se terminer d'ici la fin de juin 2001, et en partie du débat de plus en plus vif suscité par l'absence de toute participation ou tout rôle fédéral au chapitre des transports urbains, contrairement à la situation dans la plupart des autres pays.

Organisation du rapport

Le reste de cette section décrit en général la nature des problèmes et des défis auxquels sont confrontés la plupart des exploitants canadiens de transports en commun dans l'actuel contexte institutionnel et économique. La section 2 porte sur les méthodes de planification des transports, qui visent à contrer les tendances à la dépendance par rapport à l'automobile, et que bon nombre de grandes villes examinent de plus en plus pour faire face à la congestion croissante de la circulation.

La section 3 donne un aperçu des transports en commun urbains au Canada, pour permettre d'établir le contexte de la modification éventuelle de politiques fédérales, qui aiderait les municipalités à répondre à leurs besoins en transports en commun. Comme les services ferroviaires de banlieue assurés actuellement dans les trois principales agglomérations offrant des services de transport en commun (Montréal, Toronto et Vancouver) sont tributaires de l'accès aux chemins de fer sous réglementation fédérale, on trouvera séparément, dans la section 4, des renseignements plus détaillés sur lesdits services de banlieue interrégionaux.

La section 5 est consacrée à la question du financement, que soulève actuellement le débat croissant autour de la nécessité et de l'opportunité de faire en sorte que le gouvernement fédéral participe aux frais des services de transport en commun urbains. Quant aux sections 6 et 7, elles sont centrées sur le rôle éventuel du gouvernement :

- tout d'abord du point de vue des révisions à apporter à la *Loi sur les transports au Canada*;
- deuxièmement, du point de vue des nouvelles initiatives éventuelles visant à l'atteinte des objectifs stratégiques en matière de politiques nationales touchant l'environnement et les transports.

Contexte

Comme la plupart des villes du monde, les grandes villes canadiennes sont actuellement aux prises avec un mécontentement de plus en plus vif au sujet des services de transport existants, ainsi qu'avec le doute croissant quant à l'amélioration de ces derniers pour satisfaire réellement aux besoins futurs. Les sources de mécontentement typiques sont les suivantes :

- la congestion et les retards inacceptables;
- la capacité insuffisante des routes à recevoir les automobiles et les camions;
- le niveau de services général fourni par les transports en commun;
- les frais engagés (tant publics que privés);
- les effets de la congestion sur le transport des marchandises et sur la compétitivité;
- les formes de croissance non durables, comme l'expansion tentaculaire des villes;
- le manque de sécurité (accidents mortels et avec blessures), en particulier dans le cas des piétons et des cyclistes;
- le manque d'accessibilité aux transports de groupes déterminés (p. ex. les gens ayant une déficience physique) ou de la population de certains secteurs d'une collectivité donnée;
- les incidences de la circulation sur les quartiers urbains;
- les effets des transports sur la pollution et la santé;
- la contribution des transports aux émissions de gaz à effet de serre et aux changements climatiques.

Tout compte fait, on se rend compte de plus en plus que ces problèmes résultent directement de la dépendance accrue par rapport aux automobiles particulières, tendance mondiale qui va essentiellement à l'encontre de l'intérêt croissant pour le développement durable et pour des transports plus respectueux de l'environnement. Cette opinion est étayée par :

- les préoccupations accrues suscitées par les encombrements de la circulation, les incidences de l'automobile sur la santé publique, la sécurité routière laissant à désirer, l'expansion urbaine tentaculaire et les coûts élevés des transports en commun (voir ci-dessus);
- les politiques actuellement débattues par des ministères et organismes fédéraux comme Environnement Canada, Transports Canada et Ressources

naturelles Canada; les tables rondes nationales et provinciales sur l'économie et l'environnement; les organismes non gouvernementaux comme le Conseil des transports urbains de l'Association des transports du Canada, de même qu'un certain nombre de groupes de pression ayant des intérêts spéciaux et de groupes de discussion;

- les engagements pris par le gouvernement du Canada de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre en vertu du *Protocole de Kyoto*.

Pour ces raisons, une foule de municipalités passent actuellement en revue leurs politiques des transports respectives, qui sont fondées depuis toujours sur des plans de transport « équilibrés » prévoyant l'expansion tant de leurs réseaux routiers que de leurs systèmes de transport en commun pour faire face à la congestion croissante. De plus en plus, du moins au stade de la planification, on met dorénavant l'accent sur des solutions moins tributaires de l'automobile et plus favorables aux transports en commun (presque à l'exclusion de *toutes* propositions d'expansion du réseau de voies publiques dans certaines grandes villes). Mais en réalité, à peu d'exceptions près, le recours aux transports en commun plutôt qu'aux automobiles particulières a diminué sans cesse. À Toronto, par exemple, où les usagers des transports en commun sont les plus nombreux au Canada, moins de 30 p. 100 de tous les trajets effectués pendant la période de pointe du matin sont le fait des transports en commun, et le pourcentage de ces trajets n'a pas cessé de diminuer au fil des années.

En général, il semble que la modification des choix et du *comportement* individuels, pour en arriver à des transports urbains plus « durables » dans l'ensemble du Canada, reste un défi que toute administration municipale a peu de chance de relever de son propre chef.

Principaux défis lancés par les transports urbains

Les questions de transport ne sont pas les mêmes dans toutes les municipalités, pas plus qu'elles ne le sont dans les diverses circonscriptions d'une municipalité donnée. En d'autres termes, « la même peinture ne convient pas à tout le monde », ce qui rend plus complexe la conception de programmes approuvés en général par tous les résidents d'une localité donnée, et peut-être conformes aux objectifs stratégiques d'entités publiques supérieures en ce qui a trait à des politiques comme :

- la planification fiscale et financière;
- la réduction du déficit;
- la protection de l'environnement;
- la stimulation de l'économie.

Il existe toutefois quelques questions de base communes à la plupart des services de transport urbain, qui peuvent servir utilement à examiner la modification éventuelle de lois et de programmes fédéraux.

Propriété et utilisation de l'automobile

Dans la plupart des pays du monde, le niveau de propriété automobile paraît presque synonyme de prospérité générale. L'achat d'une automobile est le plus souvent le deuxième des achats les plus importants d'une famille, de sorte que lorsque le revenu disponible augmente, les taux de motorisation font de même. Et au fur et à mesure que plus de gens deviennent propriétaires d'une automobile, le recours aux transports publics diminue.

L'accès à une automobile ou plus assure également aux ménages un large éventail de choix résidentiels et professionnels, ce qui entraîne souvent, au chapitre du lieu d'établissement du ménage ou de l'entreprise, des décisions qui contribuent à l'expansion tentaculaire des villes, soit une forme de développement urbain qu'il est difficile de desservir grâce à des transports en commun rentables, ou même à divers autres services municipaux. Dans ces conditions générales, les tentatives pour convaincre des gens d'échanger le confort, la souplesse et l'intimité que leur assure leur automobile particulière contre les transports en commun deviennent un défi de taille, sauf dans des cas précis où ces derniers offrent des avantages quant au temps de déplacement, à la fiabilité ou aux coûts.

Aménagement foncier

L'aménagement foncier, soit la répartition spatiale d'activités diverses, le zonage et l'exploitation immobilière, est probablement le facteur qui influe le plus sur les habitudes des voyageurs, lesquelles jouent à leur tour un rôle crucial dans la détermination de la mesure dans laquelle il sera possible de réduire la dépendance par rapport à l'automobile et d'accroître la clientèle des transports en commun.

Mais naturellement, les décisions en matière d'aménagement foncier ne sauraient être considérées comme relevant de la politique des transports, si ce n'est, comme la plupart des gens en conviennent, qu'il existe une relation étroite entre l'utilisation des sols et les caractéristiques des services de transport urbain dans une localité donnée. La première influe sur les secondes dans la mesure où elle exerce une forte influence (mais non la seule) sur les habitudes des voyageurs, alors que l'accessibilité fournie par le réseau de transport a une très forte incidence sur elle.

L'expérience a toutefois démontré qu'il est plus facile de modifier la politique des transports (lorsque des décisions importantes sont généralement prises sur le plan régional ou même provincial) que de modifier la politique d'aménagement foncier (qui prévoit une prise de décisions beaucoup plus localisée). Plus précisément, la planification foncière, comme la modification du zonage, est souvent perçue, sur le plan individuel, comme une menace éventuelle à la préservation des quartiers et de leurs environs, ainsi qu'au choix du logement disponible. Il s'ensuit qu'en général, les conseils locaux qui reconnaissent la nécessité de planifier les transports sur une plus grande échelle régionale (tant et aussi longtemps que leur mandats ne sont pas désavantagés) ne désirent que rarement renoncer à *n'importe lequel* de leurs pouvoirs pour modifier l'aménagement foncier local.

C'est ainsi que toutes les voies express figurant dans le plan de transport de l'ancienne agglomération torontoise ont essentiellement été éliminées au cours d'une période de dix ans, alors que la plupart des tentatives d'intensification du lotissement pour justifier de meilleurs

services de transport en commun ont échoué. Même aujourd'hui, la Commission des services du grand Toronto (CSGT), un organisme régional établi récemment et visant à coordonner la planification entre les diverses municipalités de la Région du grand Toronto (RGT), est aux prises avec la contradiction entre le désir de ces dernières de bénéficier de transports en commun plus nombreux et mieux intégrés, et leur refus de lui permettre d'avoir son mot à dire dans l'aménagement foncier.

Attentes irréalistes

Bien qu'il soit largement admis que d'importants changements dans les habitudes des voyageurs, c'est-à-dire le fait pour ceux-ci de laisser leur automobile particulière pour adopter les transports en commun, changements qui constituent maintenant la politique énoncée dans la plupart des grandes zones urbaines, exigeront de fortes augmentations de l'investissement dans ces transports, celles-ci sont largement considérées comme prohibitives par la plupart des administrations municipales. Il existe à cet égard deux problèmes fondamentaux.

Tout d'abord, bien que les conseils municipaux soient prompts à approuver les politiques de transport qui favorisent les transports en commun, ils sont rarement aussi empressés à apporter des changements comme les restrictions en matière de stationnement, qui vont de pair avec ces politiques. De plus, ils semblent hésiter à reconnaître le besoin de modifier sensiblement leur ordre de priorité touchant l'investissement, et leurs autres lignes de conduite qui font corps avec la poursuite des objectifs de transport auxquels ils ont donné leur aval.

Deuxièmement, même si on reconnaît le plus souvent que de bons transports publics sont essentiels à la prospérité et à la qualité de la vie d'une collectivité, cette opinion n'est pas accompagnée de la volonté d'utiliser davantage les transports en commun, et moins la voiture particulière. En d'autres termes, le slogan paraît être « faites ce que je dis, et non ce que je fais ».

Financement

Les municipalités canadiennes se distinguent de celles de presque tous les autres pays industrialisés, dans la mesure où elles ne reçoivent aucun appui financier du gouvernement central. Dans certaines provinces, notamment l'Ontario, il n'y a aucun appui ni recours provincial autre que les tarifs payés par les usagers des transports en commun et les impôts fonciers municipaux.

Au début des années 70, la province de l'Ontario a instauré, pour la première fois au Canada, des subventions de capital totalisant 75 p. 100 des pertes d'exploitation, et des subventions d'exploitation pouvant atteindre 50 p. 100 de ces dernières (échelle progressive tribulaire de la population municipale). Un quart de siècle plus tard, le gouvernement ontarien a retiré tout cet appui accordé aux transports en commun ainsi qu'aux projets municipaux de construction routière. Par conséquent, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta sont maintenant perçus comme les provinces les plus soucieuses des transports en commun. Ils consacrent actuellement aux transports en commun urbains une partie des recettes provenant de leur taxe provinciale sur l'essence et des droits d'immatriculation des véhicules, et, ce qui importe tout

autant, ils ont conféré aux municipalités le pouvoir de réaliser des recettes destinées à ces transports grâce à des sources de revenu autres que les impôts fonciers.

Fondamentalement, comme l'indique plus en détail la section 5, il ne fait pas de doute qu'à elles seules, les municipalités ne sauraient générer des fonds suffisants pour remettre en état et accroître les services de transport en commun afin d'atteindre les nouveaux objectifs de transport relatifs à leurs populations *actuelles*, et encore moins pour satisfaire à la *croissance* prévue de ces dernières. Dans les grandes zones urbaines du Canada, on réclame de plus en plus du gouvernement fédéral qu'il consacre expressément des fonds aux transports en commun, qui proviendraient en grande partie des recettes fiscales découlant de sa taxe sur l'essence.

Tendance aux solutions capitalistiques

Dans les grandes zones urbaines, la prise de décisions relatives aux transports est surtout axée sur ce qu'on appelle les *mégaprojets*. Ceux-ci ont un retentissement politique beaucoup plus grand, semblent mettre plus en valeur les réalisations que les améliorations opérationnelles, et sont chaudement recherchés par les fournisseurs, les entrepreneurs et les experts-conseils, qui y voient leur intérêt commercial, de même que par les bureaucraties en place, dont ils comblent les aspirations. Mais de plus en plus, leur coût d'exécution devient prohibitif à la lumière d'autres exigences en matière de maintien de l'ordre, de santé et d'éducation.

En outre, bien qu'il y ait de nombreux exemples de projets à forte intensité de capital qui ont été couronnés de succès, comme les métros et les trains légers, ce succès (peu importe la façon dont il est mesuré) n'est pas garanti lorsque ces services sont étendus à des régions incapables de susciter une clientèle suffisante pour justifier l'investissement initial. En mettant l'accent continuellement sur les projets capitalistiques, on détourne également l'attention de mesures peu coûteuses comme le fait d'accorder une priorité plus élevée aux véhicules de transport en commun circulant dans les rues existantes, mesures qui, si elles sont en nombre insuffisant, forcent les usagers de longue date des transports en commun, tout comme les nouveaux usagers, à se déplacer dans des véhicules bondés, lents et aux trajets peu fréquents, ce qui ne fait qu'accroître le désir de ces personnes d'utiliser éventuellement leur automobile.

Pollution atmosphérique, émissions des véhicules et santé

Malgré bon nombre de conférences, d'ateliers et de publications, il n'y a encore aucune reconnaissance généralisée du besoin de modifier les habitudes des voyageurs tout simplement parce que l'usage des automobiles particulières pose de graves problèmes tant pour la santé des personnes que pour l'environnement. En outre, étant donné l'étroitesse d'esprit compréhensible des élus municipaux, et leur horizon temporel relativement restreint, il semble bien que peu de décisions sérieuses (le cas échéant) au sujet des transports locaux ont des chances d'être fondées sur des facteurs relatifs à la santé, à la pollution et au changement climatique. Sur ces questions, les administrations locales sont, de par leur nature, généralement dysfonctionnelles, et l'expérience acquise ailleurs dans le monde donne à penser que seules des initiatives sérieuses et un leadership *au palier de gouvernement le plus élevé* sont susceptibles de réussir.

À noter également qu'en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre – liées directement à la consommation de carburant –, alors que les normes volontaires de l'industrie en matière de rendement énergétique, appelées « normes de consommation de carburant moyenne des fabricants (normes CAFC), ont beaucoup augmenté le rendement énergétique de l'ensemble des automobiles particulières achetées par les Canadiens, l'essor des acquisitions de véhicules neufs, plus précisément de véhicules loisir travail (VLT) et de camions légers, a fait chuter le rendement énergétique moyen. Cela s'est produit parce que la plupart des VLT sont classés comme camions légers répondant à une norme moins rigoureuse en matière de consommation de carburant (11,4 litres aux 100 km) que celle qui régit les automobiles (8,6 litres aux 100 km).

Coordination au palier fédéral

Bien que les programmes et les politiques des ministères fédéraux chargés respectivement des transports, de l'environnement, des ressources naturelles et du revenu aient des répercussions diverses sur les transports dans les villes canadiennes, la coordination interministérielle est actuellement faible ou inefficace.

Chaque ministère est tenu de veiller au développement durable et à la protection de l'environnement. C'est ainsi qu'un ministère peut se concentrer sur les devis techniques des véhicules, un autre sur l'étiquetage du rendement énergétique, et un autre encore sur la propreté de l'essence. Ces programmes partagent tous l'objectif commun de réduire la consommation de carburant ainsi que les émissions de gaz à effet de serre. Mais aucun ne vise les politiques fiscales, qui ne sont pas de son ressort (p. ex. des déductions d'impôt pour utilisation des voitures particulières) et qui pourraient avoir une profonde influence sur la propriété et l'utilisation des automobiles, de même que sur le type de véhicules acheté par les intéressés.

Rôle des corridors ferroviaires dans les zones urbaines

La rationalisation des services ferroviaires dans les municipalités est depuis longtemps une question qui préoccupe bien des régions du pays, notamment les villes, qu'elles soient grandes ou petites. Dans certains cas, les installations et les activités ferroviaires sont devenues superflues à cause de la réorganisation de l'industrie, de la concurrence du camionnage, de la perte de clients locaux ainsi que de changements dans les modes d'expédition par suite de l'ALENA et de la mondialisation des activités de nombreux secteurs industriels importants.

Dans d'autres cas, les incidences des opérations ferroviaires sur la sécurité (notamment en ce qui a trait aux marchandises dangereuses), ainsi que le bruit et les vibrations que produit la circulation des trains, sont jugés incompatibles avec les changements dans l'utilisation des terrains urbains. C'est ainsi que dans certains cas, on désire en général voir les chemins de fer quitter la ville (en particulier lorsque la circulation ferroviaire locale a diminué) pour emprunter d'autres parcours ou pour combiner certaines de leurs activités avec celles de concurrents dont les corridors de transport sont peut-être plus favorablement situés.

Dans d'autres cas, on considère les corridors ferroviaires existants comme des occasions d'améliorer les transports en commun urbains en accordant une priorité plus élevée aux services ferroviaires de banlieue, comme à Montréal, à Toronto et à Vancouver. On voit également ces corridors comme des occasions d'implanter divers modes de transport en commun (par exemple des autobus circulant sur des chaussées qui leur sont réservées, ou des métros légers) à un coût moindre. À cet égard :

- les cessations d'exploitations de lignes de chemin de fer peuvent offrir des corridors propices à des services de transport urbain nouveaux et moins coûteux (transport ferroviaire de banlieue, métros légers, ou même réaménagement des lieux en chaussées réservées aux autobus);
- certaines municipalités désirent étendre leurs services de transport en commun rapide (transport en site propre) plus économiquement, en utilisant des corridors ferroviaires existants (plutôt qu'en implantant d'autres formes de transport en commun rapide plus capitalistique), sous réserve, bien sûr, de la disponibilité des fonds nécessaires pour acheter ces corridors aux chemins de fer;
- les chemins de fer craignent que s'ils accueillent des services de banlieue, cela ne nuise à leur compétitivité et ne limite leur aptitude à servir leurs clients « commerciaux » (transport de marchandises), plus importants;
- les dispositions réglementaires en vigueur sur la sécurité ferroviaire limitent dans une certaine mesure l'utilisation de corridors à la fois par du matériel roulant classique et par des véhicules de transport en commun urbain;
- du moins à Toronto et à Vancouver, les compagnies de chemin de fer sont souvent perçues comme peu serviables, ou insensibles aux besoins des usagers des transports en commun, et elles passent pour étriller les exploitants de ce genre de transports, tant au chapitre de l'usage de leurs installations qu'à celui de l'amélioration inutile des immobilisations.

Dans ce contexte général, une question importante consiste par conséquent à savoir quelles mesures utiles le gouvernement fédéral pourrait prendre pour accroître la durabilité des transports dans les villes canadiennes, et contribuer ainsi au respect des engagements environnementaux de notre pays en matière de transports urbains. Les initiatives éventuelles pourraient être visées directement par l'examen actuel de la *Loi sur les transports au Canada* ou par de nouveaux programmes fédéraux.

2. Méthodes de planification des transports urbains

Facteurs clés

Les transports sont souvent considérés comme une demande « indirecte », ce qui signifie qu'ils ont lieu surtout pour une raison quelconque, comme aller travailler ou faire des emplettes, ou encore se rendre à l'école. En règle générale, des problèmes surgissent lorsque trop de gens essaient de se déplacer à peu près à la même heure en utilisant un nombre limité de moyens ou d'installations de transport. C'est ainsi qu'un grand nombre de navetteurs qui essaient d'emprunter la même route express ou de transport en commun rapide créent des encombrements de la circulation et d'autres inconvénients connexes, parce qu'ils exigent trop de cette voie publique par rapport à sa capacité *pendant cette période donnée*. En réalité, ces problèmes posés par les transports urbains ne sont pas différents de ceux auxquels font face les aéroports ou les points de passage frontaliers en périodes de pointe.

Outre les problèmes de capacité insuffisante constatés dans les zones urbaines, il en existe d'autres qui, toujours en matière de transport, visent les piétons, les cyclistes, les camionneurs et les services de livraison locaux, mais qui n'ont pas attiré autant l'attention à l'échelle nationale. Les lacunes de l'urbanisme, comme le manque de trottoirs et la piètre connectivité des rues, ainsi que de mauvaises priorités en matière de technique de la circulation et une géométrie des rues médiocre, contribuent à créer un environnement plutôt hostile et dangereux pour les piétons et les cyclistes. En outre, les camions de même que les véhicules de messageries et de services contribuent tous à encombrer la circulation, ce qui semble aller à l'encontre de l'objectif d'une compétitivité accrue.

La plupart des trajets, dans les villes de taille moyenne ou les grandes villes, sont effectués avant tout par les automobiles particulières, et ensuite par les transports en commun. À cet égard, certains modes de transport, comme les métros, sont intrinsèquement en mesure d'offrir une capacité plus grande (peut-être jusqu'à 35 000 voyageurs transportés à l'heure dans chaque direction) que d'autres, comme les automobiles (peut-être 1 800 à 2 000 automobiles à l'heure par voie). C'est pourquoi de grandes villes comme Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary et Edmonton ont beaucoup mis l'accent sur l'implantation et l'exploitation d'installations de transport de grande capacité et présumément plus efficaces, qui sont malheureusement extrêmement coûteuses à construire et à exploiter. (Ottawa, en revanche, a mis au point un système à forte intensité de capital, fondé sur des voies ou des chaussées réservées aux autobus, bien que la Région expérimente actuellement le train léger.)

Le rendement des grands parcours, bien sûr, n'est pas le seul facteur déterminant dans le choix du mode de transport. Le public tient compte surtout de la durée de déplacement relative, de la commodité et du coût de l'ensemble du trajet « porte à porte ». En d'autres termes, la vitesse et la fiabilité accrues de certains types de transport en commun rapide (p. ex. le métro de Toronto ou le métro léger de Calgary) pour aller travailler au centre-ville et pour en revenir sont souvent annulées par le temps supplémentaire pour se rendre à la gare, généralement à l'origine du trajet typique habitation-travail, et par l'inconfort connexe. (Mais naturellement, tout le monde ne se rend pas au centre-ville.)

Les parcs-o-bus ou les aires de dépose rapide améliorent énormément l'accès aux gares et aux terminus de transport en commun en site propre, en particulier dans le cas des services ferroviaires de banlieue longue distance assurés à Montréal, à Toronto et à Vancouver. Mais pour bien d'autres trajets, les distances de marche et/ou les temps de déplacement et d'attente relatifs aux rabattements expliquent souvent pourquoi les personnes qui ont le choix utilisent leur automobile.

Par ailleurs, pour ce qui est des personnes qui ont le choix entre utiliser leur automobile ou faire appel aux transports en commun, les différences *qu'elles perçoivent* entre les frais de transport en commun et les frais d'utilisation de l'automobile (qui influent dans une certaine mesure sur ce choix) sous-estiment souvent les différences *réelles* découlant des subventions *cachées* et des coûts *externés*. Les subventions cachées comprennent notamment les allocations d'automobile et le stationnement fournis par l'employeur, ainsi que des règles fiscales permettant des déductions pour usage de l'automobile mais non des transports en commun. Les coûts externés sont ceux qui sont imposés à la société mais qui ne sont pas supportés par les usagers (comme les frais occasionnés par les dommages causés à l'environnement, la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre)¹.

Comme les tendances récentes montrent une diminution du pourcentage de trajets effectués au moyen des transports publics (répartition entre les modes de transport en commun), l'augmentation tant de la compétitivité que de l'efficacité de ces derniers pour lutter contre la dépendance croissante par rapport à l'automobile reste une des préoccupations majeures des planificateurs des transports aussi bien que des élus, du moins dans les grandes villes.

L'efficacité d'un service de transport en commun dépend également des habitudes des voyageurs, la configuration ou répartition origines-destinations étant la caractéristique déterminante. Les habitudes des voyageurs sont tributaires de l'utilisation des sols et du zonage, de la propriété automobile, des caractéristiques démographiques comme l'âge et le revenu, et de celles du réseau de transport en commun lui-même, qui sont toutes reliées étroitement ou interdépendantes. D'autres facteurs, notamment l'établissement des prix et la réglementation spéciale comme celle qui accorde la priorité aux véhicules de transport en commun, ainsi que la coordination des services entre les municipalités, influent également sur l'attrait et l'efficacité des transports en commun.

En pratique, la compétitivité ou les avantages des transports en commun par rapport à l'automobile particulière dépendent surtout de certains facteurs déterminants, à savoir :

- les caractéristiques socio-économiques et démographiques,
- l'utilisation des sols ainsi que la densité de la population et de l'emploi;
- les habitudes des navetteurs qui se rendent au travail;
- le genre de services de transport en commun;
- le degré de priorité accordé aux transports en commun et/ou les emprises réservées à ces derniers.

¹ Les subventions cachées et les coûts externés allégués suscitent beaucoup d'intérêt dans le cas de l'« établissement du prix à partir du coût complet », méthode qui vise à faire supporter par les usagers de la route le coût intégral des répercussions de l'usage de l'automobile sur la société.

Caractéristiques socio-économiques

L'utilisation des transports en commun est certainement influencée par divers facteurs socio-économiques, notamment l'âge, le revenu, et la propriété d'une automobile. Il est évident que les personnes trop jeunes ou trop âgées pour conduire, ou encore celles qui n'ont pas d'automobile, ont plus de chances d'utiliser les transports en commun et, selon le but de leur déplacement, de se rendre à pied ou à bicyclette à leur point de destination. En outre, quel que soit le groupe d'âge, l'utilisation des transports en commun est plus fréquente chez les femmes que chez les hommes (jusqu'à 50 p. 100 de plus dans le groupe des gens âgés de 30 à 50 ans).

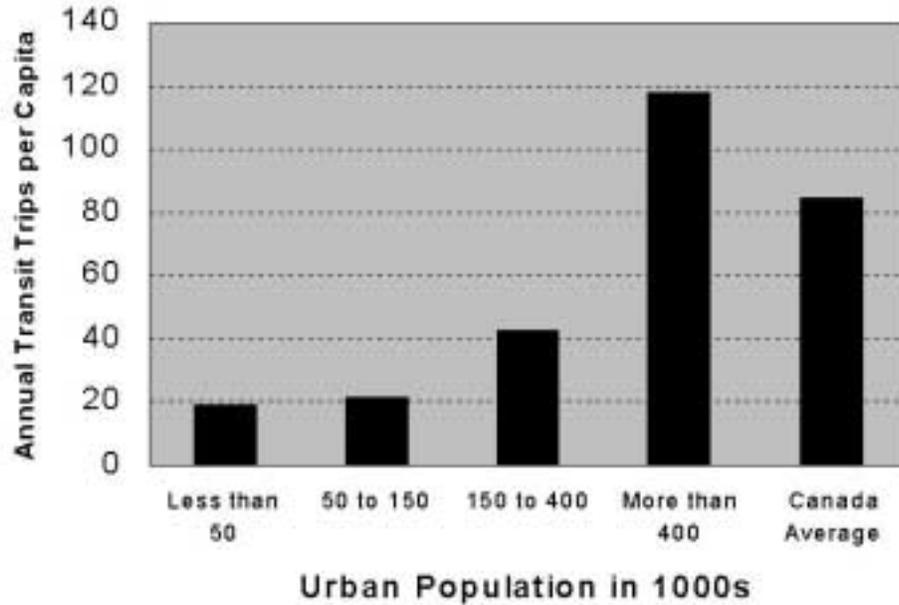
Il y a également une étroite relation (négative) entre les taux de propriété d'une automobile (lesquels peuvent à leur tour être mis en corrélation avec le revenu) et l'utilisation des transports en commun. Fait notamment exception à cette règle le transport ferroviaire de banlieue sur grande distance, à Toronto par exemple, où plus de 70 p. 100 des navetteurs ferroviaires affirment posséder une automobile qui peut leur servir de solution de rechange.

Utilisation des sols ainsi que densité de la population et de l'emploi

C'est cette densité qui détermine la fréquence qui peut se justifier économiquement sur certains parcours, laquelle influe à son tour dans une certaine mesure sur l'attrait global du service. Tout compte fait, une plus forte expansion domiciliaire et le développement de l'emploi mènent à une meilleure utilisation des transports en commun qu'un lotissement de faible densité, tout simplement parce que le *total* des trajets par kilomètre de parcours, dont les transports en commun ont leur *part*, est relativement élevé. En ce qui a trait au lotissement de forte densité, surtout lorsqu'il y a un éventail judicieux de terrains résidentiels et de terrains à autres usages, les trajets ont plus de chances d'être effectués à pied ou à bicyclette.

Certaines preuves de la relation entre la densité de la population et de l'emploi et l'utilisation des transports en commun découlent des comparaisons entre les taux d'utilisation constatés respectivement par diverses municipalités canadiennes groupées par chiffre de population. Comme le montre la figure 2.1, et à la lumière des moyennes nationales, les principales zones urbaines génèrent plus de transports en commun par habitant, en chiffres absolus. (L'expression « chiffre de population » remplace ici l'expression « densité de la population » vu que certaines municipalités, comme Edmonton, peuvent avoir de grandes zones constituées mais des zones relativement très restreintes réellement mises en valeur.)

Figure 2.1
Comparaison entre le chiffre de population et l'utilisation
des transports en commun au Canada (1997)



Source: Canadian Urban Transit Association, *Canadian Transit Fact Book*, 1998

Annual Transit Trips per Capita = N^{bres} annuels de trajets par habitant

Less than 50 = Moins de 50

50 to 150 = De 50 à 150

150 to 400 = De 150 à 400

More than 400 = Plus de 400

Canada Average = Moyenne pour le Canada

Urban Population in 1000s = Population urbaine en milliers

Source: Canadian Urban Transit Association, *Canadian Transit Fact Book*, 1998 =
 Source : Association canadienne du transport urbain, *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*, 1998.

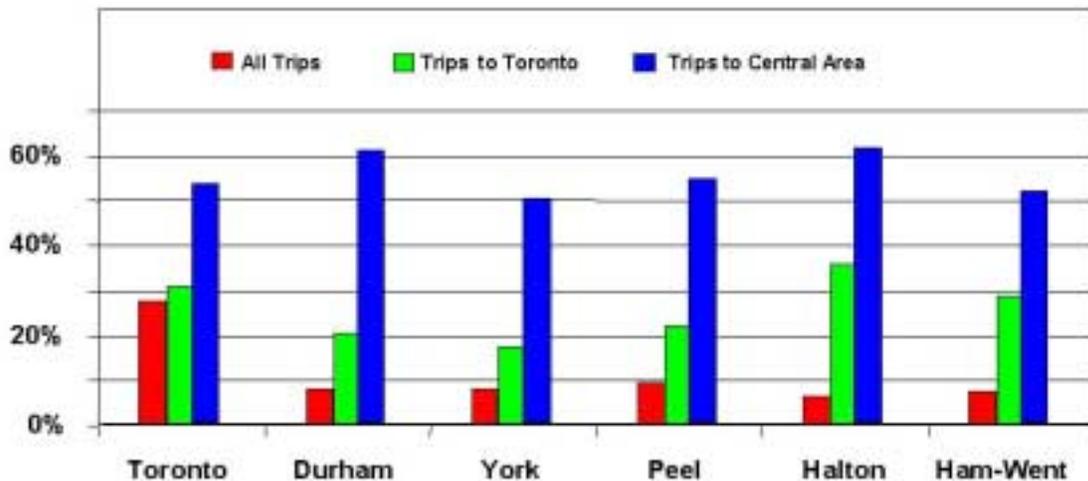
Habitudes des navetteurs

Les habitudes des navetteurs passent souvent pour avoir de nombreux points d'origine et de nombreux points de destination (« plusieurs à plusieurs »), de nombreux points d'origine et un seul point de destination (« plusieurs à un seul »), ou, dans certains cas, un seul point d'origine et de nombreux points de destination (« un seul à plusieurs »). Une desserte efficace permettant à des navetteurs ayant des points d'origine divers de se rendre occuper des emplois dispersés (de plusieurs à plusieurs) en utilisant les transports en commun est beaucoup plus difficile que la desserte permettant à des navetteurs d'origines diverses de se rendre à un ou plusieurs centres d'emploi concentrés sur un territoire quelconque (de plusieurs à un seul), comme un quartier central des affaires. De plus, les trajets pour se rendre au travail et en revenir sont caractérisés par des courants hautement directionnels, à savoir que le trajet s'effectue dans un sens le matin (généralement à l'arrivée) et dans l'autre vers la

fin de l'après-midi (généralement à la sortie ou en partance), ce qui entraîne une utilisation relativement faible des services offerts en sens opposé et pendant les heures creuses.

La figure 2.2 fournit certaines preuves intéressantes de l'incidence des habitudes des voyageurs sur le choix du mode de transport dans la Région du grand Toronto (RGT). Pendant la période de pointe du matin, les transports en commun représentent près de 30 p. 100 de *l'ensemble des trajets* au départ de la ville de Toronto, alors que dans les municipalités régionales adjacentes, les taux d'utilisation de ces transports sont relativement très faibles. Mais dans le cas des déplacements à *destination de Toronto*, et encore plus dans celui des trajets à *destination du centre-ville*, les parts de marché des transports en commun augmentent sensiblement, ce qui indique clairement la catégorie « plusieurs à plusieurs » plutôt que la catégorie « plusieurs à un seul ».

Figure 2.2
Comparaison entre les taux d'utilisation des transports en commun
pour diverses destinations situées dans la RGT
Période de pointe du matin (1996)



Source: 1996 Transportation Tomorrow Survey



All trips = Tous les trajets

Trips to Toronto = Trajets jusqu'à Toronto

Trips to Central Area = Trajets jusqu'au centre-ville

Mettre un espace entre le chiffre et le pourcentage.

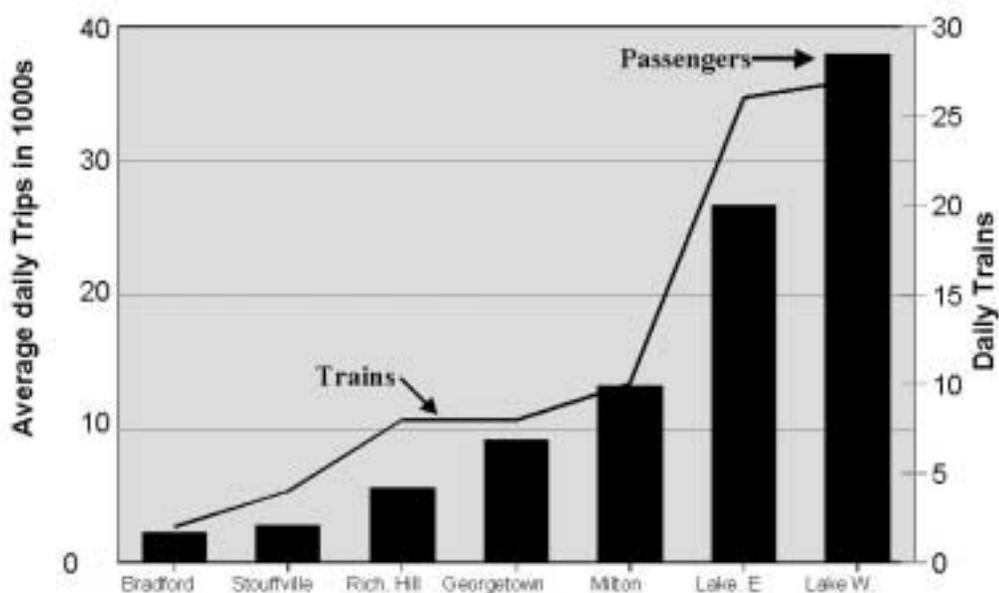
Caractéristiques du service

Outre l'itinéraire lui-même, la fréquence du service, les heures d'exploitation et les niveaux tarifaires influent manifestement sur la compétitivité des transports en commun. Les services ferroviaires de banlieue de Toronto, de Montréal et de Vancouver, par exemple, ne sont généralement pas assurés au cours des périodes creuses ou pendant les fins de semaine, et, en ce qui a trait à bon nombre de parcours terrestres desservis par les transports en commun, la

fréquence insuffisante du service pendant les périodes creuses et les fins de semaine nuit également à la compétitivité de ces transports. En particulier dans le cas des services ferroviaires de banlieue longue distance, comme le montre la figure 2.3 relative au Réseau GO (GO Transit) de Toronto, il y a plus ou moins une corrélation directe entre la fréquence du service et la clientèle. En fait, pour ce qui est du service le moins fréquent indiqué, celle-ci a doublé lorsque la fréquence a doublé également. En d'autres termes, si vous améliorez le service, il semble bien que, les circonstances étant favorables, les gens l'utiliseront!

Les tarifs de transport en commun passent également pour influencer sur le choix du mode de transport. C'est pourquoi on s'oppose souvent avec acharnement, dans certains milieux, à toute augmentation de ces tarifs, considérée comme nuisant à la compétitivité des transports en commun. À noter toutefois que la plupart des enquêtes semblent indiquer que le taux d'utilisation de ces derniers est plus sensible à la commodité et à la fréquence du service qu'aux tarifs.

Figure 2.3
Comparaison entre la fréquence des trains et la clientèle
des services ferroviaires du Réseau GO



Source : Richard M. Soberman, *Understanding GO Transit*, Toronto, Réseau GO, 1998.

Average daily Trips in 1000s = Trajets journaliers moyens, en milliers

Daily Trains = N^{bres} de trains journaliers

Passengers = Voyageurs

Trains = Trains

Priorité accordée aux transports en commun

La plus haute priorité accordée aux transports en commun consiste à exploiter une emprise qui leur est exclusive, comme dans le cas du transport ferroviaire rapide (métro léger) et des chemins de fer de banlieue, dont les trajets ne sont pas sujets à des retards dus aux voitures,

aux camions, aux bicyclettes ou aux piétons². Pour ce qui est du transport de bout en bout, ces services ferroviaires concurrencent efficacement l'automobile particulière aux chapitres du temps de déplacement et de la fiabilité. Mais dans la plupart des cas, ils sont tributaires du fait que le transport en commun de surface³ doit être assuré compte tenu de la circulation mixte ainsi que du rabattement et de la distribution qui constituent l'ensemble du trajet « porte à porte ». Et de toute façon, autant ou même davantage de voyageurs utilisent le transport en commun de surface classique que le transport rapide en site propre. À Toronto, par exemple, la TTC a vu monter dans ses autobus et ses tramways 228 millions de passagers en 1996, alors que seulement 144 millions de passagers sont montés dans ses véhicules de transport rapide en site propre⁴.

Dans le cas du transport en commun de surface, le temps nécessaire pour monter dans les véhicules et en descendre, ainsi que les retards aux feux de circulation, réduisent encore sa compétitivité par rapport à celle de la voiture particulière. Et si les méthodes d'encaissement du prix des billets, qui consistent par exemple à percevoir le prix exact, et les cartes d'abonnement peuvent raccourcir les temps d'arrêt des véhicules, les retards imprévus ou aléatoires aux intersections où la circulation est contrôlée, souvent causés par les virages des automobiles, nuisent même encore plus à la compétitivité dudit transport en commun⁵.

Contrairement aux services de transport en commun en site propre habituels, dont la priorité est garantie, le recours à des systèmes de priorités relatifs au transport en commun de surface en général offre des avantages tant aux usagers qu'aux exploitants, surtout à cause des économies d'échelle qui peuvent être réalisées. C'est ainsi que grâce à ces systèmes :

- les durées de déplacement dans les véhicules de transport en commun sont réduites;
- la vitesse accrue attire des usagers supplémentaires;
- la fréquence du service peut être augmentée sans que le soit également le nombre de véhicules ou de conducteurs;
- le transport en commun devient ainsi encore plus attrayant.

Élaboration de nouvelles façons d'envisager les transports urbains

De plus en plus, les villes (grandes et petites) adoptent de nouvelles idées ou perspectives en matière de systèmes de transport, pour tenter de répondre aux diverses préoccupations indiquées dans la section précédente. Ces façons nouvelles ou révisées d'envisager les transports urbains signifient essentiellement que le maintien du statu quo est devenu

² Dans le cas des services ferroviaires de banlieue, naturellement, les trains de marchandises, dont les caractéristiques en matière de rendement sont différentes, partagent en général les mêmes voies, et les passages à niveau peuvent limiter davantage le rendement des trains de banlieue.

³ Le transport en commun de surface fait référence aux véhicules qui empruntent les rues existantes et partagent en général l'espace avec d'autres véhicules, ce qui est la norme dans la plupart des villes.

⁴ Voir Jane, *Urban Transport Systems*, 17^e édition.

⁵ En fait, la priorité accordée récemment au transport en commun à Toronto (rue Bay) en a augmenté sensiblement la clientèle à cause de la simple *perception* de cette priorité, même si la vitesse moyenne avait diminué légèrement.

inacceptable ou insatisfaisant, et qu'au moins en ce qui a trait aux transports, l'avenir devrait être différent de la situation actuelle.

On met dorénavant l'accent sur les caractéristiques ou les attributs que doivent avoir les transports urbains dans une municipalité donnée. Il faut tenir compte d'un bon nombre de facteurs, notamment, sans en exclure d'autres :

- le degré de coordination entre l'utilisation des terrains et les transports en commun (routes, aires de stationnement), de même qu'entre les transports locaux, interrégionaux et interurbains;
- les caractéristiques du réseau routier;
- les caractéristiques du système ou du service de transport en commun en ce qui a trait aux tarifs, à la clientèle, à la répartition modale, au recouvrement des coûts, à la protection ou la sécurité, et au rendement général;
- l'accessibilité assurée aux personnes ayant des besoins particuliers et à celles qui n'ont pas d'automobile;
- la convivialité du système ou du service à l'égard des piétons ou des cyclistes;
- les frais et les temps de déplacement découlant du transport des marchandises;
- les niveaux de propriété et d'utilisation de l'automobile;
- les politiques et les prix du stationnement, tant sur chaussée que hors chaussée;
- le rendement énergétique, la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre;
- les méthodes de financement.

La diversité et la nature souvent contradictoire de ces caractéristiques ou attributs ne font que montrer que les questions, les besoins et les priorités de transport sont tous perçus différemment par divers milieux d'une ville donnée, qui comprennent un éventail de groupes socio-économiques et de groupes d'intérêts, de fournisseurs de services de transport et d'autorités responsables de la gestion financière. Tout dépend des intervenants dont les vues sont prises en compte; l'automobile particulière, par exemple, peut être perçue comme risquant énormément de compromettre le développement durable. D'autres, toutefois, estiment que les tentatives pour restreindre l'usage de l'automobile grâce à un investissement accru dans les transports en commun ne sont que du gaspillage de ressources déjà limitées. Dans les circonstances, les efforts déployés pour en arriver à une vision commune des transports, conformément aux priorités fondamentales en matière d'investissement dans ces derniers, d'adoption des politiques nécessaires et de prise de mesures officielles consistent essentiellement à résoudre les différends.

Le besoin d'une nouvelle façon d'envisager les transports urbains s'est fait sentir dans bien des milieux. À noter surtout une déclaration du Conseil des transports urbains de l'Association des transports du Canada (ATC), tout d'abord officialisée en 1993, énonçant des perspectives approuvées par l'Association canadienne des municipalités et par un grand nombre de conseils municipaux de l'ensemble du pays⁶. Cet énoncé est fondé sur la prémisse

⁶ Association des transports du Canada, *Nouvelle vision des transports urbains*, Ottawa, publication réimprimée en novembre 1998.

fondamentale selon laquelle *les tendances actuelles mènent à des services de transport urbain qui ne répondent pas aux besoins et qui ne sont pas durables.*

Les perspectives énoncées étaient axées notamment sur les recommandations approuvées récemment par le Conseil de la Ville de Toronto, qui visaient surtout à *réduire la dépendance par rapport à l'automobile* (à la lumière des tendances actuelles), attestée par les niveaux de propriété d'une automobile particulière de même que par le mode d'utilisation des automobiles⁷.

Les principales caractéristiques des perspectives de transport de Toronto sont les suivantes :

1. *L'aménagement à objectifs intégrés du territoire et l'aménagement urbain, qui réduisent le nombre de trajets et rendent ceux-ci plus courts;*
2. *Un service de transport en commun plus en mesure de concurrencer l'usage de l'automobile;*
3. *L'accessibilité accrue des personnes handicapées et des personnes âgées aux transports en commun;*
4. *Le transport efficace des marchandises, qui augmente la compétitivité des entreprises;*
5. *L'ingénierie de la circulation et l'aménagement des rues, qui encouragent la marche et l'usage de la bicyclette;*
6. *La diminution du besoin de posséder ou d'utiliser une automobile;*
7. *Les sauvegardes visant à protéger le milieu naturel;*
8. *La réduction de la pollution atmosphérique et des émissions des transports;*
9. *La tarification et le financement équitables des services de transport.*

Réactions propres à réduire la dépendance par rapport à l'automobile

Les façons traditionnelles d'aborder la planification des transports urbains sont généralement axées sur l'élimination des lacunes ou déficiences prévues. Une déficience n'est rien d'autre que la différence entre le nombre estimatif de véhicules sur une voie publique ou le nombre estimatif de clients d'un service de transport en commun, et la capacité raisonnable de cette voie ou de ce service. Un problème qui se pose à cet égard, c'est que dans une certaine mesure, les estimations elles-mêmes se réalisent automatiquement. En d'autres termes, si l'utilisation du transport en commun dans un corridor donné est actuellement faible parce que le service est insatisfaisant, la clientèle estimative future risque également d'être faible, ce qui veut dire qu'une approche fondée sur la déficience n'indiquera peut-être aucun besoin d'améliorer ledit service. Étant donné le grand nombre de fois où *la réduction de la dépendance par rapport à l'automobile* et *l'amélioration de la compétitivité des transports en commun* se reflètent dans les nouvelles perspectives de transport, on peut probablement promouvoir l'élaboration de propositions de transport en commun d'une façon un peu différente de la méthode traditionnelle.

⁷ Richard M. Soberman, *A Transportation Vision for the City of Toronto Official Plan*, Toronto, Planification des transports, Services de développement urbain, Ville de Toronto, avril 2000.

Concentration sur les régions défavorisées en matière de transports en commun

Une façon de procéder, utilisée actuellement à Toronto, consiste à accroître l'accessibilité globale du réseau de transport en commun. Cela revient essentiellement à déterminer quelles sont les zones susceptibles d'être considérées comme « défavorisées au chapitre des transports en commun », et à prendre par la suite des mesures correctives permettant :

- de desservir des secteurs où les transports en commun sont très peu présents;
- d'améliorer la connectivité pour que les transports en commun puissent servir à un large éventail de déplacements;
- d'accroître la coordination et les correspondances entre les services de transport en commun qui relèvent respectivement de diverses autorités compétentes.

La figure 2.4 montre les zones de la ville de Toronto qui sont défavorisées au chapitre de l'accessibilité aux transports en commun. Les zones colorées indiquent les endroits à partir desquels on peut utiliser les transports en commun de la ville pour se rendre en moins d'une demi-heure à un petit nombre seulement des emplois existants. Les teintes foncées indiquent les populations relativement nombreuses touchées. Il s'ensuit que ces zones deviennent essentiellement des cibles en matière d'amélioration des transports publics.

Mesures de base

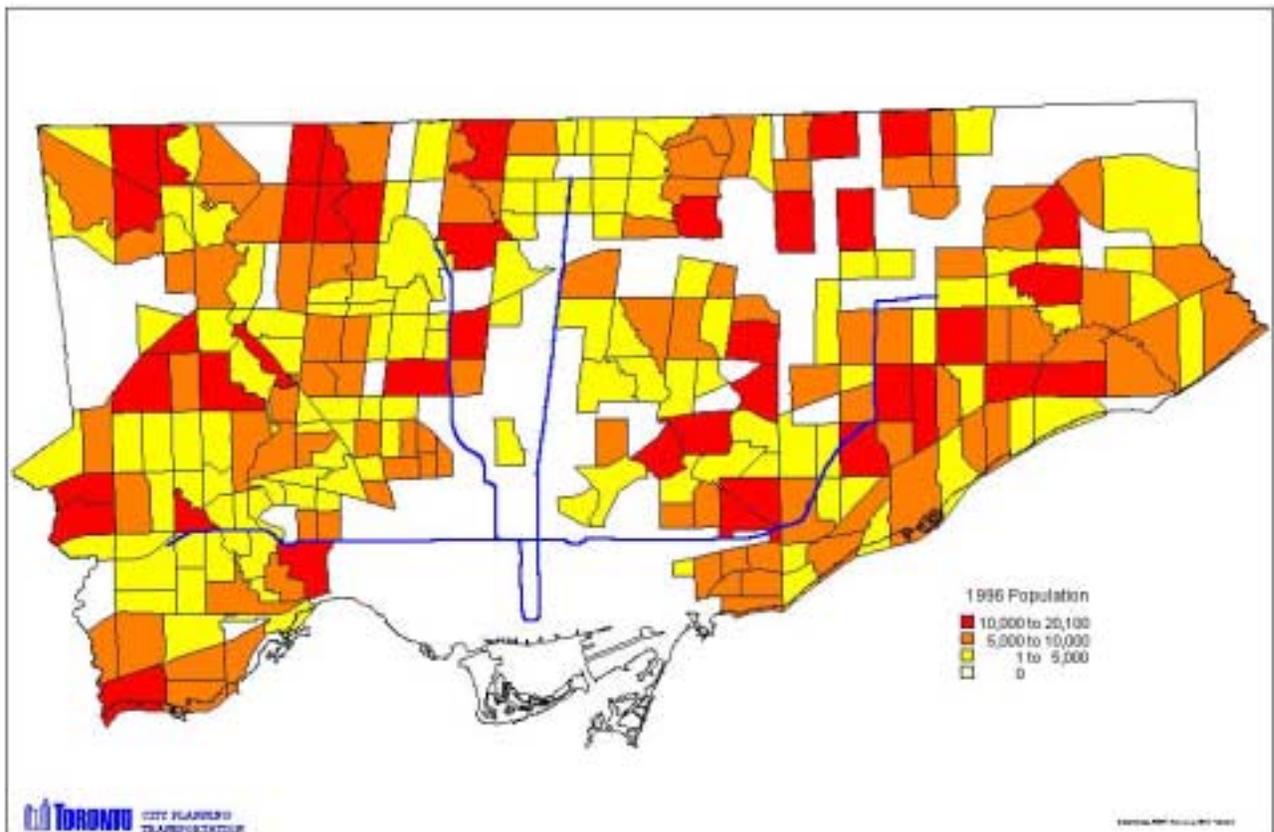
Les changements dans les politiques visant à rendre les transports en commun plus aptes à concurrencer l'automobile particulière comprennent diverses mesures pouvant être groupées, comme le montre la figure 2.5. Certaines d'entre elles ont trait aux politiques d'aménagement du territoire qui influent directement sur le recours aux transports en commun, d'autres aux politiques routières et de stationnement, et d'autres encore visent directement les améliorations apportées au réseau de transport en commun lui-même. Les liens sont manifestement étroits entre bon nombre des mesures indiquées, comme les dispositions réglementaires ayant trait au stationnement sur chaussée et le degré de priorité accordé aux transports en commun, ou entre les politiques de mise en valeur accrue des sols et l'expansion du transport en commun rapide en site propre. D'autres liens se rapportent à l'aménagement urbain local et à de nouvelles incitations à développer les transports en commun autour des nœuds afférents, ainsi qu'aux exemptions accordées aux véhicules de transport en commun en matière de régulation de la circulation (passage prioritaire aux feux de circulation).

Ces mesures diffèrent également en ce qui a trait à leurs incidences financières sur les administrations municipales. Certaines d'entre elles comportent d'importantes dépenses en capital, comme dans le cas de l'implantation de nouvelles routes et de nouveaux transports en commun rapides en site propre, alors que d'autres peuvent entraîner un investissement relativement modeste pour modifier la signalisation et acquérir d'autres véhicules de transport en commun. D'autres encore n'exigent aucun investissement. Sur les 22 mesures de base indiquées dans la figure 2.5, 15 n'exigent qu'un investissement minime, ou même aucun investissement. Elles obligent toutefois les hauts fonctionnaires et les élus à prendre un engagement important à l'égard des transports en commun. C'est ainsi qu'il est souvent plus facile d'obtenir l'autorisation de dépenser des dizaines ou même des centaines de millions de

dollars que celle d'éliminer un petit nombre de places de stationnement sur chaussée, ou de modifier le zonage autour des gares de transport en commun majeures.

Dans la plupart des municipalités, notamment dans les grandes villes, les services d'autobus classiques (ainsi que les services de tramways de Toronto et les services de trolleybus de Vancouver et d'Edmonton) transportent encore le plus grand nombre de clients des transports en commun. Par conséquent, le remplacement des véhicules existants et l'expansion du parc de véhicules sont les principaux investissements nécessaires pour accroître la fréquence du service ou implanter de nouveaux circuits sur l'infrastructure routière déjà en place. À Calgary, Edmonton, Montréal, Toronto et Vancouver, des services ferroviaires exigeant un investissement considérable sont également fournis sur des emprises exclusives. Mais à cause de contraintes financières, on y envisage maintenant d'autres modes de transport qui, dans certains cas, sont d'ailleurs utilisés pour améliorer la qualité ou la disponibilité du service, à un coût moindre. Voici des exemples.

Figure 2.4
Zones où l'accessibilité aux transports en commun pour se rendre au travail et en revenir est la plus mauvaise, en fonction de la population visée



1996 Population = Population de 1996

10,000 to 20,100 = De 10 000 à 20 100

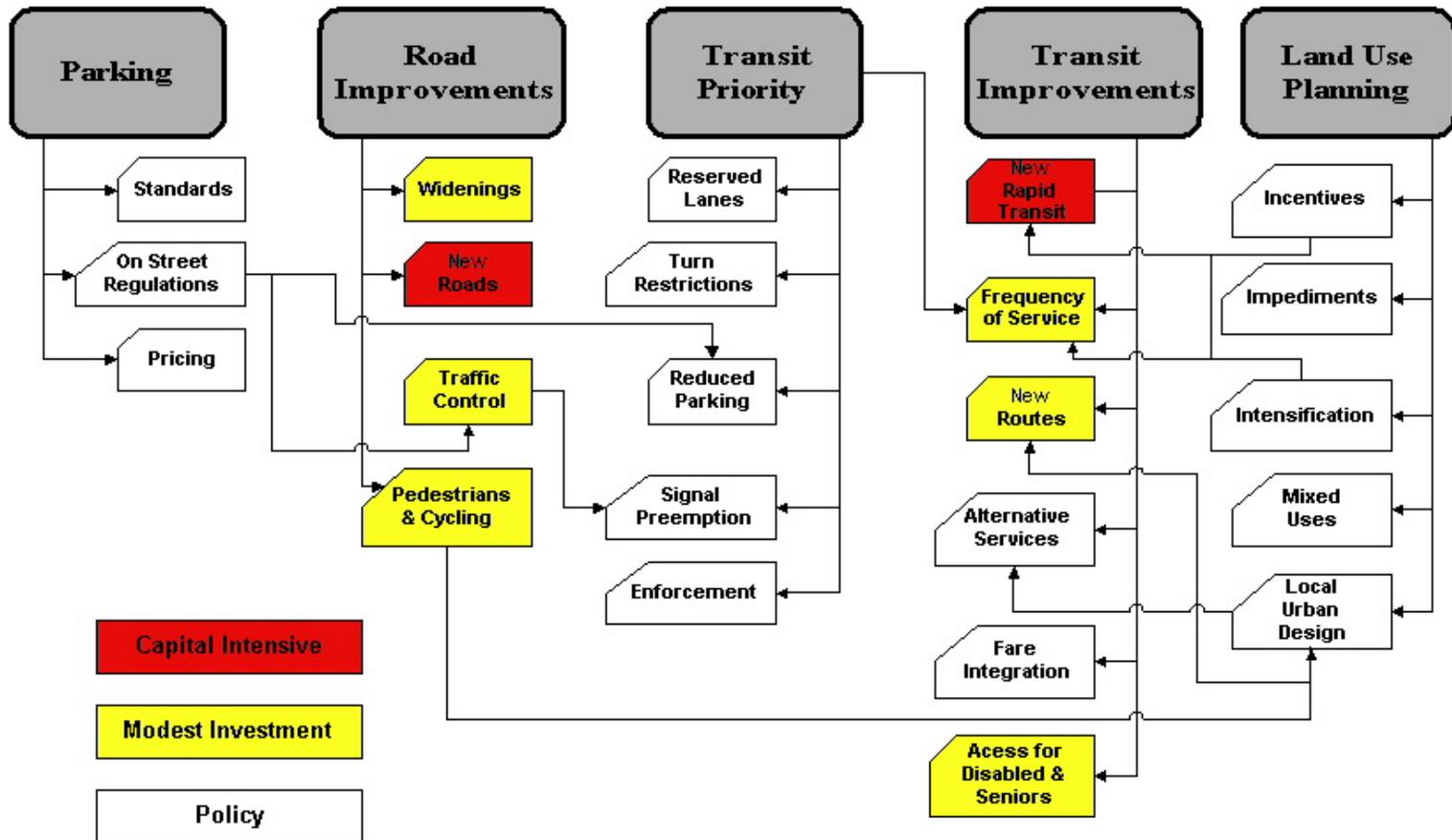
5,000 to 10,000 = De 5 000 à 10 000

1 to 5,000 = De 1 à 5 000

Priorité accordée au transport en commun

À noter que dans la section 2, lorsque le transport en commun de surface est assuré par des autobus et des tramways roulant sur des voies existantes où la circulation est mixte, les politiques *en matière de priorité accordée à ce transport* peuvent influencer sensiblement tant sur le niveau de services perçu par les usagers que sur les frais de l'exploitant au titre des véhicules et des conducteurs. Voyons par exemple un service de transport en commun de surface dont les véhicules effectuent un aller-retour en 60 minutes. Comme le montre la figure 2.6, s'il peut économiser cinq minutes dans chaque direction grâce à des mesures de priorité, sa capacité augmentera de 20 p. 100 *pour le même nombre de véhicules et de conducteurs*.

Figure 2.5
Étapes de la planification des transports



Parking = Stationnement
Standards = Normes
On Street Regulations = Réglementation du stationnement sur la chaussée
Pricing = Tarification

Road Improvements = Améliorations routières
Widenings = Élargissement
New Roads = Nouvelles routes
Traffic Control = Régulation de la circulation
Pedestrians & Cycling = Voies pour piétons et cyclistes

Transit Priority = Priorité accordée aux transports en commun
Reserved Lanes = Voies réservées
Turn Restrictions = Restrictions en matière de virages
Reduced Parking = Stationnement réduit
Signal Preemption = Droit de priorité aux feux de circulation
Enforcement = Contrôle d'application

Transit Improvements = Améliorations apportées aux transports en commun
New Rapid Transit = Nouveaux transports en commun rapides (en site propre)
Frequency of Service = Fréquence du service
New Routes = Nouveaux circuits
Alternative Services = Services de rechange
Fare Integration = Intégration des tarifs
Access for Disabled & Seniors = Accès des personnes handicapées et des personnes âgées aux transports en commun

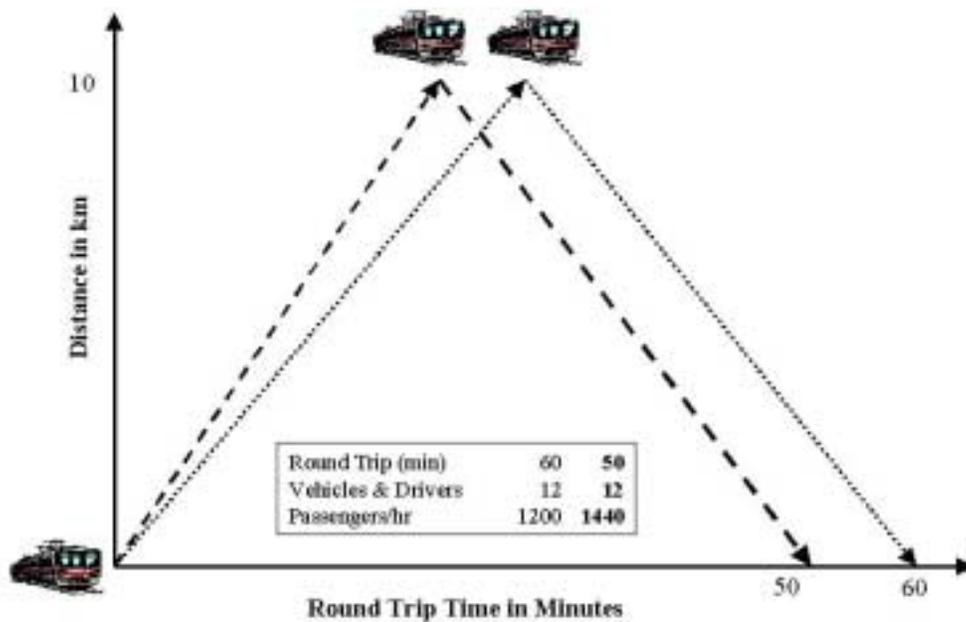
Land Use Planning = Aménagement foncier
Incentives = Incitations
Impediments = Obstacles
Intensification = Intensification
Mixes Used = Usages mixtes
Local Urban Design = Aménagement urbain

Capital Intensive = À forte intensité de capital
Modest Investment = Investissement modeste
Policy = Politique

Cette priorité accordée au transport en commun de surface peut comporter des mesures comme les voies réservées, une emprise protégée (à laquelle d'autres véhicules n'ont pour ainsi dire aucun moyen d'accès), et le passage prioritaire aux intersections. Un tel droit de priorité n'exigerait qu'un investissement modique. Il aurait évidemment certaines incidences négatives sur les automobilistes, et c'est la principale raison pour laquelle les élus municipaux hésitent à l'instaurer. Comme dans le cas de toute mesure de régulation de la circulation, bien sûr, l'efficacité des systèmes assurant la priorité au transport en commun est tributaire d'un bon contrôle d'application.

Figure 2.6

Effet de la priorité sur la capacité en matière de transport en commun de surface



Distance in km = Distance en kilomètres

Round Trip Time in Minutes = Durée de l'aller-retour en minutes

Round Trip (min) = Aller-retour (min)

Vehicles & Drivers = Véhicules et conducteurs

Passengers/hr = Passagers/h

Autre mode de prestation des services

Outre les différences en matière de durée de déplacement et de confort, la piètre accessibilité dissuade souvent les gens d'utiliser les transports en commun, en particulier au début du trajet (par exemple pour se rendre au travail ou aller faire des emplettes), même s'ils les trouveraient par ailleurs commodes au point de destination. En général, cette situation survient dans les zones résidentielles à faible densité de population, où il y a de grandes distances à parcourir à pied ou une desserte trop peu fréquente par les transports en question.

Dans ces zones, l'absence d'un service de transport en commun satisfaisant découle en partie du genre de structure de coûts de l'exploitant (tant les frais d'exploitation que les frais d'investissement relatifs aux véhicules), qui répond peut-être mal aux besoins. Mais la simple suggestion d'impartir le service à un ou plusieurs autres exploitants est très impopulaire auprès des politiciens, et généralement rejetée par les employés de l'exploitant actuel (tout comme le recours à des employés à temps partiel en périodes de pointe). Dans la plupart des municipalités, on contrôle également l'entrée sur le marché pour empêcher un exploitant indépendant d'offrir des services de transport en commun, même dans les secteurs où l'exploitant attitré n'en fournit aucun. En d'autres termes, les transporteurs privés (y compris ceux qui exploitent des taxis ou des minibus) exerçant leur activité dans une municipalité quelconque enfreignent la loi parce que cette dernière a le droit exclusif d'assurer des transports en commun sur son territoire.

Néanmoins, il pourrait bien y avoir des occasions d'engager d'autres exploitants ayant des coûts différents et du matériel plus propice à la desserte de ces secteurs de façon à accroître la clientèle du principal exploitant de transport en commun, sans fonds publics. La vraie question consiste à savoir s'il y a une clientèle inexploitée dans le domaine des transports en commun, composée de personnes qui seraient disposées à payer des tarifs plus élevés pour avoir accès au réseau principal, peut-être grâce à des petits autobus ou à des taxis collectifs. Ce genre de service serait particulièrement approprié car il pourrait alimenter le transport en commun rapide en site propre ou les services ferroviaires de banlieue.

Métro léger

Les tramways (appelés également véhicules de métro léger) contiennent plus de places assises et debout que les autobus, durent environ deux fois plus longtemps, mais ont des coûts initiaux relativement élevés (peut-être de cinq à six fois ceux d'un autobus urbain classique). Dans la circulation mixte, ils n'offrent que peu d'avantages comparativement aux autobus en ce qui a trait soit à la fiabilité du service, soit à la vitesse moyenne. Mais en général, ils ont plus de prestige que les autobus auprès du grand public, qui les perçoit comme plus respectueux de l'environnement eu égard à la pollution atmosphérique et aux émissions de gaz à effet de serre.

Le métro léger, en revanche, peut comprendre à la fois les caractéristiques suivantes :

- des voitures multiéléments;
- la circulation sur des emprises exclusives;
- le passage prioritaire (il a le feu vert ou bénéficie même d'un saut-de-mouton) à certaines intersections.

Selon la façon dont ces facteurs sont combinés, le métro léger est en mesure d'offrir une capacité et une qualité du service très supérieures à celles des services de tramways ou d'autobus classiques.

Les principaux avantages du métro léger résultent de sa souplesse d'exploitation en divers milieux urbains caractérisés notamment par la circulation mixte, des emprises partiellement ou entièrement exclusives ou réservées, et, sur un nombre limité de tronçons, des ouvrages

souterrains ou surélevés. Lorsque les conditions sont favorables, il peut également être considéré comme un pré-métro tant et aussi longtemps que les nouveaux parcours répondent à des normes appropriées de conception géométrique. Comme l'investissement en capital exigé est beaucoup moindre que dans le cas du métro classique en ce qui a trait au territoire accru desservi, on peut construire de cinq à dix kilomètres de voie de métro léger à un prix équivalant à celui d'un kilomètre de métro classique, à condition naturellement que la capacité supérieure du métro classique ne soit pas exigée.

Chaussées réservées aux autobus

Il ne faut pas confondre les chaussées réservées aux autobus et les voies réservées aux autobus, même si une combinaison des deux systèmes peut certes être envisagée sur certains parcours, les secondes étant implantées dans des zones où la circulation n'est pas tellement dense, et les premières sur des tronçons très encombrés. À certains égards, on peut considérer une chaussée réservée aux autobus comme une variante du métro léger vu la présence de voies exclusives au centre de la rue, protégées des autres véhicules grâce à des éléments de conception géométrique comme des bordures. Des quais d'embarquement des passagers sont prévus mais les voies ne sont nullement électrifiées et l'électrification aérienne est totalement absente. Dans d'autres cas, les chaussées réservées aux autobus peuvent être semblables aux chaussées entièrement protégées, mais évidemment beaucoup plus étroites qu'une autoroute à accès limité.

Le principal avantage des chaussées réservées aux autobus est le coût relativement bas de leur implantation et de l'exploitation des véhicules, et le fait que le service d'intérêt général peut être combiné avec un service d'intérêt local *sans la nécessité d'une correspondance*. C'est ainsi que le service de transport en commun d'Ottawa est fondé presque exclusivement sur ce mode d'exploitation. Il va sans dire que les autobus, dont le prix estimatif est inférieur à 500 000 \$ chacun, ont une vie utile plus courte (12 à 18 ans environ) que les tramways (quelque 3 millions de dollars chacun) ou les voitures de métro (quelque 2 millions de dollars chacune), qui durent en général au moins deux fois plus longtemps¹. Dans un contexte régional, les chaussées réservées aux autobus, contrairement aux voies ferrées, peuvent également être utilisées par divers exploitants municipaux aussi bien que par des autobus de tailles et de types divers.

Le principal inconvénient des chaussées réservées aux autobus semble tenir au fait que ceux-ci sont généralement perçus comme assurant des transports d'une qualité inférieure à celle de n'importe quel service ferroviaire (métro léger, métro classique ou transport ferroviaire de banlieue). C'est pourquoi dans certaines municipalités, on met en doute la possibilité pour un service d'autobus quelconque d'être une solution de rechange efficace, en

¹ Ces coûts unitaires sont indiqués par le programme d'immobilisations de la Toronto Transit Commission, daté du 13 décembre 2000. Ils sont fondés sur l'acquisition de véhicules ferroviaires grâce à des négociations en vue de l'achat à un fournisseur unique, à la différence de la méthode de l'appel d'offres concurrentiel utilisée dans d'autres municipalités. Même si les coûts unitaires varient en fonction de la commande, la différence constatée entre ceux qui se rapportent aux voitures de métro classique et ceux qui ont trait aux voitures de métro léger nous laisse un peu perplexes. La durée de vie utile variable des autobus correspond à la différence de capacité, entre les exploitants, d'effectuer les révisions générales et la remise en état qui prolongent la vie utile des véhicules.

mesure de détourner les voyageurs de leur automobile et de les faire adopter le transport en commun.

Bien que les étapes dont il est fait état dans la figure 2.5 visent à améliorer tant les routes que les transports en commun, dans bon nombre de grandes zones urbaines du Canada, on met aujourd'hui l'accent sur une dépendance réduite par rapport à l'automobile, et sur une compétitivité accrue des transports en commun. Cette ligne de conduite est étayée par une étude récente, à financement privé, dont la conclusion indique qu'*il est difficile de voir, lorsqu'on examine les niveaux et les tendances actuels en matière d'utilisation de l'automobile, comment ils pourraient se perpétuer étant donné leurs coûts environnementaux, écologiques et sociaux élevés*².

² Eric J. Miller et Amer Shalaby, *Travel in the Greater Toronto Area: Past and Current Behaviour and Relation to Urban Form*, Toronto, Programme conjoint de l'université de Toronto dans le domaine des transports, janvier 2000, p. 98.

3. Les transports en commun urbains au Canada

Envergure de l'industrie

Des renseignements sommaires sur l'industrie des transports en commun sont publiés annuellement par l'Association canadienne du transport urbain (ACTU), dans un document intitulé *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*. L'ACTU réunit également des statistiques plus détaillées, qu'elle fournit à ses membres. Selon elle, en 1999 plus de 100 services de transport en commun appartenaient à des sociétés privées et étaient exploités par celles-ci, ou impartis à celles-ci par des municipalités canadiennes de chaque province, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Ces exploitants¹ :

- employaient plus de 39 500 personnes (moins de 5 p. 100 d'entre elles à temps partiel);
- transportaient environ 1 437 millions de passagers;
- réalisaient des recettes de quelque 1 813 millions de dollars;
- effectuaient des dépenses d'exploitation d'environ 2 922 millions de dollars;
- touchaient plus de 1 139 millions de dollars en subventions gouvernementales pour couvrir leurs pertes d'exploitation;
- obtenaient des fonds d'immobilisation supplémentaires totalisant 1 051 millions de dollars, des contribuables municipaux et provinciaux².

Les activités ont une envergure suffisante pour englober de petites collectivités comme Moose Jaw, qui compte moins de 10 autobus, lesquels ont transporté environ un demi-million de passagers au cours de l'année, et l'exploitant le plus considérable, soit la TTC de Toronto, qui a acheminé environ 379 millions de passagers grâce à diverses technologies des transports en commun³. Outre les autobus classiques et les autobus spéciaux destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées, qui partagent la longueur de chaussée avec d'autres véhicules lorsque la circulation est mixte, six des principaux systèmes, indiqués dans le tableau 3.1, ont fourni certains de leurs services sur une chaussée réservée exclusivement aux véhicules de transport en commun.

Même compte tenu des investissements substantiels dans de nouvelles installations de transport en commun de zones urbaines en pleine croissance, comme celles de Calgary, de Toronto et de Vancouver, le taux d'utilisation des transports en commun n'a pas suivi le taux de croissance de la population puisqu'une proportion croissante des résidents de ces zones urbaines ont choisi d'utiliser leur automobile. La figure 3.1, par exemple, compare l'évolution des populations desservies par les transports en commun avec la clientèle réelle

¹ *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*, 1999; Toronto, Association canadienne du transport urbain, 2000.

² Le montant comparable pour 1996 (première année pour laquelle les données ont été réunies) a été de 746 millions de dollars, et celui pour 1998 s'est chiffré à 1 060 millions de dollars.

³ À l'exclusion des 16 autres exploitants de transports en commun des régions adjacentes, dont le principal, le Réseau GO (GO Transit), a transporté environ 35 millions de passagers en 1997.

de ces derniers et le nombre annuel de trajets par habitant effectués au cours des 15 dernières années. À l'échelle nationale, les tendances constatées n'ont rien d'encourageant, ce qui a été le cas surtout après la récession de 1989. Depuis quelques années, toutefois, il y a certains signes encourageants.

L'industrie des transports en commun urbains est également importante pour divers fournisseurs de matériel, pour l'industrie de la construction et pour les experts-conseils chargés de planifier et de concevoir de nouvelles installations et de nouveaux services. En 1999, les exploitants canadiens de transports en commun possédaient ou louaient plus de 13 000 véhicules qui, en dollars d'aujourd'hui, ont une valeur de remplacement de quelque 11,5 milliards de dollars avant toute provision pour l'expansion du parc rendue nécessaire par la croissance démographique⁴. À l'échelle nationale, ce sont tous les types d'autobus qui sont les plus nombreux et, comme le montre la figure 3.2, dont la valeur de remplacement est la plus élevée.

Tableau 3.1
Villes canadiennes ayant des installations réservées aux transports en commun

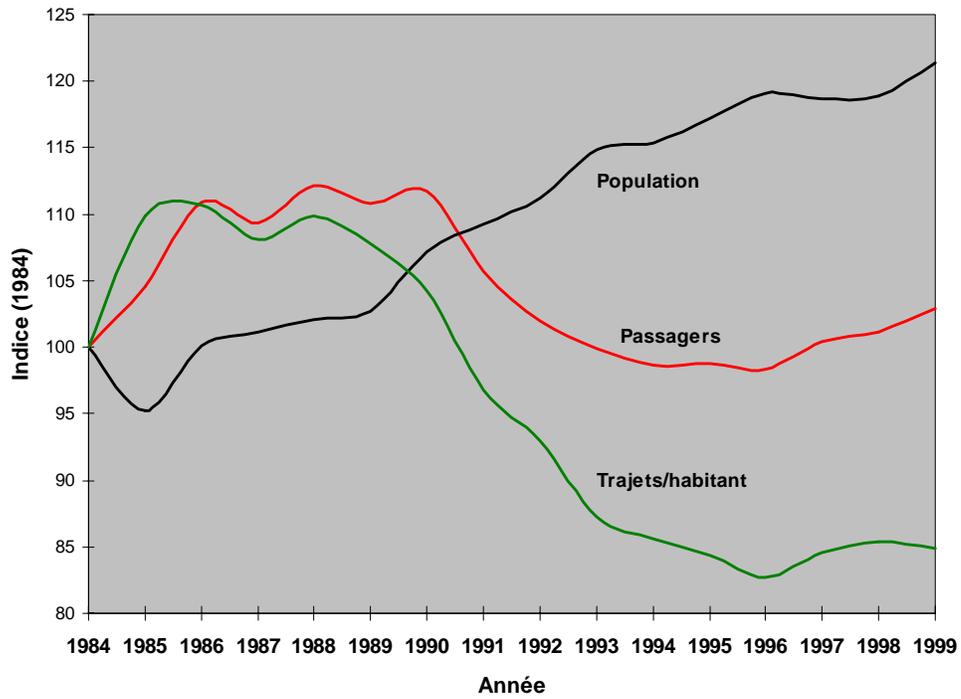
Villes	Chaussées réservées aux autobus	Métro léger	Transport en commun rapide en site propre*	Chemin de fer de banlieue
Calgary		O		
Edmonton		O		
Agglomération de Toronto		O	O	O
Agglomération de Vancouver	O**		O	O
Montréal		O**	O	O
Ottawa-Carleton	O	O**		

* Métros de Montréal et de Toronto, et Skytrain de Toronto et de Vancouver.

** Envisagé ou en construction.

⁴ Ce total est fondé sur l'ordre de grandeur des coûts relatifs aux véhicules qui, dans la même catégorie, ont un large éventail de devis techniques et de coûts différents. Les voitures de métro léger de Calgary et d'Edmonton qui sont exploitées en rames, par exemple, sont très différentes des tramways simples de Toronto, qui ont deux configurations différentes (véhicules plus petits, et rigides, et gros véhicules articulés).

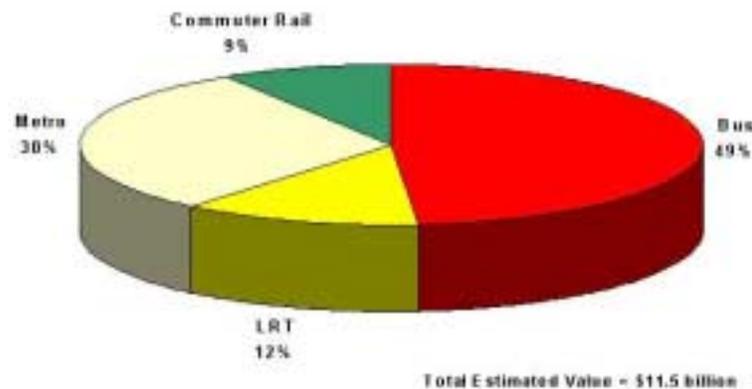
Figure 3.1
Évolution de la croissance démographique et de
l'utilisation des transports en commun



Source : Association canadienne du transport urbain.

À noter également que les constructeurs canadiens de matériel de transport en commun ont obtenu un succès considérable sur les marchés d'exportation. Selon l'ACTU, trois des cinq plus gros fabricants d'autobus de l'Amérique du Nord (les sociétés New Flyer, NovaBus et Orion) et l'un des plus gros fabricants de véhicules de transport en commun ferroviaire du monde (Bombardier) sont canadiens. Dans certains cas, les véhicules et les systèmes mis au point pour les transports intérieurs, notamment les systèmes RT de Toronto et Skytrain de Vancouver, ainsi que les voitures à étage du Réseau GO servant aux transports de banlieue, ont donné lieu également à un grand nombre de ventes à l'exportation et d'emplois connexes.

Figure 3.2
Coût approximatif du remplacement de véhicules de transport urbain au Canada



Commuter Rail 9% = Transport ferroviaire de banlieue 9 %

Metro 30% = Métro 30 %

Bus 49% = Autobus 49 %

LRT 12% = Métro léger 12 %

Total Estimated Value = \$11.5 billion = Valeur estimative totale : 11,5 milliards de dollars

Outre les besoins en capital relatifs aux véhicules, il faut beaucoup investir dans l'infrastructure existante, qui doit être remplacée périodiquement (comme dans le cas des voies) et faire l'objet d'importants travaux de remise en état (notamment de tunnels, de gares et d'autres structures). Malheureusement, l'importance de l'entretien aux chapitres de la sécurité et de la fiabilité du service n'est pas toujours évidente, soit pour ceux qui utilisent ces ouvrages, soit pour ceux qui doivent approuver les crédits nécessaires.

Le tableau 3.3. fournit certains indicateurs pour tout l'éventail des municipalités canadiennes, par province et par catégorie de population desservie, de même que pour les 10 principaux exploitants de transports en commun. En comparant les taux de rentabilité respectifs de divers exploitants, il faut noter que ceux-ci n'utilisent pas tous les mêmes méthodes pour catégoriser leurs coûts. Contrairement au système uniforme de comptabilité analytique utilisé par les chemins de fer nord-américains (mis au point il y a longtemps et en grande partie pour satisfaire à des exigences réglementaires qui n'existent plus), il existe une différence sensible entre les coûts signalés par les exploitants en question.

Tableau 3.3
Indicateurs comparatifs de 1999 pour certains services
de transport en commun canadiens

Régions	Clientèles en milliers	Trajets/ habitant	Ratios d'exploitation (1)	Tarifs moyens \$	Taux de rentabilité (2) \$	Taux d'efficacité (3) \$	Taux d'utilisation (4)
CANADA	1 436 986	78,3	0,62	1,23	2,03	77,12	43,4
<i>Par province</i>							
Alberta	121 410	67,2	0,50	0,95	2,01	69,63	37,0
Colombie- Britannique	159 530	52,1	0,50	1,34	2,72	80,40	30,6
Manitoba	39 294	59,5	0,62	1,16	1,92	55,97	31,6
Nouveau-Brunswick	4 092	19,6	0,52	1,20	2,46	54,72	23,0
Terre-Neuve	3 334	20,5	0,51	1,16	2,46	68,52	26,8
Nouvelle-Écosse	12 193	37,8	0,80	1,46	1,93	47,27	28,9
Ontario	627 666	82,2	0,76	1,49	2,01	75,58	42,5
Québec	454 479	112,4	0,51	0,92	1,84	87,44	62,3
Saskatchewan	14 855	35,6	0,46	0,80	1,93	53,17	28,8
Territoires	133	7,2	0,49	2,01	4,07	58,84	14,5
<i>Groupes de population</i>							
>400 000	1 218 003	92,0	0,64	1,23	1,97	82,10	47,6
150 001-400 000	142 643	42,0	0,56	1,23	2,31	63,70	33,2
50 000-150 000	61 081	20,4	0,50	1,15	2,49	57,53	24,6
<50 000	15 260	16,6	0,43	1,04	2,48	55,15	22,9
<i>Grandes villes</i>							
Toronto (ville)	392 593	164,6	0,84	1,42	1,74	85,74	49,4
Montréal	342 000	192,6	0,53	0,83	1,61	94,22	71,0
Vancouver	127 661	68,6	0,52	1,42	2,80	85,59	32,0
Calgary	70 731	84,0	0,50	0,88	1,86	81,08	49,7
Ottawa	74 721	111,0	0,58	1,10	1,99	72,75	50,3
Edmonton	43 023	66,4	0,50	1,07	2,23	61,65	27,8
Mississauga	23 269	39,5	0,67	1,37	2,13	63,05	31,8
Winnipeg	38 553	62,2	0,63	1,16	1,90	56,18	32,1
Québec	37 464	75,8	0,47	0,94	2,10	78,67	46,6
Hamilton	18 284	43,5	0,51	1,13	2,27	66,83	30,7

(1) Recettes d'exploitation totales/dépenses d'exploitation directes totales

(2) Dépenses d'exploitation directes totales/passager de service régulier

(3) Dépenses d'exploitation directes totales/total des véhicules-heures

(4) Passagers de service régulier/véhicules-heures payants

Source : Association canadienne du transport urbain.

Certains exploitants, par exemple, incluent leurs frais de location du matériel et leurs frais d'intérêt sur la dette dans leurs frais d'exploitation, alors que d'autres ne le font pas. D'aucuns inscrivent leurs frais considérables de reconstruction des véhicules comme frais d'entretien, alors que d'autres remplacent plus souvent leurs véhicules, et font figurer les frais de remplacement dans leurs comptes de capital. Ces pratiques différentes influent sur les « recouvrements » signalés. En faisant état de son ratio de recouvrement des coûts pour 1999, par exemple, le Réseau GO exclut les droits d'accès versés aux chemins de fer.

En règle générale, les données du tableau 3.3 montrent que l'importance relative des transports en commun augmente en même temps que l'ampleur de la zone urbanisée. Dans les grandes villes, la congestion globale de la circulation est habituellement pire, le coût du stationnement est plus élevé, et la localisation d'une place de stationnement est plus difficile, de sorte que les gens comptent davantage sur les transports en commun. Il n'en demeure pas moins que même dans les petites localités, il y aura toujours des citoyens qui, en raison de l'âge, d'un handicap ou de leur faible revenu n'ont pas accès à une automobile particulière ou sont incapables d'en conduire une. C'est pourquoi dans ces localités, le besoin de transports en commun, même s'il est moindre, ne peut être négligé entièrement.

Contexte canadien

Au Canada, quatre facteurs importants différencient le contexte des transports en commun de celui d'autres pays.

Tout d'abord, il n'y a au Canada aucun programme du gouvernement central relatif à l'exploitation de transports en commun ou à l'investissement dans ces derniers, ce qui en fait le seul pays de l'OCDE dans cette situation. Cela résulte en partie du rôle beaucoup plus important joué chez nous par les gouvernements provinciaux comparativement à celui desdits gouvernements dans d'autres pays, ainsi que du délicat partage des compétences entre les paliers fédéral et provincial. Mais face à la demande croissante, la situation du financement a été exacerbée dans les provinces où l'appui accordé aux transports en commun est soit inexistant, soit réduit sensiblement.

Deuxièmement, les municipalités sont entièrement des créatures des provinces : leur statut, leur structure, leurs responsabilités, leurs champs d'activités éventuels et leurs sources de revenus découlent d'une loi provinciale. Il s'ensuit qu'il y a un écart considérable d'une province à l'autre quant à l'organisation des municipalités. Certaines provinces, par exemple, ont créé des administrations régionales comme l'ancienne Municipalité de la Communauté urbaine de Toronto (connue sous le nom de Ville de Toronto depuis la fusion de 1998) et la Communauté urbaine de Montréal. D'autres ont mis sur pied des organismes de planification régionaux comme le District régional de Vancouver (DRV). Certaines grandes zones urbanisées, comme celles de Calgary, d'Edmonton et de Winnipeg, sont régies par un unique conseil municipal, alors que d'autres, comme celles de Montréal, de Toronto et de Vancouver, sont multijuridictionnelles.

Troisièmement, à l'exception de la Colombie-Britannique et, dans une certaine mesure, du Québec, les transports en commun sont liés très étroitement aux administrations municipales,

beaucoup plus qu'aux États-Unis ou dans des biens des pays européens, qui ont de puissantes administrations indépendantes sur le plan régional, dotées de leurs propres sources de financement. La plupart des systèmes de transport en commun canadiens jouent le rôle de services municipaux, généralement sous l'égide des Transports et des Travaux publics, les décisions stratégiques et de financement étant prises par les conseils municipaux. Même lorsque des commissions distinctes ont été créées et chargées d'exercer une surveillance nécessaire, comme la Toronto Transit Commission (TTC) et la Société de transport de la communauté urbaine de Montréal (STCUM), elles sont composées en général d'élus municipaux.

Jusqu'à tout récemment, la Colombie-Britannique avait un arrangement tout à fait différent, selon lequel le gouvernement provincial régissait les transports en commun sur l'ensemble de son territoire grâce à la BC Transit Corporation. Le Réseau GO était un autre exemple de service provincial. Jusqu'en 1998, c'était une société d'État de l'Ontario, mais il a été cédé par la suite à la Commission des services du grand Toronto (CSGT), englobant 28 municipalités de l'agglomération de Toronto.

Enfin, les gouvernements provinciaux limitent depuis toujours les sources de revenus (essentiellement l'impôt foncier et certains frais d'utilisateur limités) auxquelles les municipalités ont accès pour financer les services dont elles sont responsables. Les municipalités n'ont pas la permission d'accumuler des déficits d'exploitation. La taxe de vente, l'impôt sur le revenu et les charges sociales ne relèvent que du gouvernement fédéral et des provinces, et, avant 1992, à l'exception de la taxe sur l'électricité en Colombie-Britannique, il n'y avait aucune taxe régionale dont le produit était affecté expressément aux transports en commun.

Cette situation contraste avec celle constatée aux États-Unis ou dans bon nombre de pays européens, où il existe diverses sources de financement locales ou régionales affectées aux transports en commun. Dans certaines provinces, des partenariats financiers ont compensé ce financement restreint en se chargeant d'éponger les pertes d'exploitation et/ou d'investir dans ces transports.

Dans les circonstances, la rentabilité a toujours occupé un rang élevé dans l'ordre de priorité des gestionnaires canadiens de services de transport en commun qui s'enorgueillissent de leur rendement économique. Elle se mesure souvent en fonction des ratios d'exploitation qui, pour les transports en commun classiques (à l'exclusion des services spéciaux destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées), sont définis comme la proportion des frais d'exploitation et d'entretien (sauf le service de la dette et l'amortissement) recouvrée grâce aux recettes. Au Canada, les ratios d'exploitation ont varié en moyenne de 53 à 55 p. 100 par année entre 1987 et 1995 (comparativement à une moyenne d'environ 35 à 41 p. 100 aux États-Unis), pour atteindre un sommet d'environ 62 p. 100 en 1999⁵. Ce sont des moyennes nationales. Certains exploitants justifient de ratios d'exploitation beaucoup plus élevés.

⁵ Ces données proviennent de plusieurs numéros annuels de la publication intitulée *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*, indiquée précédemment, et du *Public Transportation Fact Book*, Washington, American Public Transportation Association, 2000.

Les transports en commun ont bénéficié également au Canada d'un appui généralement plus énergique des administrations municipales et du grand public qu'aux États-Unis. Malgré de hauts niveaux de propriété d'une automobile, par exemple, l'investissement dans l'infrastructure routière y a été plus faible que dans les villes américaines de taille comparable aux nôtres. L'aménagement du territoire a créé des modèles de lotissement aptes à promouvoir des centres-villes prospères et viables, et fait surgir des pôles de croissance intégrés, même dans les banlieues.

Les municipalités continuent d'investir dans des commodités pour les piétons et en matière d'aménagement urbain, cruciales pour maintenir le dynamisme du centre-ville, et qui, parce qu'elles facilitent les déplacements urbains aux gens qui ne possèdent pas d'automobile, contribuent indirectement à l'utilisation globale des transports en commun par les navetteurs et, dans une certaine mesure, par les personnes qui vont faire des emplettes. C'est ainsi que les villes de Calgary, d'Edmonton, de Montréal et de Toronto (et, à un moindre degré, d'Ottawa et de Winnipeg) jouissent toutes d'un réseau souterrain ou à ciel ouvert de passages piétonniers entre les immeubles et les centres commerciaux du centre-ville, avec raccordements commodes aux gares du réseau de transport rapide.

La priorité accordée aux véhicules de transport en commun a également augmenté avec le temps, grâce à des initiatives-vedettes comme les rues piétons-autobus (transitways), pour lesquelles Ottawa est reconnu comme un chef de file mondial, les voies réservées aux véhicules à coefficient élevé de remplissage (VCER) et aux autobus, les voies de détournement ou de contournement à l'intention des autobus, ainsi que la priorité aux feux de circulation accordée aux véhicules de transport en commun. Comme nous l'avons vu dans la section 2, des politiques encore plus énergiques en matière de droit de priorité pour les transports en commun seraient certes les bienvenues, mais Toronto, par exemple, a d'ores et déjà l'un des programmes les plus importants en Amérique du Nord pour ce qui est de donner le feu vert à ces véhicules aux intersections à feux de circulation.

Ces divers facteurs indiquent tout simplement que dans bien des municipalités canadiennes, on reconnaît de plus en plus que les transports en commun sont un service *essentiel* qui justifie l'appui continu du public pour renverser la tendance à une plus grande dépendance par rapport à l'automobile. Même dans le cas des grandes zones suburbaines, une étude actuelle conclut comme suit :

L'agglomération de Toronto et la région de Hamilton n'ont pas cessé de se développer au cours des récentes décennies, pour atteindre en 1996 une population de plus de cinq millions d'habitants. La plupart de ces derniers vivent dans des zones suburbaines caractérisées par des mises en chantier de logements peu nombreuses, où les emplois, les magasins, les lieux de divertissement et autres commodités sont rarement situés près de chez eux, et où les services de transport en commun sont limités ou inexistantes. La conséquence inévitable de ce modèle de développement est la dépendance massive par rapport aux déplacements en automobile⁶.

⁶ Commission des services du grand Toronto, *GTA Strategic Transportation Plan*, Toronto, janvier 2001, p. 2.

Cette étude indique ensuite qu'« à elle seule, l'expansion routière ne peut résoudre les problèmes de transport de la région ».

Défis lancés par les transports urbains

Malgré le ferme appui accordé par le public aux transports en commun, et la rentabilité atteinte, les ressources financières limitées et la cession des responsabilités afférentes ont nui aux politiques de transport en commun dans bien des municipalités, et forcé les gestionnaires concernés à réagir au moyen de diverses initiatives à court terme.

Rajustement des tarifs et des services

Le financement incertain et la récession de 1991, qui ont contribué à diminuer le nombre d'usagers des transports en commun, ont créé un climat dans lequel un certain nombre de services de transport en commun canadiens ont été forcés de compter sur l'augmentation des tarifs et la réduction du service pour ne pas dépasser leurs limites de subvention, d'où la chute tant redoutée de la clientèle.

Plus récemment, la relance économique semble avoir amélioré la situation des transports en commun puisque la création d'emplois a fait grimper la clientèle. En fait, il y a eu à plusieurs reprises une augmentation sensationnelle du ratio de recouvrement des frais d'exploitation, et, à l'échelle nationale, une augmentation de 7 p. 100 a été constatée depuis 1995. Les gestionnaires de transports en commun et les fonctionnaires restent toutefois prudents, bon nombre d'exploitants ne réintégrant que peu à peu certains services, lorsque ceux-ci font amplement leurs frais⁷.

Réorganisation et changement institutionnel

Dans plusieurs services de transport en commun, on s'est beaucoup efforcé d'examiner et de réorganiser les structures internes. On a visé avant tout à déterminer le noyau dur de l'entreprise, à en déstratifier l'organisation, à se concentrer davantage sur la satisfaction des clients et, dans certains cas, à réduire le nombre de cadres et d'employés ne participant pas directement à la prestation des services. Selon le *Répertoire statistique du transport en commun au Canada* publié en 1999, par exemple, environ 10 p. 100 seulement des 39 500 employés des services de transport en commun canadiens s'occupent de la gestion et de l'administration de ces derniers.

Un autre changement porte sur les facteurs institutionnels qui influent sur les transports en commun. À l'instar de la restructuration qui a eu lieu ailleurs dans le secteur public, on a redéfini considérablement les responsabilités tout en établissant plusieurs nouvelles entités dans les grandes villes. Voyons maintenant quelques exemples.

⁷ Cette déclaration générale reflète un principe qui n'est pas toujours respecté dans les cas précis où de piètres services de recouvrement des coûts sont maintenus ou même instaurés à cause de besoins sociaux spéciaux ou d'une ingérence politique locale plutôt flagrante. Après tout, les transports en commun sont des services publics où les décisions finales sont du ressort des élus plutôt que de conseils d'administration axés sur les bénéficiaires.

Agence métropolitaine de transport

Comme dans la plupart des zones métropolitaines, dans la région de Montréal les frontières municipales ne correspondent plus aux besoins de la clientèle des transports en commun. Depuis 1978, divers conseils et mécanismes de consultation ont servi à examiner des moyens d'améliorer le service et de coordonner les tarifs. Bien que le gouvernement du Québec ait cessé d'accorder son appui financier aux transports urbains classiques en 1992, il a permis aux commissions de transport de tirer parti de nouvelles sources de recettes exclusives. En 1995, il a établi l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont le mandat est d'accroître l'efficacité et la rentabilité du réseau de transport dans toute la région. L'AMT est chargée de planifier, de coordonner, d'intégrer et de promouvoir les services de transport en commun, ainsi que d'améliorer les routes régionales. En plus d'agir comme forum de consultation, elle a pouvoir de décision. Son conseil d'administration comprend cinq membres nommés par le ministre d'État à la Métropole (le ministre d'État du Québec pour la région métropolitaine), sur la recommandation des administrations locales.

L'AMT, qui entretient des relations de travail étroites avec les trois grands exploitants de services de transport en commun et avec 15 organismes de transport locaux et intermunicipaux, est chargée :

- de la planification stratégique et du financement de l'investissement ainsi que de l'exploitation des installations jugées régionales (p. ex. les voies réservées, les gares multimodales, les parcs-o-bus, etc.);
- de la gestion du réseau ferroviaire de banlieue, exploité en vertu d'un contrat;
- des politiques d'intégration des tarifs, notamment de diverses cartes d'abonnement au transport en commun régional;
- de l'intégration de services de transport en commun spécialisés dans toute la région;
- de l'accroissement de la coordination entre les services de transport en commun locaux et les responsables de la voirie;
- de la fourniture d'un appui financier direct à la prestation de services jugés partie intégrante du réseau régional (métro et voies réservées aux autobus régionaux).

La création de cet organisme a modifié sensiblement les aspects institutionnels des transports en commun dans l'agglomération de Montréal, et permis de coordonner davantage les lignes de conduite en matière de tarifs et de services. L'AMT s'occupe maintenant de planifier de nouveaux services de métro et de métro léger, ainsi que d'examiner la possibilité d'utiliser des cartes à puce ou à mémoire dans le cas des transports en commun régionaux. Les relations entre les divers partenaires continuent d'évoluer avec chaque initiative nouvelle.

Greater Vancouver Transportation Authority

Dans la région de Vancouver, les transports en commun ont toujours donné lieu à des relations complexes entre la BC Transit, société d'État provinciale dont relèvent avant tout les transports en commun dans l'ensemble de la province, et une commission composée d'élus locaux. En outre, le District régional de Vancouver (DRV) a servi de forum régional de consultation et de planification entre les diverses municipalités de la région. Il a notamment servi de tribune pour l'élaboration de stratégies de gestion de l'environnement et de la croissance, à l'échelle régionale.

Des discussions entre le gouvernement provincial et le DRV ont abouti à une nouvelle loi en juillet 1998, qui redéfinissait entièrement les transports en commun dans la région de Vancouver grâce à l'instauration de la Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA), ou Régie des transports du grand Vancouver.

La GVTA, qui est devenue pleinement opérationnelle en avril 1999, est unique au Canada en ce sens qu'elle met en œuvre une méthode intégrée pour gérer et exploiter le réseau de transport régional, notamment les transports en commun, les routes, la gestion de la demande de transport (GDT) et la qualité de l'air. Plus précisément, son nouveau conseil, qui comprend douze maires ou directeurs du DRV, et trois ministres ou députés provinciaux, est chargé :

- d'assurer l'exploitation des services de transport en commun existants, notamment des autobus, du SkyTrain, du SeaBus, du West Coast Express, et des transports en commun spéciaux;
- d'élaborer et de mettre en œuvre des plans stratégiques, de services, d'investissement et d'exploitation;
- de planifier et d'implanter des transports en commun rapides ou en site propre;
- d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies et des programmes de gestion de la demande de transport (GDT);
- d'administrer le programme de contrôle de la conformité à la réglementation automobile, soit le programme d'inspection et d'entretien AirCare;
- de construire, d'entretenir et d'exploiter tous les tronçons jugés parties intégrantes du grand réseau routier;
- de conseiller le DRV au sujet des incidences du réseau de transport sur les stratégies de croissance régionales, les plans communautaires officiels et les grands projets d'aménagement.

En vertu de cette nouvelle structure organisationnelle, le gouvernement provincial conserve la responsabilité de la dette relative au SkyTrain, au West Coast Express, et à la nouvelle ligne de métro léger proposée. Dans l'ensemble, ces changements effectués dans la région de Vancouver constituent une redéfinition sensationnelle des responsabilités.

Commission des services du grand Toronto

L'actuel gouvernement de l'Ontario a beaucoup travaillé à redéfinir les tâches et à remanier les responsabilités financières touchant la plupart des programmes de transports en commun de la province. Fondée sur l'étude visant à déterminer qui fait quoi, cette restructuration a mené à la cession d'un bon nombre de services locaux aux administrations municipales, en échange d'un rôle provincial accru dans le domaine de l'éducation.

Souvent qualifiés de « téléchargement » (même s'il ne fait pas de doute qu'il y a eu aussi du téléchargement vers l'amont), les programmes provinciaux de subventions d'exploitation et de capital aux services de transport municipaux (à l'exclusion des engagements antérieurs) ont pris

fin en 1998, ce qui a eu de graves répercussions sur les services de voirie et les services de transport en commun municipaux⁸.

Outre les incidences évidentes sur les services de transport en commun municipaux, la responsabilité en matière d'exploitation du Réseau GO, soit le service interrégional de transport ferroviaire de banlieue et de transport par autobus auparavant financé entièrement par le gouvernement provincial, a été cédée à un nouvel organisme, la Commission des services du grand Toronto (CSGT). Mise sur pied par une loi en décembre 1998, la CSGT compte des représentants des 28 municipalités de la Région du grand Toronto (RGT), auxquels viennent s'ajouter ceux de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth en ce qui a trait aux questions relatives au Réseau GO. La CSGT est chargée :

- de promouvoir et de faciliter la prise de décisions concertées entre les municipalités de la Région du grand Toronto, sur les questions d'intérêt commun;
- d'exercer un contrôle général sur le Réseau GO grâce à une filiale, la société GT Transit, qui assume la responsabilité des services auparavant exploités par le conseil du Réseau GO.

En plus de servir de forum de discussion, la CSGT a un pouvoir décisionnel essentiellement limité aux questions relatives au Réseau GO. Les pertes d'exploitation et les besoins financiers sont répartis en tant que prélèvements sur les municipalités membres, d'après une formule instaurée à l'origine par le gouvernement provincial (fondée en grande partie sur le chiffre de population) mais sujette à être modifiée par la CSGT elle-même. C'est ainsi que la Ville de Toronto, qui a environ la moitié de la population de la zone desservie par les transports en commun, doit actuellement supporter à peu près la moitié (50 p. 100) des subventions versées au Réseau GO, alors qu'auparavant, il n'y avait aucuns frais municipaux directs.

Comme les administrations régionales et municipales sont largement représentées au sein de la CSGT, depuis certaines collectivités assez peu peuplées jusqu'à la grande Ville de Toronto nouvellement issue d'une fusion, et vu des modalités du vote plutôt compliquées, la difficulté d'en arriver à un accord sur les priorités en matière de transports en commun et sur le financement équitable des services n'a rien de surprenant.

En outre, des municipalités comme Calgary, Edmonton, Winnipeg et Ottawa sont en train de revoir leurs mandats respectifs et de repenser leurs structures organisationnelles.

Innovations touchant la conception des services

Les exploitants de transports en commun ont également eu recours à des façons rentables d'aborder la conception des services à assurer à des segments de marché déterminés. Le transport par autobus en site propre, instauré dans certains corridors de Québec, de Montréal et de Vancouver, allie des trajets fréquents à des durées de déplacement plus courtes grâce à des voies réservées aux autobus et au droit de priorité de ces derniers aux feux de circulation, à une

⁸ En vertu des arrangements précédents, les municipalités étaient admissibles à des subventions de capital totalisant 50 p. 100 des frais de voirie et 75 p. 100 des frais de transport en commun. En outre, certaines routes qui relevaient auparavant de la Province ont été cédées aux administrations municipales et régionales visées.

image exclusive grâce au marquage, ainsi qu'à des commodités et à des renseignements accrus à l'intention de la clientèle.

En périodes de faible demande, on a substitué diverses façons d'assurer des services de transport à la demande à l'élimination pure et simple des services. Dans certains cas, comme à Peterborough (Ontario) par exemple, on a recours à des taxis collectifs pour alimenter les principaux circuits. Dans d'autres, comme à Winnipeg, de petits autobus fournissent un service plus souple (arrangements pris au téléphone) aux quartiers résidentiels, depuis des points de correspondance importants. Outre la souplesse d'exploitation, les avantages sont une plus grande commodité pour la clientèle et des frais moindres en périodes de faible demande.

Développement durable

Depuis l'adoption du Protocole de Kyoto sur le changement climatique, on a déployé beaucoup d'efforts, au Canada, pour déterminer comment les objectifs approuvés par le gouvernement canadien pouvaient être atteints. Cela a exigé de nombreuses consultations entre le gouvernement fédéral, les provinces ainsi que les représentants de l'industrie et d'organismes non gouvernementaux. L'Association canadienne du transport urbain (ACTU) a joué un rôle déterminant en représentant l'industrie du transport en commun lors de ces consultations. Les intéressés sont de plus en plus sensibilisés à la question, et les attentes sont considérables, mais il est loin d'être évident qu'un investissement accru dans les transports en commun sera nécessairement le moyen le plus rentable de relever les défis du changement climatique.

Suburbanisation

Malgré un large consensus sur les avantages d'un tissu urbain compact, la tendance à la sururbanisation est encore très forte. Le contrôle ou la limitation de l'étalement urbain (expansion tentaculaire des villes) reste un défi primordial pour toutes les administrations municipales déterminées à réduire la dépendance par rapport à l'automobile et à promouvoir une plus grande utilisation des transports en commun en tant que moyen efficace de gérer et d'orienter la croissance à l'échelle régionale.

Relations du travail

L'évolution des relations du travail demeure un défi important pour l'industrie canadienne des transports en commun urbains. Outre les perturbations et les encombrements évidents produits par les grèves des transports en commun, les répercussions à long terme de ces dernières sont encore plus importantes. Au cours de ces perturbations, un grand nombre de personnes trouvent un autre moyen de se déplacer, de sorte qu'elles ne reviennent pas aux transports en commun une fois que le conflit a été résolu. Une foule d'entre elles estiment que les conventions collectives conclues grâce à la confrontation devraient être remplacées par de nouvelles méthodes de résolution des différends, soit la médiation ou l'arbitrage obligatoire.

Diversification des modes de prestation des services

En dépit de la très forte remise en question actuelle du secteur public, il n'y a eu à ce jour aucun changement dans le mode de prestation des services de transport en commun urbains. Les administrations municipales continuent d'hésiter à renoncer à leur contrôle direct sur ces derniers, et les élus municipaux semblent au contraire jouer un rôle plus direct dans la prestation des services en question.

Plus précisément, la rentabilité des services de transport en commun publics, au Canada, est remarquable lorsqu'on la compare à celle de ces transports aux États-Unis et même dans bon nombre de pays européens⁹. On peut par conséquent se demander si les solutions de rechange examinées de plus en plus en Europe et ailleurs, comme l'impartition, la déréglementation ou la privatisation, permettraient de réaliser des économies importantes sans réduire sensiblement les niveaux de services des exploitants de transports en commun, réduction qui serait probablement catastrophique pour les personnes qui comptent le plus sur ces transports¹⁰. Mais l'expérimentation est certainement possible, pas tant pour réduire les coûts que pour augmenter la clientèle des services de transport en commun existants sur les parcours déjà indiqués dans la section 2.

Investissement

Bon nombre de programmes d'investissement dans les transports en commun ont visé avant tout à remettre en état l'infrastructure et le matériel existants (c'est-à-dire les véhicules, les voies, la signalisation, les gares, les escaliers roulants, etc.) pour protéger la vie utile de ces services. La plupart des services de transport en commun ont visé également à la rentabilité grâce à une stratégie de développement progressif de l'infrastructure ciblée (p. ex. l'implantation de gares et d'abris hors voirie), à la technologie de l'information (systèmes d'information sur l'entretien, systèmes de comptage automatique des passagers, etc.), ainsi qu'à l'élaboration de mesures ayant pour but d'accorder la priorité aux transports en commun à certains endroits primordiaux du réseau. L'objectif était de rendre les services plus attrayants pour la clientèle ciblée, ou d'accroître le rendement des systèmes dans des zones précises.

Peu importe le besoin de nouveaux véhicules et de nouvelles installations pour satisfaire à la croissance future, la mise de fonds nécessaire à l'acquisition de véhicules de remplacement et au renouvellement de l'infrastructure continue d'être un défi important, même compte tenu des chiffres de population actuels. Dans la Région du grand Toronto, par exemple, le manque à investir *actuel* dans le réseau de transport existant a été évalué à 800 millions de dollars par année, et il touche surtout les transports en commun urbains, comme le montre la figure 3.3.

Ce genre d'évaluation, toutefois, doit probablement être examiné plus à fond, dans la mesure où l'évaluation des « besoins » n'est pas un processus très scientifique. Même si les analyses du coût du cycle de vie du matériel et des installations comme les chaussées, les véhicules et les voies font intervenir des facteurs économiques de base pouvant servir à déterminer la vie utile optimum des services, les besoins sont dans bien des cas fondés davantage sur des procédés empiriques et sur des normes de niveau de services que sur des analyses coûts-avantages globales.

⁹ Source : Union Internationale des Transports Publics (UITP), *Urban Public Transport 1997 Statistics*

¹⁰ Une étude de l'IBI intitulée *Competitiveness of Urban Transit-Public or Private Operations* (1995) a indiqué que lorsqu'on compare des pommes à des pommes, les municipalités ayant choisi d'impartir les services en ont systématiquement offert beaucoup moins, sur une base normalisée, que les municipalités de même taille qui ont agi autrement. Les administrations municipales qui optent pour l'impartition semblent se concentrer sur la réduction des subventions plutôt que sur la maximisation des services.

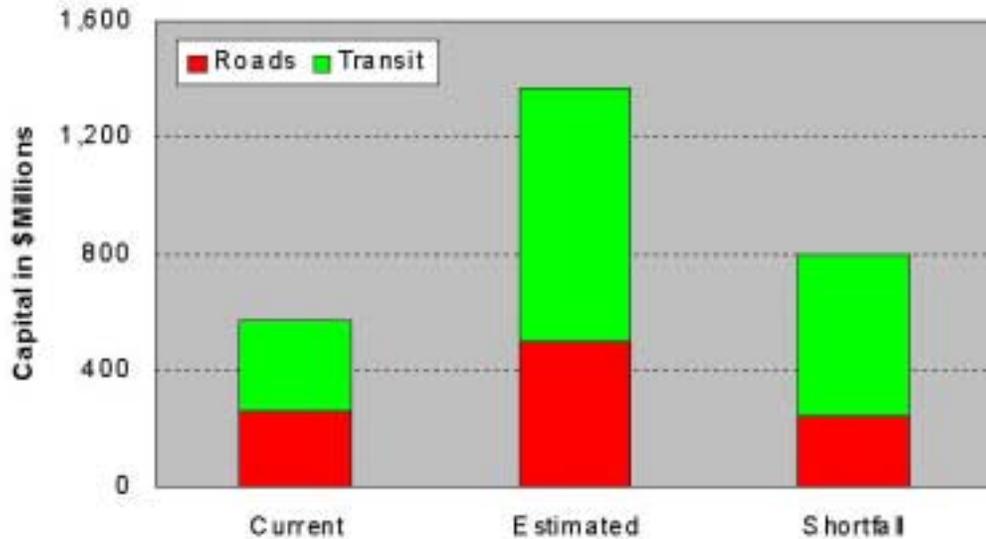
C'est ainsi qu'en matière d'estimation des besoins routiers, les modalités habituelles consistent à mesurer pour le présent, et à évaluer pour l'avenir, ce qu'on appelle communément le ratio volume-capacité. Plus ce ratio est élevé, plus le niveau de services est bas. Les organismes responsables des routes et des rues établissent, *par mesure administrative*, le niveau de services minimum qu'ils visent. Par conséquent, bien que la norme de qualité des services suppose une certaine comparaison des avantages (comme un nombre réduit d'encombrements et d'accidents de la circulation) avec les frais d'amélioration ou d'aménagement routier, on effectue rarement une analyse économique explicite qui satisferait aux critères de la plupart des économistes.

Compte tenu de cette réserve sur la façon dont les besoins sont effectivement déterminés, les estimations des besoins en capital des transports en commun sont fondées surtout sur la durée de vie prévue des véhicules, des installations fixes (comme les voies et la signalisation), et même des ouvrages importants comme les ponts et les tunnels. Bien sûr, l'investissement nécessaire dans le renouvellement peut être reporté pendant de courtes périodes. Mais comme les organismes de transport en commun sont incapables de mettre de l'argent de côté pour répondre à ces besoins financiers, bon nombre font face à leurs problèmes de financement en remettant à neuf de vieux autobus pour en prolonger la vie utile, et en reportant ou différant l'entretien de l'infrastructure¹¹. Comme la Ville de New York l'a montré dramatiquement au cours des années 70, pendant lesquelles elle-même et son réseau de transport en commun étaient au bord de la faillite ou de l'effondrement, le renouvellement différé des installations et du matériel peut tôt ou tard compromettre la sécurité, et faire perdre des clients à cause de la très piètre qualité des services et des pannes de véhicules de plus en plus nombreuses.

Cela revient à dire que malgré une certaine part d'arbitraire dans l'évaluation des besoins financiers comme ceux qu'indique la figure 3.3, le défaut de régler le problème des fonds insuffisants signifie que le réseau routier et les installations de transport en commun deviennent plus encombrés, et que les services de transport en commun ne sont plus aussi fiables et sûrs.

¹¹ À Toronto, par exemple, la TTC a fait passer la vie utile de ses autobus à environ 22 à 24 ans, comparativement au chiffre communément admis de 16 à 18 ans fondé sur le coût du cycle de vie.

Figure 3.3
Comparaison entre les investissements annuels effectués actuellement et ceux qui seraient nécessaires, dans la RGT



Capital in \$Millions = En millions de dollars

Roads = Routes

Transit = Transports en commun

Current = Actuels

Estimated = Estimatifs

Shortfall = Déficit

1,600 = 1 600

1,200 = 1 200

En outre, le besoin d'investir dans de nouvelles technologies, comme les systèmes avancés de perception des tarifs, les systèmes automatiques de localisation et de commande des véhicules ainsi que les systèmes d'information des usagers, a à peine été examiné.

Il s'agit toujours d'un défi crucial à relever pour que les transports en commun conservent leurs acquis tout en répondant aux attentes du public en matière de réduction des émissions des véhicules, de développement durable et de détermination de la façon dont les sols sont occupés ou utilisés. Même si certains des nouveaux services de transport en commun ont pu profiter de nouvelles sources de financement pour relever ce défi, dans le contexte canadien très décentralisé, la plupart n'ont pas été en mesure de le faire.

4. Transport ferroviaire de banlieue régional

Systèmes canadiens

Outre les transports en commun exploités par elles, les villes de Montréal, Toronto et Vancouver sont desservies par des organismes ferroviaires de banlieue interrégionaux. Contrairement aux services de transport en commun urbain typiques, dont bon nombre ont vu décliner tant leur clientèle que leur part du marché, les services ferroviaires de banlieue de ces trois villes ont joui d'un succès considérable quant à l'augmentation de leur clientèle et à leur aptitude à attirer des usagers qui se déplaçaient auparavant dans leur automobile particulière.

Les enquêtes sur les voyages des Canadiens, par exemple, montrent en général une proportion beaucoup plus grande d'usagers des services ferroviaires de banlieue sont propriétaires d'une automobile qu'ils pourraient utiliser pour effectuer les mêmes trajets, par rapport à d'autres formes de transport en commun urbain. Ces usagers prennent ainsi la décision explicite d'utiliser les transports en commun plutôt que leur voiture et, avec le temps, ils pourraient même en venir à acheter moins d'automobiles que si aucun service ferroviaire de banlieue n'était à leur disposition.

Les services ferroviaires de banlieue peuvent avoir un intérêt spécial pour le gouvernement fédéral, tout simplement parce qu'ils font beaucoup appel aux chemins de fer sous réglementation fédérale. On peut alléguer que les organismes qui les fournissent devraient être admissibles aux mêmes avantages que les autres compagnies de chemin de fer en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*. Mais certaines personnes rejettent ce point de vue, comme l'indique plus en détail la section 6.

La *Loi de 1967 sur les transports nationaux* a soulagé les chemins de fer du fardeau financier que représentaient des services ferroviaires voyageurs non rentables. En vertu de cette loi, les chemins de fer étaient tenus d'afficher un avis indiquant leur intention de cesser d'exploiter les services non rentables. La Commission canadienne des transports a alors été chargée d'évaluer ou de vérifier les pertes, et d'en arriver à une décision quant à savoir lesquels de ces services non rentables elle jugeait dans l'intérêt public et par conséquent assez importants pour être subventionnés par le gouvernement fédéral. Après 1967, celui-ci a subventionné le maintien d'un plus grand nombre de services de la région de Montréal qu'il n'en a soutenu partout ailleurs au Canada, ce qui a amené le président de la Communauté urbaine de Toronto à saisir le ministre des Transports d'une demande de traitement égal¹.

¹ Avant 1967, les chemins de fer offraient également des services voyageurs limités aux collectivités périphériques de la région de Toronto, comme Peterborough et Barrie. L'un de ces services – appelé affectueusement la « one-way wonder » de Markham par la poignée de voyageurs qui l'utilisaient – était assuré *au départ de Toronto* seulement (vers la fin de l'après-midi), et non à *l'arrivée* le matin. Ces services, toutefois, ne pouvaient se comparer à ceux de Montréal tant au chapitre de la fréquence qu'à celui de la clientèle. À plusieurs occasions, le gouvernement fédéral a renversé sa position sur leur maintien, comme dans le cas de Barrie, où le gouvernement fédéral de l'époque (1971) a instauré un service que le gouvernement fédéral subséquent a annulé, ce qui a forcé essentiellement la Province à le fournir sur un tronçon de voie limité (jusqu'à Bradford).

Les services de Montréal sont offerts sous l'égide de l'AMT, au moyen d'une méthode de financement préétablie comportant des prélèvements municipaux ainsi que l'accès à des fonds spéciaux prévus par la loi provinciale.

Dans la Région du Grand Toronto, le gouvernement provincial a instauré en 1967, pour les collectivités de la rive du lac (les « lakeshore communities »), son propre service ferroviaire de banlieue administré par le ministère de la Voirie du temps et fondé en grande partie sur des initiatives prises par le Canadien National. Celui-ci a pensé effet qu'il lui serait possible de réaliser des recettes grâce aux voies devenues excédentaires par suite de la réinstallation de ses grands triages de classement, du centre-ville de Toronto à une zone suburbaine (les triages MacMillan de Maple).

Le premier service offert par le Réseau GO (qui comprenait un projet témoin, soit un service secondaire d'autobus à la demande fortement subventionné et assuré dans la localité de Pickering) a généralement été perçu comme un succès immédiat en raison de sa forte clientèle et de l'approbation empressée du public. Même si un service ferroviaire de banlieue peut être moins rentable qu'un service d'autobus, on était habituellement d'avis que les navetteurs appelés à se déplacer sur de grandes distances opteraient pour le chemin de fer, mais non pour les autobus, plutôt que d'utiliser leur voiture. Comme le total des coûts en capital et des pertes d'exploitation du Réseau GO était couvert par la Province, une foule d'autres élus municipaux de la RGT ont demandé à grands cris que des services semblables soient offerts dans leurs localités respectives.

Mais les négociations subséquentes entre la Province et les chemins de fer en vue de l'expansion du réseau se sont révélées plus litigieuses, et, à la suite de la demande du président de la Communauté urbaine de Toronto (voir plus haut), le gouvernement fédéral est intervenu en commandant une étude conjointe grâce à laquelle les chemins de fer ont été indemnisés généreusement de leur participation². Cette étude a permis d'élaborer un plan applicable à l'ensemble d'un réseau qui était à peu près le même qu'aujourd'hui, notamment une nouvelle desserte de Richmond Hill, facilitée par une subvention d'équipement substantielle de 10 millions de dollars versée par le gouvernement fédéral en 1974, pour l'achat de matériel roulant (locomotive et voitures à voyageurs)³.

Le rôle du Réseau GO en tant qu'organisme de transport en commun provincial distinct a éventuellement été officialisé en vertu de la *Loi sur la régie des transports en commun de la région de Toronto*, adoptée en 1974 et qui établissait un conseil composé des présidents respectifs des cinq municipalités régionales de la RGT, du district de Hamilton-Wentworth, du maire de Toronto et d'un président nommé par le gouvernement provincial.

Avant 1998, toutes les pertes d'exploitation et tous les investissements de capitaux (sauf l'unique contribution fédérale susmentionnée) relatifs au Réseau GO ont été supportés par le

² Richard M. Soberman, *The Toronto Commuter Rail Study*, Ottawa, Commission canadienne des transports, 1972.

³ L'engagement financier du gouvernement fédéral a été annoncé dans un communiqué de presse du 7 janvier 1974, qui faisait état d'un projet fédéral-provincial de transport ferroviaire de banlieue pour Richmond Hill.

gouvernement de l'Ontario. Après l'établissement de la Commission des services du grand Toronto, en janvier 1998, presque toute la responsabilité d'aider financièrement le Réseau GO a été transférée aux municipalités relevant de cette dernière, au moyen d'une formule adoptée par le gouvernement provincial⁴.

À Vancouver, un unique service ferroviaire de banlieue a été mis sur pied en 1996 grâce à une voie du CP reliant Mission au centre-ville. Il est exploité par la West Coast Express, une filiale du nouvel organisme de transport connu sous le nom de Translink et qui, comme nous l'avons vu dans la section 3, jouit de diverses sources de recettes approuvées par la Province, lesquelles font l'envie de bien d'autres municipalités canadiennes et de leurs organismes de transport en commun.

Les besoins financiers des trois systèmes de transport en commun (respectivement à Montréal, Toronto et Vancouver) sont comblés en partie par l'administration municipale, mais à Montréal et à Vancouver, les transports en commun reçoivent également un certain appui direct et indirect du gouvernement provincial.

Sauf pour un parcours électrifié de Montréal, les autres services offerts dans les trois villes sont assurés par des rames composées de voitures sans moteur pour les voyageurs, et de locomotives diesels-électriques classiques. Les trois systèmes en question ont pu tirer parti de l'esprit d'initiative des dirigeants du Réseau GO, qui ont acquis jadis des voitures conçues et construites à l'origine par la société Hawker Siddeley Canada (maintenant Bombardier) de Thunder Bay (Ontario), dont certaines étaient dotées d'une cabine de conduite permettant la marche en réversible. Grâce à cette caractéristique, on peut faire rapidement demi-tour aux gares, utiliser au mieux le matériel (économies correspondantes), augmenter la capacité des gares et la fiabilité du service. En 1967, cette idée était relativement nouvelle et constituait une innovation dont la plupart des services ferroviaires de banlieue (non électrifiés) assurés alors en Amérique du Nord étaient dépourvus.

Cette innovation a été étendue aux nouvelles voitures à deux niveaux (en réalité à trois niveaux) en tant que moyen d'accroître la capacité d'itinéraire sans augmenter nécessairement la fréquence des trains, et elle a augmenté aussi en même temps le confort des voyageurs. Avec une disposition des sièges un peu différente, elle est utilisée à Toronto, à Vancouver et, dans une moindre mesure, à Montréal. De plus, elle a donné lieu à certaines ventes à l'exportation.

À Montréal, les services ferroviaires de banlieue sont fournis grâce à divers types de voitures, notamment les voitures électrifiées du service des Deux Montagnes, à des voitures relativement anciennes à un seul niveau, à des voitures à deux niveaux ainsi qu'à un parc de voitures initiales à un seul niveau (retirées du service par le Réseau GO, qui les a remplacées par des voitures à deux niveaux) qui sont sur le point d'être remises à neuf. Presque tout ce matériel roulant appartient à l'AMT, et son entretien est imparti aux chemins de fer.

⁴ À noter que le gouvernement de l'Ontario continue à financer la série de routes interrégionales 400 de la RGT à cause de son importance pour la compétitivité économique, tout en refusant d'appuyer les *transports en commun* interrégionaux, qui se sont révélés directement substituables à la construction routière et qui permettent au camionnage de bénéficier d'une capacité de voie accrue.

À Vancouver, les voitures sont louées à bail et leur entretien est confié en sous-traitance à VIA Rail Canada. À Toronto, les voitures ont été achetées à l'origine par la Province, puis, grâce à un arrangement complexe, vendues et reprises à bail par le Réseau GO. Pendant bien des années, leur entretien a été imparti au CN, mais il est maintenant effectué par Bombardier (le constructeur actuel).

On trouvera au tableau 4.1 des renseignements comparatifs sur l'envergure des opérations des trois services ferroviaires de banlieue canadiens. Comme ils le montrent bien, il y a un écart considérable des coûts unitaires, des recettes unitaires et des ratios d'exploitation, qui peut être attribué en partie aux économies d'échelle, ainsi que des différences dans les méthodes comptables et les politiques d'établissement des prix. Les trains de Vancouver, par exemple, sont plus courts que le train moyen du Réseau GO. Et les coûts du Réseau GO excluent les droits d'accès payés aux chemins de fer. N'empêche qu'étant donné la taille réduite de l'équipe, les coûts par train-km, à Vancouver, qui sont presque le double de ceux de Montréal et de Toronto, sont difficiles à expliquer. Ils reflètent peut-être les différences dans les accords d'exploitation conclus entre les organismes de transport ferroviaire de banlieue et les chemins de fer, lesquelles, comme nous l'indiquons ci-après, sont confidentielles.

Tableau 4.1
Comparaison entre les services ferroviaires de banlieue de Montréal, de Toronto et de Vancouver

Services	AMT de Montréal 1999	Réseau GO de Toronto 1999	WCE de Vancouver 1999
Année			
Caractéristiques des parcours :			
N ^{bres} de parcours	3	7	1
Longueurs totales (km)	122	361	65
N ^{bres} de trains par jour	98	143	10
N ^{bres} de gares	37	49	8
N ^{bres} de places de stationnement aux gares	9 135	32 250	1 900
Voitures à passagers :			
Fabricants	Divers	Bombardier	Bombardier
Nombres	144	319	31
N ^{bres} de sièges par voiture	92-164	162	140-148
N ^{bres} de locomotives	14	45	5
Entretien des véhicules effectué par Équipes de train	CN et CP De 2 à 4 employés	Bombardier 3 ou 4 employés	VIA Rail 2 employés
N ^{bres} annuels de passagers (milliers)	11 041 000	31 056 000	1 794 000
N ^{bres} annuels de passagers-km (milliers)	211 857 000	993 792 000	56 081 000
N ^{bres} annuels de trains-km	821 203	2 160 017	169 443
Longueurs de trajet moyennes	19,2 km	32,0 km	31,3 km
Données financières :			
Recettes totales	18 572 000 \$	104 986 000 \$	6 241 000 \$
Frais d'exploitation totaux	50 120 000 \$	124 513 000 \$*	17 290 000 \$
Ratios d'exploitation	37,1 %	84,3 %	36,1 %
Frais d'exploitation unitaires			
par train-km	61,03 \$	57,64 \$	102,04 \$
par passager-km	23,7 ¢	12,5 ¢	30,8 ¢
par passager	4,54 \$	4,00 \$	9,64 \$
Recettes d'exploitation			
par passager	1,68 \$	3,38 \$	3,48 \$
par passager-km	8,8 ¢	10,6 ¢	11,1 ¢
Subventions d'exploitation			
par passager	2,86 \$	0,62 \$	5,96 \$
par passager-km	14,9 ¢	1,9 ¢	19,7 ¢

* À l'exclusion des droits d'accès payés aux chemins de fer.

Source : Données fournies par chaque organisme de transport ferroviaire de banlieue.

Principales différences entre le transport ferroviaire de banlieue et les transports en commun municipaux

Un certain nombre de facteurs permettent de différencier les services ferroviaires de banlieue de la plupart des services de transport en commun municipaux. En général, les premiers effectuent des trajets relativement longs et ils sont caractérisés par une distance beaucoup plus grande entre les gares, une vitesse d'exploitation plus élevée et une fréquence inférieure à celle des services de transport en commun urbain typiques. Comparativement à ces derniers, une proportion beaucoup plus forte du trafic total s'effectue pendant les périodes de pointe, vers une destination unique. En fait, certains services ferroviaires de banlieue ne sont assurés *que* pendant les périodes de pointe du matin et de l'après-midi, et, sauf en certains cas spéciaux, ne sont jamais fournis en fin de semaine. Les longueurs de trajet moyennes sont beaucoup plus longues que dans le cas des transports urbains, mais à cause des périodes de service relativement limitées, l'utilisation du matériel est moindre. Dans certains cas, le matériel roulant n'est utilisé que pour deux allers simples par jour. Et à cause de ces caractéristiques, les locomotives appartenant à un organisme de transport ferroviaire de banlieue peuvent être « louées » aux compagnies de chemin de fer et servir à d'autres fins que la desserte d'une banlieue quelconque.

Deux autres facteurs importants différencient les services ferroviaires de banlieue des services de transport en commun urbain.

Premièrement, les exploitants de services ferroviaires de banlieue ne sont pas propriétaires des installations essentielles à leurs activités. Ils font circuler leurs trains sur des voies appartenant à des compagnies de chemin de fer privées qui, dans la plupart des cas, fournissent des services marchandises dont les caractéristiques techniques et opérationnelles sont très différentes, et qui représentent une proportion beaucoup plus élevée des recettes totales. Ils sont tenus de payer :

- les frais d'utilisation d'installations ferroviaires (droits d'accès ou loyers);
- leur part des frais d'entretien ferroviaires;
- les frais d'amélioration capitalisés que *les chemins de fer jugent nécessaires* pour permettre la circulation des trains de banlieue;
- les coûts salariaux (et leurs majorations) relatifs aux employés de chemin de fer qui assurent la marche des trains ainsi que des services connexes comme la signalisation et la régulation.

Comparativement aux exploitants de transports en commun municipaux, les organismes de transport ferroviaire de banlieue exercent par conséquent un contrôle beaucoup moindre sur les horaires, sur la fréquence et la fiabilité du service, et surtout sur les coûts, que leurs homologues qui fournissent des transports en commun municipaux typiques.

Deuxièmement, les frais de prestation des services ferroviaires de banlieue sont beaucoup moins scrutés par le public que ceux des services de transport en commun municipaux, à cause des contrats confidentiels (accords d'exploitation) passés entre les exploitants de trains de banlieue et chacune des grandes compagnies de chemin de fer. Les organismes qui

approuvent les budgets d'exploitation (la Commission des services du grand Toronto, Translink de Vancouver et l'AMT de Montréal) n'ont pas vraiment d'autre choix que d'accepter « les yeux fermés » certains éléments de coût. (Dans certains cas, naturellement, ce manque de transparence des coûts pourrait être considéré comme une bénédiction dont se réjouiraient certains exploitants de services de transport urbain.)

Les questions connexes touchant les négociations avec les chemins de fer, l'abandon de lignes de chemin de fer et la rationalisation des services, sans oublier les règles d'exploitation, sont examinées ci-après.

Négociations avec les chemins de fer

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les trains de banlieue sont exploités par des employés de chemin de fer sur des voies appartenant aux grandes compagnies de chemin de fer qui imposent des frais d'utilisation de ces dernières et des installations connexes, de même que des frais d'entretien et d'exploitation des installations fixes comme les voies et les systèmes de signalisation. En outre, lorsque des organismes de transport ferroviaire de banlieue passent pour nuire aux activités et à la clientèle des chemins de fer propriétaires des installations, ils doivent depuis toujours supporter les frais d'amélioration de l'infrastructure, comme les frais d'implantation de voies ferrées supplémentaires et de nouveaux ouvrages qui, bien sûr, peuvent aussi être avantageux pour lesdits chemins de fer.

En d'autres termes, à la différence d'autres organismes de transport en commun appartenant aux municipalités, et dans la mesure où ses services ferroviaires sont visés, un exploitant de trains de banlieue est un locataire ou un client des compagnies de chemin de fer, de sorte qu'il ne jouit pas du même pouvoir de prise de décisions indépendante. Il s'ensuit que périodiquement, deux pommes de discorde surgissent entre lui et les compagnies de chemin de fer concernées.

La première porte sur les conditions et modalités des accords d'exploitation négociés entre les deux parties, qui déterminent les frais qu'un organisme de transport ferroviaire de banlieue doit payer pour utiliser les installations d'une compagnie de chemin de fer donnée. La seconde se rapporte à l'ampleur de l'investissement qui, selon les estimations de cette dernière, est nécessaire pour améliorer l'infrastructure⁵.

Un service ferroviaire de banlieue est fourni conjointement par l'organisme qui en est responsable et par le chemin de fer propriétaire des voies et des installations utilisées. Plus précisément, il ne peut être offert sans accès à ces voies ou installations, et le chemin de fer lui-même ne pourrait assurer efficacement ce service de banlieue sans le matériel roulant, les

⁵ Dans certains cas, (notamment à Toronto), l'aptitude de l'organisme de transport ferroviaire de banlieue à négocier efficacement avec les chemins de fer, soit au sujet des frais d'exploitation, soit au sujet des immobilisations améliorées, a souvent été annulée par des annonces prématurées du gouvernement au chapitre des nouveaux services. En d'autres termes, chaque fois qu'un ministre provincial a annoncé un nouveau service, ledit organisme s'est retrouvé avec un pouvoir de négociation très mince, voire inexistant, aux yeux des compagnies de chemin de fer.

services d'autobus intégrés et les stratégies de commercialisation des transports en commun de l'organisme en question⁶.

En vertu de l'arrangement type conclu entre lui et la compagnie de chemin de fer, l'organisme de transport ferroviaire de banlieue transige directement avec les usagers et il est chargé de la planification des services, de la politique tarifaire, de l'acquisition et de l'entretien de tout le matériel roulant, ainsi que de l'exploitation des gares. Les mécaniciens de locomotive et les chefs de train sont des employés de la compagnie de chemin de fer, laquelle est également chargée d'entretenir les voies et les autres installations matérielles (comme les signaux), d'exercer un contrôle sur la circulation des trains, et de faire en sorte que tant le matériel que les méthodes d'exploitation soient conformes aux normes de l'industrie et à la réglementation de l'Office des transports au Canada sur la sécurité.

Les chemins de fer ont évidemment le droit d'être indemnisés des services rendus. Les conditions et modalités de ces indemnités, ainsi que les autres questions pertinentes, sont périodiquement révisées dans les accords d'exploitation. En vertu de l'accord d'exploitation type, l'organisme de transport ferroviaire de banlieue indemnise les chemins de fer en régie intéressée :

- des salaires, des traitements et des avantages sociaux des employés chargés de la marche des trains (équipes de train, personnel d'encadrement et employés affectés à la signalisation ainsi qu'au contrôle et à la régulation des trains);
- de tous les frais découlant de la prestation des services ferroviaires de banlieue, c'est-à-dire des frais d'entretien des installations fixes, des ouvrages, des gares, et des installations de stockage;
- des impôts fonciers payés par lesdits chemins de fer, répartis en fonction de l'utilisation « relative » des voies et des installations par le fournisseur de services ferroviaires de banlieue et par les autres services de transport ferroviaire;
- des coûts en capital des améliorations apportées à l'infrastructure pour tenir compte de tout changement dans les niveaux de services ferroviaires de banlieue.

En outre, l'organisme de transport ferroviaire de banlieue paie le loyer ou les droits d'accès aux installations des chemins de fer, fondés en général sur des mesures du rendement comme la fréquence des trains.

⁶ On pourrait alléguer, bien sûr, que les chemins de fer pourraient acquérir du matériel roulant approprié et exploiter leurs propres services de banlieue. Mais aussi loin en arrière que remontent les souvenirs, certainement au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, nos deux chemins de fer nationaux ont trouvé que n'importe quel service voyageurs – qu'il s'agisse de transport de banlieue ou de transport interurbain – n'était pas rentable et nuisait à leurs services marchandises. De plus, la culture d'entreprise dans l'industrie du transport ferroviaire nord-américaine n'est pas vraiment sensible aux voyageurs, comme l'a bien montré la création d'AMTRACK, aux États-Unis, et celle de VIA Rail Canada, au Canada.

Les accords d'exploitation visent également d'autres questions comme la responsabilité, l'avis de modifications apportées aux services, et les répercussions de la cessation d'exploitation de lignes de chemin de fer. En fin de compte, aucune décision touchant les services ferroviaires ne peut être prise indépendamment des chemins de fer ou moyennant un préavis très court. Il ne fait pas de doute que ces derniers sont incités dans une certaine mesure à répondre aux besoins en matière de services ferroviaires de banlieue, à condition toutefois d'être convaincus que ces services vont être fournis sans nuire à la capacité opérationnelle des installations ferroviaires.

Bien que les paiements faits aux chemins de fer s'appliquent clairement à une portion considérable du total des frais d'exploitation de services ferroviaires de banlieue, lorsqu'on examine les recettes découlant des services en question à la lumière de l'ensemble de la situation financière des chemins de fer, elles n'ont vraiment pas beaucoup d'importance. Dans le cas du CN, par exemple, environ 4,8 p. 100 du total des recettes de 1996 provenaient des services voyageurs (tant les services de VIA Rail que les services de transport de banlieue). Si elles sont modestes, les recettes voyageurs demeurent toutefois relativement constantes pendant toute l'année, contrairement aux fluctuations qui caractérisent l'ensemble du cycle économique et les recettes marchandises connexes. Sur certains parcours, par conséquent, les services ferroviaires de banlieue assurent aux chemins de fer des liquidités assez constantes au cours des périodes d'austérité en matière de transport de marchandises. Et ce sont naturellement les bénéfices, et non les recettes, qui sont le terme performatif.

Les principaux enjeux indiqués par ces relations entre les chemins de fer et les exploitants ferroviaires de banlieue qui utilisent leurs voies et leurs installations se rapportent avant tout à la question de l'attribution des coûts et à celle du coût de renonciation, c'est-à-dire le manque à gagner à cause des créneaux de temps affectés aux trains de banlieue. L'entretien des voies est un bon exemple à cet égard. C'est ainsi qu'à Toronto, le Réseau GO se voit imposer des frais correspondant à son utilisation « relative » des voies et des installations. Il s'ensuit que toute diminution du trafic ferroviaire marchandises augmente les frais de ce service ferroviaire de banlieue même si celui-ci n'a pas changé. (Cette incertitude ne touche généralement pas d'autres clients du transport ferroviaire.)

En ce qui a trait à ces accords d'exploitation, il ne fait pas de doute que dans le passé, et dans au moins un cas précis aujourd'hui, les négociations entre les exploitants ferroviaires de banlieue et les chemins de fer dont les voies et les installations leur sont essentielles peuvent être caractérisées comme assez litigieuses. Certains transporteurs ferroviaires de banlieue, du moins en privé, sont d'avis que dans ces négociations, les chemins de fer ont tous les atouts de leur côté, qu'ils les étrillent pour les services fournis, et qu'ils se déchargent fondamentalement sur eux de l'entière responsabilité des accidents, des dommages matériels et de la perturbation du service, même lorsque ce sont eux qui sont en faute.

Dans le cas des dépenses en capital, les chemins de fer, à titre de propriétaires, ont plus de latitude que les exploitants ferroviaires de banlieue pour décider des améliorations à apporter à l'infrastructure pour répondre aux demandes de desserte. À l'occasion, certaines de ces améliorations peuvent sembler inutiles. Dans d'autres cas (notamment à Toronto), comme nous l'avons vu, l'aptitude de l'organisme de transport de banlieue à négocier efficacement

avec les chemins de fer au sujet des immobilisations améliorées a souvent été réduite à néant par les annonces prématurées du gouvernement relatives aux nouveaux services. En d'autres termes, un peu comme dans le cas d'un mariage arrangé, chaque fois qu'un ministre provincial a annoncé un nouveau service, le Réseau GO s'est retrouvé avec un pouvoir de négociation très réduit, ou même inexistant, aux yeux des chemins de fer.

Nous ne laissons pas entendre ici que ces services ferroviaires de banlieue ne sont pas profitables pour les chemins de fer. L'hésitation de ces derniers à permettre la circulation de trains de banlieue a peut-être quelque chose à voir avec le manque à gagner qu'à leur avis, ceux-ci occasionnent à leur trafic marchandises⁷. Évidemment, lorsque les chemins de fer ont des lignes qu'ils désirent continuer à exploiter mais dont la capacité est sous-utilisée, le transport ferroviaire de banlieue peut leur être très profitable (mais ne représente toutefois qu'une faible proportion du total de leurs bénéfices). Dans ces cas, les chemins de fer eux-mêmes ont été à l'origine de services de banlieue, tant à Toronto qu'à Montréal.

Rationalisation ferroviaire

Dans le contexte déréglementé qui caractérise dorénavant la législation sur les transports nationaux, le CN aussi bien que le CP ont toute la latitude nécessaire pour rationaliser leurs services ferroviaires actuels afin d'atteindre leurs objectifs commerciaux. En effet, ils n'ont plus à supporter le fardeau représenté par le critère de l'intérêt public, comme ils devaient le faire lorsqu'ils étaient sous réglementation fédérale. Cela signifie qu'ils sont libres de cesser d'exploiter un service qui n'a plus d'intérêt pour eux.

Vu la réorganisation de l'industrie du transport ferroviaire qui a eu lieu dans l'ensemble de l'Amérique du Nord (notamment la privatisation du CN), la rationalisation des services ferroviaires, outre la réduction de l'effectif, a mené à une décroissance de l'actif et de l'infrastructure. Les chemins de fer tentent de concentrer davantage leur trafic sur un plus petit nombre de lignes, à un point tel que certaines voies et certaines emprises deviennent superflues, alors que d'autres sont utilisées davantage.

Les deux principales répercussions de la rationalisation ferroviaire sur les organismes qui font circuler des trains de banlieue sont les suivantes :

- L'exploitation de certains parcours peut cesser, ce qui fait perdre des occasions de maintenir le service et d'accroître les marchés à moins que les organismes en question n'acquiescent eux-mêmes les corridors ferroviaires, ou que ceux-ci ne soient acquis en leur nom.
- Le détournement du trafic marchandises des parcours abandonnés, joint à la croissance de ce dernier sur ceux qui font toujours partie du réseau rationalisé, peut limiter les possibilités d'accroître la fréquence des services de banlieue.

⁷ La question du coût de renonciation ou de la valeur d'un créneau de temps utilisé par un exploitant de services ferroviaires de banlieue « invité » a fait l'objet de l'arbitrage récent entre la West Coast Express et le CP.

Dans certains, cas, comme dans celui du corridor Arbutus de Vancouver, les chemins de fer peuvent avoir un certain intérêt à convertir leurs emprises en biens-fonds ou en biens immobiliers (lotissements), ce qui signifie essentiellement qu'elles ne pourraient plus servir aux transports en commun urbains ni à quelque autre fin d'intérêt public. La question est très litigieuse dans la région de Vancouver, comme l'attestent des reportages parus dans le *Vancouver Sun*.

Un sondage de la Society Promoting Environmental Conservation (Société pour la protection de l'environnement), par exemple, a révélé qu'environ 72 p. 100 des répondants « appuyaient fortement » ou étaient « plutôt en faveur » de la préservation du corridor Arbutus plutôt que de sa vente pure et simple en vue de son lotissement⁸. Ce qui importait davantage, selon le *Vancouver Sun*, c'est que les membres de la commission de planification de la Ville de Vancouver avaient voté à l'unanimité l'adoption d'une position ferme visant à ce que ledit corridor continue d'être affecté aux transports, dans la mesure où celui-ci avait un potentiel unique en tant que couloir de raccordement nord-sud assurant la liaison avec le Fraser, l'aéroport, Richmond, le corridor ferroviaire et le centre-ville de False Creek, et qu'il était ainsi un élément crucial du réseau de transport urbain⁹.

En outre, d'aucuns estiment qu'étant donné que les chemins de fer se sont vu accorder certains privilèges et certains terrains publics en échange de l'implantation de corridors de transport, ces derniers devraient retourner au public chaque fois qu'ils cessent de les exploiter. Ce point de vue est attesté par l'argument selon lequel les terrains occupés par le corridor Arbutus ont été octroyés au CFCP en échange de la prestation d'un service de transport ferroviaire à la population de Vancouver. Le CFCP a reçu également d'autres terrains d'une énorme superficie dans l'Ouest canadien, notamment une portion considérable de Vancouver, ce qui lui a valu des bénéfices tout aussi énormes tirés de ses investissements dans l'extraction des ressources naturelles et l'aménagement immobilier¹⁰. Évidemment, l'opinion publique est surchauffée sur la question des corridors ferroviaires, que bien des gens considèrent encore, à tort ou à raison, comme des terrains publics.

En ce qui a trait aux abandons de services, un chemin de fer doit tout d'abord donner un « avis de cessation d'exploitation » qui est suivi d'une période pendant laquelle il peut négocier la vente de ses éléments d'actif (voies ferrées, autres installations fixes, et l'emprise elle-même) à un autre, ou, si cela est impossible, négocier soit avec le gouvernement fédéral, soit avec une province ou une municipalité désireuse d'acquiescer lesdits éléments d'actif dans l'intérêt public. Il y a également un mécanisme pour calculer le prix approprié fondé sur la valeur de récupération nette, si jamais les parties étaient incapables de s'entendre¹¹. Mais la question du calcul de la valeur de récupération nette pose un problème lorsqu'il s'agit de préciser le « coût de renonciation » des terrains eux-mêmes s'ils ne sont pas déjà répartis en

⁸ *Vancouver Sun*, le 28 janvier 2000.

⁹ *Vancouver Sun*, le 27 janvier 2000.

¹⁰ *Vancouver Sun*, lettre de A. Romaniuk au rédacteur en chef, le 17 janvier 2000.

¹¹ Ce mécanisme a d'ores et déjà été appliqué dans le cas d'éléments d'actif ferroviaires acquis par VIA Rail Canada.

zones pour l'expansion domiciliaire ou commerciale. Il va sans dire que les obligations conférées par les accords d'exploitation en vigueur entre les chemins de fer et les organismes de transport ferroviaire de banlieue doivent être prises en compte.

Il s'ensuit que pendant des périodes relativement courtes, ces organismes pourraient devoir prendre certaines décisions au sujet de l'acquisition de parcours afin de maintenir ou d'étendre leurs services. Certains d'entre eux, comme le Réseau GO, l'ont déjà fait. Il ne fait pas de doute que divers facteurs influenceront sur ces décisions, les principaux étant les prix d'achat pouvant être négociés et les mécanismes d'exploitation à mettre en œuvre pour maintenir les services.

En théorie, on peut évaluer les mérites d'une acquisition en comparant le prix d'achat négocié avec les économies de droits d'accès ferroviaires, de même qu'avec les économies éventuelles au chapitre des frais d'entretien des voies et d'exploitation des trains qu'un organisme de transport ferroviaire de banlieue pourrait être en mesure de réaliser.

Le processus décisionnel exige :

- une évaluation réaliste du prix d'achat pouvant être négocié avec succès, c'est-à-dire le calcul de la valeur de récupération nette des éléments d'actif ferroviaires visés;
- une évaluation du changement dans le déficit d'exploitation net;
- une évaluation du rendement financier à long terme, compte tenu du marché éventuel et des investissements nécessaires;
- ces conditions étant remplies, l'exécution d'une analyse de rentabilisation relative à l'acquisition du corridor.

Aussi rationnelles que ces mesures puissent sembler du point de vue de l'analyse économique ou financière en général, il existe une question plus large qui ne peut pas toujours être évaluée analytiquement sous l'aspect des coûts et des avantages de l'acquisition d'une ligne de chemin de fer abandonnée. Les éventuels corridors de transport des régions urbanisées ne sont pas monnaie courante. Le fait pour un organisme public quelconque de ne pas acquérir des corridors ferroviaires dont l'exploitation a cessé pourrait être tenu dans une certaine mesure comme une preuve d'irresponsabilité au chapitre de la *planification* à long terme relative aux zones en expansion. Tous les paliers de gouvernement pourraient regretter bientôt de ne pas l'avoir fait, à la lumière de la politique sociale et environnementale, étant donné surtout qu'ils commencent à prendre plus au sérieux la question des transports durables¹². En ce qui a trait à la rationalisation ferroviaire, les perspectives d'expansion des

¹² L'appui accordé par la Commission de la capitale nationale à l'élimination des voies ferrées au centre d'Ottawa (et la conversion de la gare centrale à un autre usage) est un cas pertinent puisque de nouvelles initiatives sont envisagées pour revitaliser le service ferroviaire interurbain dans le corridor Montréal-Ottawa-Toronto.

services du Réseau GO, dans la RGT, ont de quoi nous intéresser. Cette région est maintenant desservie par le réseau de corridors ferroviaires indiqué dans la figure 4.1.

Parmi les diverses subdivisions ferroviaires (le terme « subdivision » s'emploie pour désigner un tronçon de voie), les services ferroviaires de banlieue du Réseau GO, instaurés en 1967 sur la rive du lac Ontario (subdivisions Kingston et Oakville), ont été étendus et englobent maintenant la desserte des subdivisions Bala, Uxbridge, Weston et Newmarket du CN, ainsi que de la subdivision Galt du CP. Ces services, qui ont *tous* pour terminus la gare Union du centre-ville de Toronto, ont une capacité limitée par les facteurs suivants :

- Le manque de capacité des voies au départ de la gare Union et à l'arrivée à cette dernière, ainsi que la capacité insuffisante de la gare elle-même de recevoir tant les trains que les voyageurs;
- L'impossibilité pour les chemins de fer d'accorder des créneaux de temps supplémentaires puisqu'ils utilisent les mêmes installations pour assurer leurs propres services et pour permettre aux trains interurbains de VIA Rail de circuler;
- La nécessité d'implanter des sauts-de-mouton au fur et à mesure de l'augmentation de la fréquence des trains de banlieue, tant sur des routes que dans d'autres corridors ferroviaires;
- Le manque de places de stationnement aux gares de banlieue;
- Le matériel roulant insuffisant (voitures à voyageurs et locomotives).

CN - Yards = CN – triages

CP - Yards = CP - triages

Potential CN/CP Interchange = Lieu de correspondance éventuel entre le CN et le CP

GO = GO

GO Rail = GO Rail

Expressways = Autoroutes

On s'entend en général pour dire que si le Réseau GO n'était pas aux prises avec ces limitations, ses services ferroviaires de banlieue pourraient voir augmenter sensiblement leur clientèle et détourner des navetteurs de leur automobile lorsque ceux-ci doivent effectuer de longs trajets. (Les contraintes en question expliquent probablement aussi la situation dans laquelle se trouve la West Coast Express.) Le coût de l'apport des améliorations nécessaires n'a jamais fait l'objet d'une analyse économique sérieuse, mais dans la mesure où il augmenterait l'utilisation des installations et des véhicules de transport en commun, on peut raisonnablement s'attendre à une réduction du coût moyen.

Un grand corridor ferroviaire où le Réseau GO n'assure pas actuellement le service se compose des subdivisions Belleville et North Toronto du CP. Il a beaucoup d'importance pour l'avenir à long terme de la RGT, non seulement parce qu'il augmenterait la capacité du réseau ferroviaire de banlieue, mais parce qu'il rendrait possible un grand service de transport en commun rapide (en site propre) pour desservir les quartiers intermédiaires, qui s'attirerait une clientèle accrue en offrant un plus large éventail de dessertes. Mais il se trouve que le parcours en question est un des plus fréquentés, sinon le plus fréquenté, de tout le réseau ferroviaire du CP.

L'élimination du trafic marchandises de ce parcours important pour permettre d'exploiter de nouveaux services ferroviaires de banlieue obligerait tout d'abord à détourner une partie ou la totalité des trains du CP pour qu'ils contournent la ville en empruntant les subdivisions York et Halton du CN¹. Les lieux possibles d'échanges entre le CN et le CP sont indiqués dans la figure 4.1. De telles initiatives, toutefois, ne seraient possibles que moyennant accord mutuel des deux compagnies de chemin de fer, et elles exigeraient un investissement substantiel pour implanter de nouvelles voies de raccordement entre les réseaux respectifs de ces dernières, ainsi que l'expansion de la capacité de la voie dans le corridor York/Halton.

Les propositions visant à ce type de rationalisation sont fréquentes dans la région de Toronto ainsi que dans d'autres localités, motivées dans certains cas par le désir d'éliminer les vieilles lignes de chemin de fer qui sont une nuisance dans les nouvelles zones résidentielles, plutôt que par celui de saisir l'occasion de fournir un nouveau service de banlieue. Sauf dans un petit nombre de cas, elles émanent rarement des chemins de fer eux-mêmes, pour la simple

¹ Comme nous l'avons indiqué, au début des années 60, ce genre de détournement des trains de marchandises a été le fondement du premier projet de services ferroviaires de banlieue dans la RGT, par suite de la décision du CN de réinstaller à Maple ses triages de classement du centre-ville de Toronto, ainsi que de construire la ligne de contournement York/Halton. En passant, ce projet a été proposé par les Chemins de fer nationaux du Canada, qui y ont vu une occasion de réaliser des recettes grâce à la capacité dorénavant inutilisée sur la rive du lac, jusqu'à la gare Union.

raison qu'un chemin de fer donné n'y voit aucun avantage mais une foule d'inconvénients (en particulier parce qu'il perdrait le contrôle sur ses propres activités), à *moins que l'indemnité qui lui serait versée ne soit très élevée* (certainement supérieure en tout cas à la valeur de récupération des installations elles-mêmes).

Règles d'exploitation

En vertu des conventions collectives qui régissent le personnel itinérant des chemins de fer canadiens, les règles d'exploitation relatives à la taille des équipes et aux modalités de paiement établies pour les trains de marchandises et pour les services voyageurs longs parcours sont à bien des égards inappropriées dans le cas d'un service de banlieue. Au cours de leurs négociations avec les chemins de fer pour l'instauration de nouveaux services, les organismes de transport ferroviaire de banlieue ont pu obtenir certaines concessions quant à la taille des équipes, qui ont des incidences importantes sur le total des frais d'exploitation. Mais certaines règles d'exploitation, en particulier celles qui se rapportent à la rémunération en fonction de la distance parcourue plutôt que de la durée du parcours, restent litigieuses. Et comme le montre le tableau 4.1, la taille des équipes de train varie énormément entre les trois organismes de transport ferroviaire de banlieue.

Perspectives d'avenir

À l'heure actuelle, l'optimisme en matière de financement et de possibilités d'expansion du réseau semble plus grand à Montréal et à Vancouver, où le réseau de transport ferroviaire de banlieue jouit de certaines garanties en matière de sources de revenus autres que les taxes foncières, qu'à Toronto où les perspectives d'appui provincial ou d'habilitation nécessaire semblent très médiocres.

Le Réseau GO a produit tout récemment un plan d'expansion qui a été approuvé par la Commission des services du grand Toronto. Jusqu'en 1998, les municipalités visées ont appuyé fermement cet organisme de transport en commun, manifestement parce qu'elles en tiraient des avantages n'ayant aucun impact direct sur leurs taxes. En fait, avant 1998, les municipalités de banlieue ont réclamé avec instance au gouvernement provincial du jour *un plus grand nombre* de services du Réseau GO : trains plus fréquents, prolongement des parcours existants, ou services entièrement nouveaux.

Le transfert de la responsabilité du financement aux paliers municipal et régional, toutefois, a modifié sensiblement l'attitude d'un bon nombre d'élus municipaux de la RGT². Par conséquent, sans nouvelles sources de financement, le plan d'expansion risque fort d'être une liste de souhaits plutôt qu'un programme d'action.

² Dans une déclaration qu'il a faite présumément en plaisantant et qui visait le gouvernement provincial, le maire de Toronto a même proposé d'arrêter tous les trains GO aux limites de sa ville, pour éviter de prendre des engagements financiers à l'égard des services offerts.

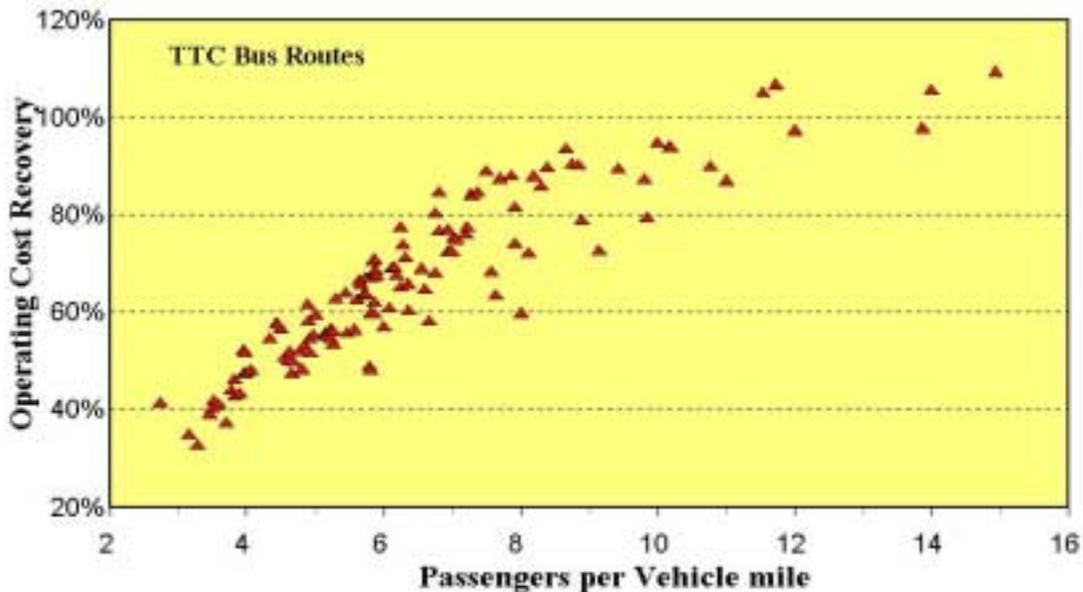
5. Financement des transports en commun

Besoin de subventions

Beaucoup d'eau a coulé sur les ponts depuis que, dans n'importe quelle ville nord-américaine, la prestation de services de transport en commun pouvait être considérée comme une activité rentable en mesure d'assurer un bon rendement du capital investi ou un apport raisonnable de capital, ou encore d'attirer des investisseurs privés¹.

Dans chaque municipalité, considérée *séparément* de l'ensemble du réseau, certains services sont profitables en ce sens que les recettes dépassent les coûts d'exploitation. C'est ainsi que la figure 5.1 montre qu'un certain nombre de circuits d'autobus de Toronto (classés selon le nombre de passagers) font plus que leurs frais d'exploitation. Ces circuits font partie d'un réseau beaucoup plus étendu, de sorte que l'affectation de recettes à une ligne donnée dans le cas de passagers qui font ensuite la correspondance avec une autre ligne est quelque peu arbitraire. Même en ce qui a trait à cet exemple relatif à Toronto, le nombre de circuits dont le ratio d'exploitation dépasse 100 p. 100 est bien inférieur à celui des circuits pour lesquels il n'y a pas plein recouvrement des frais d'exploitation.

Figure 5.1
Ratios de recouvrement des frais d'exploitation des circuits d'autobus de Toronto



Source : Richard M. Soberman, *The Track Ahead*, Toronto, Toronto Transit Commission, 1997.

¹ Dans certains pays européens et autres, des politiques sont en vigueur pour réduire ou même éliminer les subventions aux transports en commun urbains. Dans bien des pays moins industrialisés, des transports en commun offerts surtout aux population à faible revenu sont le fait d'entreprises privées qui ne desservent que les parcours rentables, la qualité médiocre des services n'ayant souvent rien de comparable à celle des services généralement fournis dans les nations industrialisées.

Operating Cost Recovery = Recouvrement des frais d'exploitation

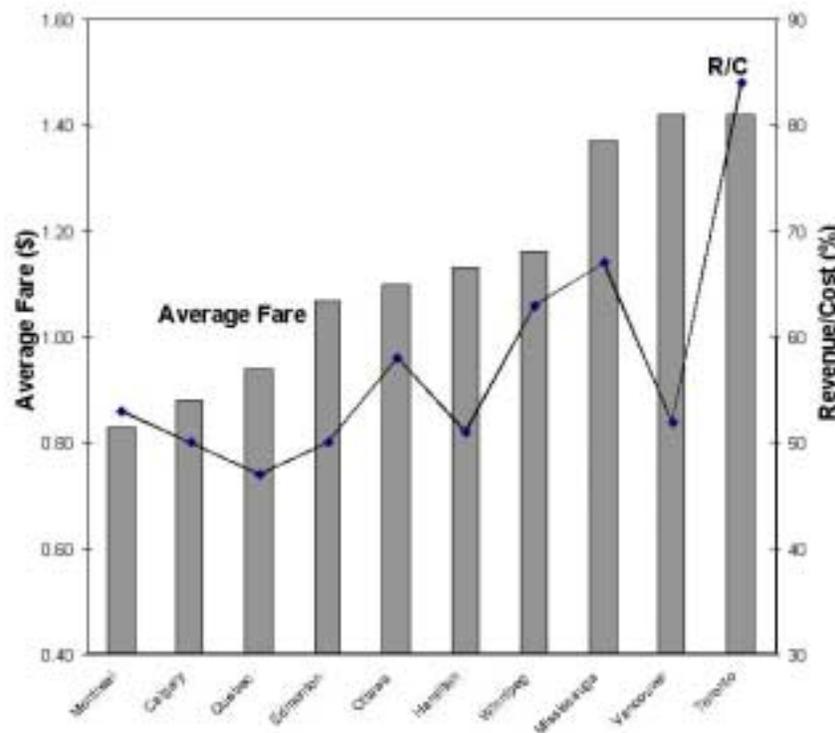
Passengers per Vehicle mile = Passagers par véhicule-mille

TTC Bus Routes = Circuits d'autobus de la TTC

Mettre un espace entre le chiffre et le pourcentage.

Dans l'ensemble du réseau, chaque municipalité canadienne a besoin de *subventions d'exploitation* pour couvrir le déficit entre le total des frais d'exploitation (y compris l'entretien) et les recettes réalisées grâce aux tarifs (et à d'autres sources de financement relativement mineures comme la publicité et les redevances des commerçants). On trouvera quelques exemples à la figure 5.2.

Figure 5.2
Recouvrement des frais d'exploitation et tarifs moyens dans le cas de certains exploitants canadiens de transports en commun urbains (1999)



Source : Tableau 3.3.

Average Fare(\$) = Tarif moyen (\$)

Average Fare = Tarif moyen

R/C = Ratio d'exploitation

Revenue/Cost (%) = Ratio d'exploitation (%)

Remplacer les points par des virgules dans les chiffres de gauche.

Montreal = Montréal

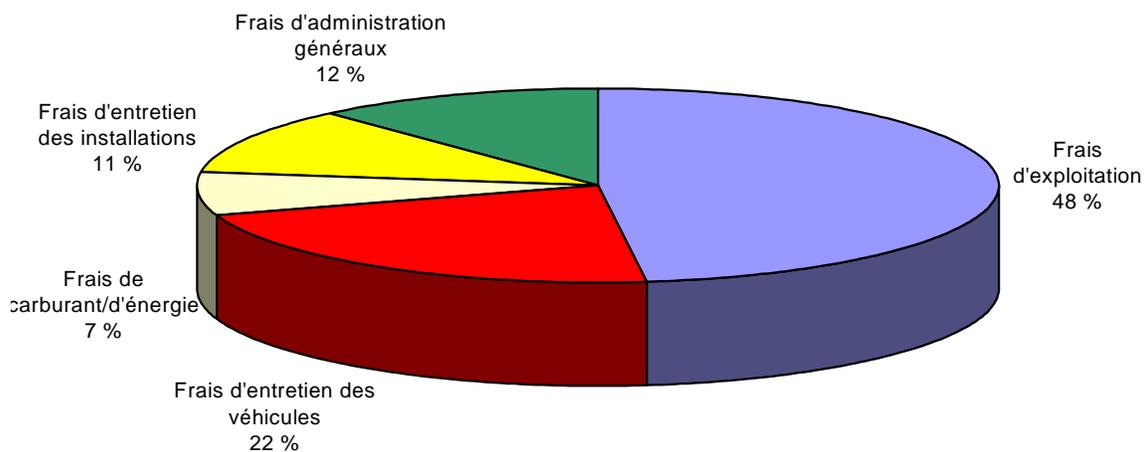
Quebec = Québec

En d'autres termes, l'exploitation doit être subventionnée grâce aux fonds publics. Sans excédent d'exploitation, il ne peut y avoir aucune participation aux frais généraux. Même pour les services dont les ratios d'exploitation sont relativement élevés, le *total de l'investissement* relatif à l'infrastructure, aux réparations majeures et à la remise en état, ainsi qu'à l'achat de véhicules et de matériel neufs, doit lui aussi être subventionné grâce aux fonds publics².

Les frais d'exploitation sont calculés avant tout en fonction du niveau de services offert – moyens technologiques, fréquence et heures de service –, de même que de l'envergure globale du réseau et de la taille du parc de véhicules. Les coûts énergétiques, par exemple, varient selon le kilométrage effectué par les véhicules, alors que certains frais d'entretien sont fonction du nombre de véhicules, peu importe leur degré d'utilisation.

La ventilation des frais d'exploitation et d'entretien à l'échelle du Canada est indiquée dans la figure 5.3. L'examen des statistiques disponibles au cas par cas ne révèle pas de variation considérable de cette ventilation moyenne pour l'ensemble du pays. Il est évident que les systèmes comprenant des services de transport en commun en site propre, comme les métros, ont des frais d'exploitation (notamment d'entretien des installations) plus élevés, mais dans l'ensemble, les différences ne sont pas aussi grandes qu'on pourrait le croire.

Figure 5.3
Ventilation moyenne des frais d'exploitation des transports en commun urbains au Canada, en 1998



Source : Association canadienne du transport urbain.

² Dans les provinces où les transports en commun municipaux bénéficient de l'accès à d'autres sources de revenu comme une part de la taxe sur l'essence, ou du droit de percevoir leurs propres droits d'immatriculation des véhicules, l'expression « fonds publics » désigne tout simplement des sources de financement qui ne sont pas liées directement à l'utilisation desdits transports en commun. En d'autres termes, il s'agit d'un interfinancement.

Ces taux montrent qu'environ 70 p. 100 du total des frais d'exploitation se rapportent aux conducteurs, aux percepteurs du prix des billets, aux régulateurs, au personnel de surveillance, etc., de même qu'à l'entretien des véhicules, et qu'ils sont plus ou moins fonction de la taille du parc de véhicules et de la fréquence des trajets. Comme nous l'avons vu dans la section 2, tant la taille du parc que la fréquence des trajets sont fortement influencées par les vitesses moyennes des véhicules de transport en commun. Dans la circulation mixte, ces vitesses sont à leur tour tributaires du degré de priorité accordé aux automobiles par rapport aux véhicules de transport en commun.

Il s'ensuit qu'une municipalité donnée a la possibilité de voir à ce que les transports en commun soient tout à fait prioritaires afin de réduire le nombre de véhicules à entretenir et le nombre de conducteurs à employer, sans nuire aux recettes. Il va sans dire que cette priorité aux transports en commun crée des désagréments accrus pour les automobilistes, mais il s'agit d'un choix que chaque municipalité a le pouvoir de faire. Si les municipalités ne veulent pas réduire de cette façon les frais d'exploitation des transports en commun (sans compter l'investissement moindre au titre des véhicules), *elles sont en mauvaise posture pour demander des subventions d'exploitation à un autre palier de gouvernement, en particulier le gouvernement fédéral.*

On peut naturellement réduire aussi les pertes d'exploitation en accroissant les recettes provenant des services de transport en commun. Celles-ci dépendent du nombre de passagers transportés et des tarifs demandés. Jusqu'à un certain point, par conséquent, on peut réduire les pertes d'exploitation et les subventions correspondantes en augmentant les tarifs ou en éliminant les tarifs spéciaux pour les étudiants et les personnes âgées. Les villes qui, dans la figure 5.2, obtiennent les ratios d'exploitation les plus élevés, par exemple, sont généralement celles qui perçoivent les plus hauts tarifs moyens.

Mais les augmentations de tarifs aboutissent à une diminution de la clientèle. (À vue de nez, bon nombre d'exploitants de transports en commun estiment qu'une augmentation tarifaire de 3 p. 100 réduit la clientèle d'environ 1 p. 100, tout simplement parce que certains usagers trouvent un autre mode de transport ou se déplacent moins.) Les personnes les plus durement touchées par des augmentations de tarifs sont d'ordinaire celles dont le revenu est faible, les étudiants ou celles qui n'ont pas autant besoin de se déplacer, comme les personnes âgées ou en chômage. Par conséquent, même si, dans l'ensemble, elles accroissent probablement le taux de recouvrement des coûts, ces augmentations suscitent en général une vive opposition tant chez les électeurs que chez les élus, qui déplorent l'inégalité sociale aussi bien que l'usage accru de l'automobile qui en découlent.

En guise de solution de rechange aux augmentations de tarifs, les exploitants peuvent réduire les coûts en diminuant, ou même en éliminant, certains de leurs services. Mais la réduction des niveaux de services réduit également la clientèle et, comme dans le cas des augmentations de tarifs, la collectivité s'y oppose vigoureusement. En fait, il y a tout lieu de croire que les incidences globales sur la clientèle sont encore plus fortes en cas de changements dans les niveaux de services qu'en cas de changements dans les tarifs.

Les rajustements apportés aux tarifs et aux niveaux de services exigent manifestement un délicat dosage des objectifs de recouvrement des coûts d'exploitation et des objectifs d'utilisation des transports en commun. Il ne fait pas de doute qu'étant donné que les tarifs moyens et le recouvrement des coûts varient énormément, il serait probablement possible, dans certaines villes, d'augmenter raisonnablement les tarifs afin de réduire les subventions d'exploitation sans influencer sensiblement sur l'usage des transports en commun. D'autre part, si une municipalité désire accroître les subventions d'exploitation pour augmenter cet usage, l'amélioration des services constitue probablement une meilleure utilisation des fonds que le maintien de niveaux tarifaires qui ne progressent même pas au même rythme que l'inflation.

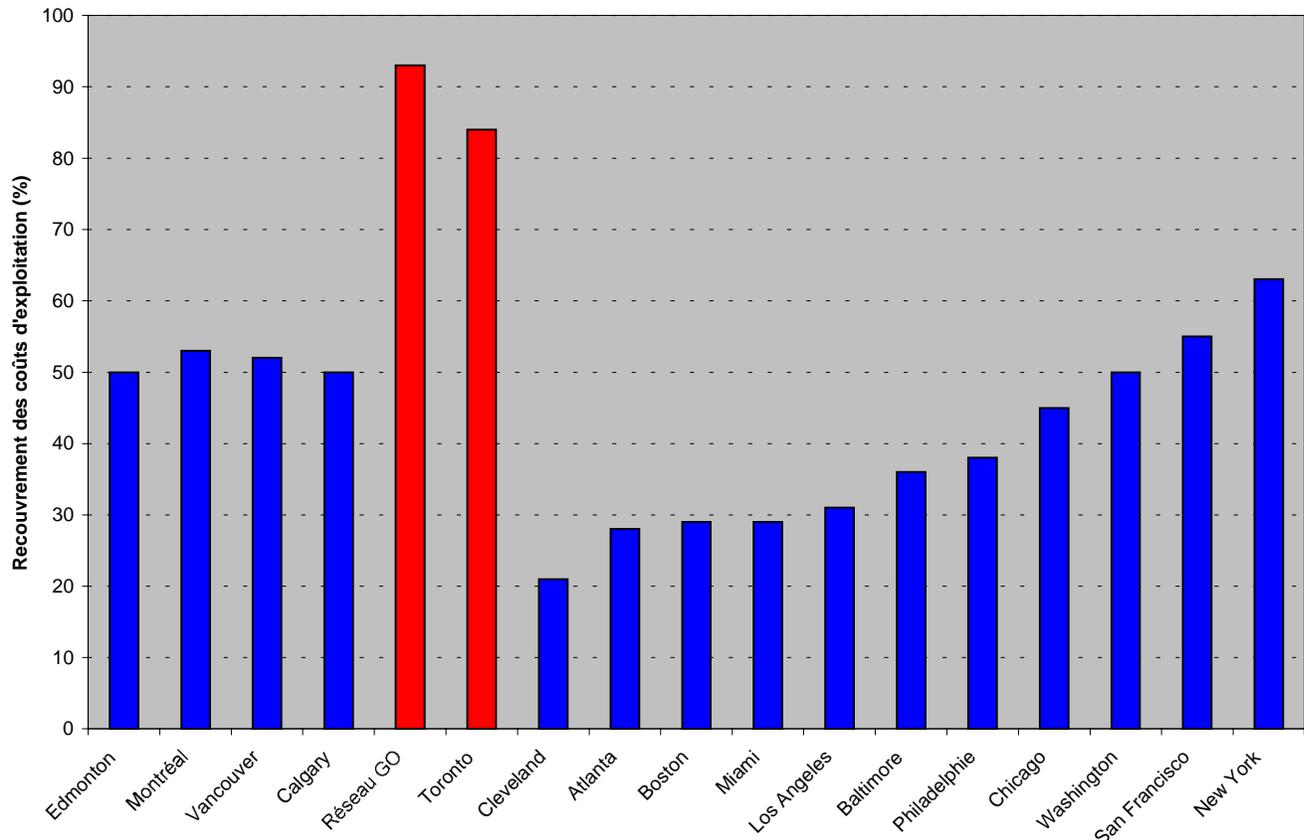
Comme le montre la figure 5.5, les plus gros services de transport en commun canadiens atteignent d'ores et déjà un taux de recouvrement des coûts dépassant de loin celui des plus grandes villes américaines. C'est ainsi qu'à une époque où l'opinion publique aussi bien que politique semble de plus en plus favorable à la réduction de la dépendance par rapport à l'automobile, *toute velléité de générer assez d'excédents d'exploitation pour financer des immobilisations améliorées et assurer l'expansion générale des services semble très irréaliste.*

Financement des transports en commun au Canada

Au Canada, les subventions aux transports en commun sont versées surtout grâce aux taxes foncières municipales et aux paiements de transfert des provinces, sous la forme de contributions directes ou d'une portion affectée à cette fin particulière d'autres sources de revenu provinciales comme les taxes sur l'essence et les droits d'immatriculation des véhicules. Certaines municipalités tirent également de taxes et de droits spéciaux des recettes consacrées aux transports en commun. Ces taxes et ces droits sont classés comme « autres » dans la répartition comparative des sources de financement pour 1999, que l'argent serve à payer les frais d'exploitation ou à assurer le service de la dette, ou encore à verser les contributions indiquées au tableau 5.1 et dans les figures 5.6 et 5.7.

Depuis 1998, la situation n'a pas beaucoup évolué, surtout en Ontario où les petites contributions d'exploitation et les petits apports de capitaux sont essentiellement des reports d'engagements précédents. En 1999, il n'y a eu en réalité aucune contribution provinciale aux transports en commun en Ontario. Les « autres » contributions ont été notamment les sources de revenu spécialement affectées auxquelles certains exploitants de transports en commun ont maintenant accès.

Figure 5.5
Comparaison en matière de recouvrement des coûts
entre les exploitants de transports en commun canadiens (1999) et leurs homologues
américains (1998)



Sources : Association canadienne du transport urbain, Toronto Transit Commission, et Réseau GO.

Comme nous l'avons vu dans la section 3, des changements ont été apportés récemment aux accords et aux politiques de financement et institutionnels des quatre provinces.

En Colombie-Britannique, le District régional de Vancouver (DRV) tire maintenant des recettes, affectées expressément aux transports en commun, de l'ensemble des sources de financement suivantes :

- Un montant de 8 cents le litre sur la taxe provinciale sur l'essence perçue dans le DRV, qui passera à 10 cents le litre d'ici 2005.
- La taxe actuelle sur l'électricité.
- La taxe de vente sur le stationnement commercial.
- De nouvelles sources de recettes éventuelles sous la forme de péages ou de frais relatifs aux véhicules de banlieue.
- Le droit d'immatriculation annuel de 75 dollars imposé aux automobilistes, récemment approuvé.

Tableau 5.1
Contributions comparatives des sources de financement au titre
des transports en commun en 1999
(en milliers de dollars)

Coûts d'exploitation

Régions	Populations visées (en milliers)	Recettes	Contributions d'exploitation		
			Provinciales	Municipales	Autres
Alberta	1 806	121 140	2 764	119 480	-
Colombie-Britannique	3 065	217 842	23 854	22 299	251 914
Manitoba	660	46 833	14 749	22 290	1 108
Nouveau-Brunswick	208	5 291	-	4 663	77
Terre-Neuve	163	4 106	-	3 652	-
Nouvelle-Écosse	323	18 828	-	6 840	-
Ontario	7 638	957 571	10	376 024	9 950
Québec	4 045	428 280	6 283	339 596	110 124
Saskatchewan	417	13 103	-	17 767	27
Territoires ¹	19	267	-	275	-
Canada	18 322	1 813 260	47 659	912 885	373 199

Coûts en capital

Régions	Populations visées (en milliers)	Contributions en capital		
		Provinciales ²	Municipales ²	Autres
Alberta	1 806	44 910	51 028	788
Colombie-Britannique ³	3 065	20 893	12 482	-
Manitoba	660	9 899	-	8 285
Nouveau-Brunswick	208	-	3 040	44
Terre-Neuve	163	-	413	-
Nouvelle-Écosse	323	-	1 292	-
Ontario	7 638	64 595	716 155	37 994
Québec	4 045	74 265	50 844	126 866
Saskatchewan	417	-	1 295	916
Territoires ¹	19	-	35	-
Canada	18 322	214 561	836 584	174 892

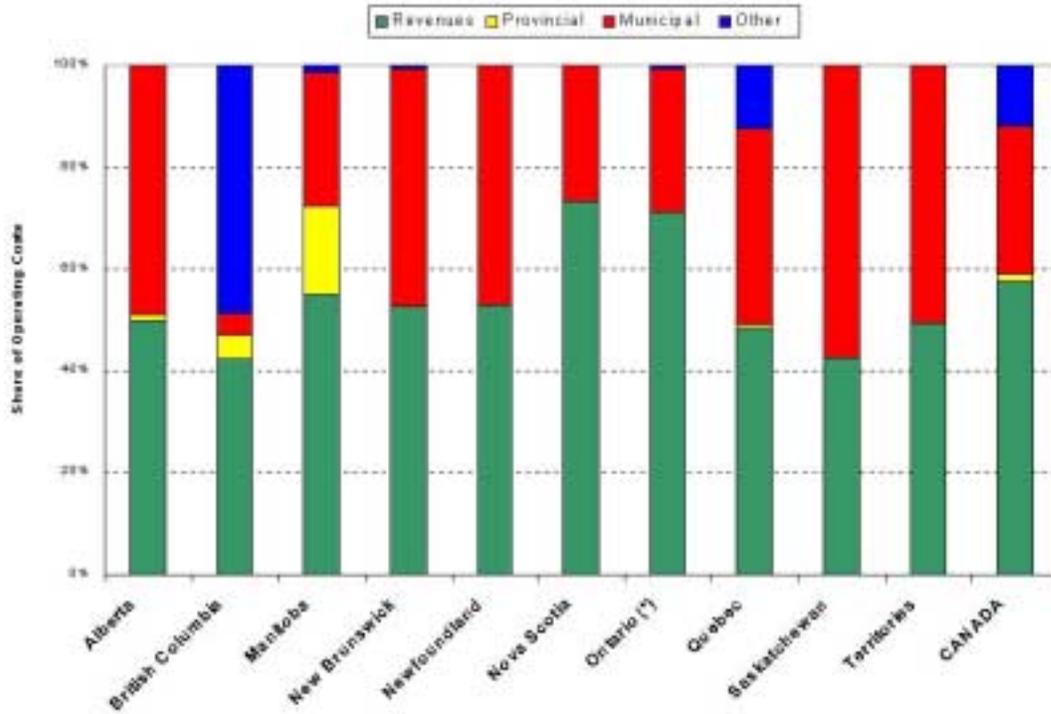
¹ Données disponibles pour les Territoires du Nord-Ouest seulement.

² Y compris la participation aux frais de service de la dette.

³ Aucune ventilation indiquant le financement pour Vancouver.

Source : Association canadienne du transport urbain, *Répertoire statistique du transport en commun au Canada – Données d'exploitation de 1999*.

Figure 5.6
Comparaison entre les parts provinciales des coûts d'exploitation
des transports en commun en 1999

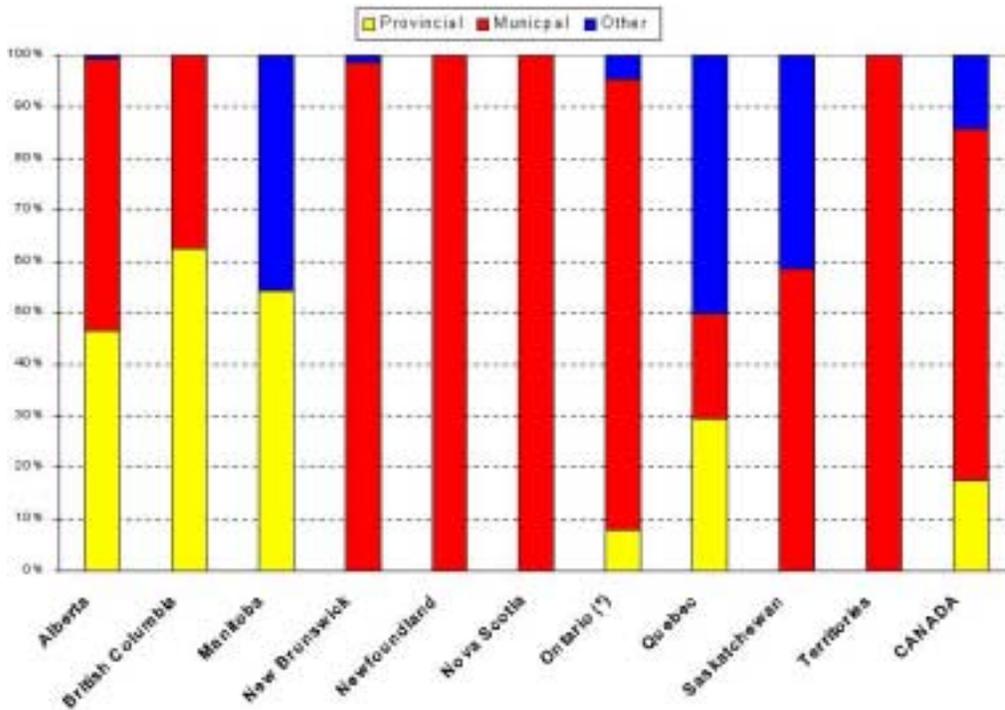


Revenues = Parts des recettes
Provincial = Parts provinciales
Municipal = Parts municipales
Other = Autres

Share of Operating Costs = Parts des coûts d'exploitation
 Mettre un espace entre le chiffre et le pourcentage.

Alberta = Alberta
British Columbia = Colombie-Britannique
Manitoba = Manitoba
New Brunswick = Nouveau-Brunswick
Newfoundland = Terre-Neuve
Nova Scotia = Nouvelle-Écosse
Ontario (*) = Ontario (*)
Quebec = Québec
Saskatchewan = Saskatchewan
Territories = Territoires
CANADA = CANADA

Figure 5.7
Comparaison entre les parts provinciales des coûts en capital
des transports en commun en 1999



Provincial = Parts provinciales
Municipal = Parts municipales
Other = Autres

Mettre un espace entre le chiffre et le pourcentage.

Alberta = Alberta
British Columbia = Colombie-Britannique
Manitoba = Manitoba
New Brunswick = Nouveau-Brunswick
Newfoundland = Terre-Neuve
Nova Scotia = Nouvelle-Écosse
Ontario (*) = Ontario (*)
Quebec = Québec
Saskatchewan = Saskatchewan
Territories = Territoires
CANADA = CANADA

Au Québec, en guise de suppléments aux recettes voyageurs, le nouvel organisme de transport en commun régional (l'AMT) reçoit :

- 1,5 cent provenant de la taxe provinciale sur chaque litre d'essence perçue dans la zone desservie par l'AMT;
- un droit d'immatriculation annuel de 30 dollars sur les automobiles;
- des subventions provinciales équivalant à la totalité du service de la dette relative au réseau ferroviaire de banlieue;
- des contributions municipales fondées sur l'importance du service ferroviaire de banlieue reçu.

Le gouvernement de l'Alberta appuie *les transports* municipaux grâce à un accord *spécial* sur les recettes tirées des ventes de carburant conclu avec chaque municipalité. À Calgary, par exemple, la Ville et la Province ont conclu un accord de fiducie pour le financement de l'infrastructure, fondé sur un montant de cinq cents le litre de carburant routier vendu dans la ville³. En vertu de cet accord, la Ville peut investir les fonds conformément à *son propre ordre de priorité*, qui n'est pas nécessairement limité aux transports en commun. Pour les années 2000 et 2001, le montant était de 239 millions de dollars. Selon le communiqué de presse, les nouveaux arrangements ont généré environ 30 millions de dollars de plus par année que le montant précédent par habitant. Ils pourront faire l'objet d'un examen après trois ans. On peut supposer qu'un accord *spécial* semblable a été conclu avec d'autres municipalités.

En Ontario, et contrairement à ces exemples, ni la Commission des services du grand Toronto (CSGT) ni un exploitant de transports en commun de la RGT n'ont eu accès à n'importe laquelle de ces sources de recettes, ou n'ont été en mesure d'obtenir des fonds d'une provenance autre que les taxes foncières. En plus de devoir supporter tous les coûts d'exploitation et les coûts en capital de leurs services depuis l'élimination des subventions ontariennes aux transports en commun municipaux, les municipalités de la RGT doivent également répondre aux besoins financiers du Réseau GO. Les sommes prélevées par la CSGT à l'intention du Réseau GO sont tout simplement transmises directement aux propriétaires fonciers locaux.

Comme nous l'avons vu, il n'y a aucun programme fédéral de financement des transports en commun urbains, ni aucun ministère fédéral n'ayant expressément la responsabilité de ces derniers. En fait, sauf dans le cas d'aménagements fédéraux comme les parcs nationaux, ou dans celui d'accords généraux de soutien économique régional, il n'y a *généralement* pas non plus de programmes routiers fédéraux vu que les routes (principales et secondaires) ont toujours été considérées, elles aussi, comme étant de compétence provinciale.

En ce qui a trait aux données du tableau 5.1, par conséquent, il n'est pas surprenant de constater qu'en 1999, sur les fonds d'immobilisation totalisant 836 millions de dollars tirés de l'ensemble des municipalités canadiennes, 716 millions (86 p.100) ont eu pour provenance des municipalités de l'Ontario.

³ Communiqué de presse du gouvernement de l'Alberta, le 16 mars 2000.

Financement des transports en commun dans d'autres pays

Une grande partie du débat actuel au sujet du rôle du gouvernement fédéral dans le financement des transports en commun urbains découle d'observations ayant trait à l'expérience acquise dans d'autres pays et aux méthodes qui y ont été constatées.

Au Royaume-Uni, la privatisation bien connue des transports en commun a réduit sensiblement les subventions gouvernementales, qui sont tombées de 237 millions de livres en 1985 à 117 millions de livres avant 1998, réduction accompagnée d'une augmentation importante des tarifs et, pour certains, d'une baisse considérable de la qualité des services. En même temps, le gouvernement britannique a officialisé un programme d'augmentation des taxes sur les carburants, qui ont grimpé de 5 p. 100 par année, puis bientôt de 6 p. 100 par année, dans le cadre d'une tentative pour freiner l'usage de l'automobile. Récemment, l'augmentation annuelle prévue de la taxe sur les carburants a été révisée et sera assujettie à un examen périodique.

En France, la plupart des subventions aux transports en commun urbains proviennent des charges sociales de l'employeur. Au cours des années 80, le gouvernement français a instauré un nouveau programme d'investissement dans la technologie des transports en commun, qui a payé la moitié (50 p. 100) du coût d'un investissement technique stratégique (systèmes accordant la priorité aux transports en commun, systèmes automatisés d'information de la clientèle, systèmes automatisés de localisation des véhicules en service, etc.). Mais il y a avait une condition importante à remplir. Les fonds ne seraient octroyés que si la municipalité démontrait son engagement à l'égard de la promotion des transports en commun pour amener les automobilistes à changer de mode de déplacement, c'est-à-dire :

- dressait une stratégie ou un plan global d'amélioration des transports en commun sur son territoire, et y démontrait comment son investissement technologique s'inscrivait dans cette stratégie ou ce plan;
- modifiait ses politiques municipales portant respectivement sur l'utilisation des sols, le stationnement et la priorité de circulation accordée aux transports en commun;
- élaborait un programme de commercialisation pour promouvoir les transports en commun et l'utilisation de véhicules à plus d'un seul occupant.

Ce programme évitait ce qu'on perçoit souvent comme une attitude mercenaire aux États-Unis, où l'engagement local à l'égard de nouveaux projets, ou la raison d'être de ces derniers, est vraiment faible. En France, il a mené à l'élaboration sur une grande échelle de mesures visant à accorder la priorité de circulation aux transports en commun, à celle de systèmes visant à leur accorder la priorité aux feux de circulation, et à celle de systèmes d'information en temps réel de la clientèle, aux gares. Il a encouragé la modification des politiques municipales et amorcé une commercialisation plus énergique des transports en commun.

Dans les actuelles propositions canadiennes, c'est la méthode américaine qui est le plus souvent citée. Au chapitre des transports en commun urbains, la plus importante différence institutionnelle entre le Canada et les États-Unis, c'est que dans ce pays, le gouvernement

fédéral joue un rôle important tant dans la *prise de décisions* qu'en matière de *financement*, tandis qu'au Canada, il est totalement absent du paysage.

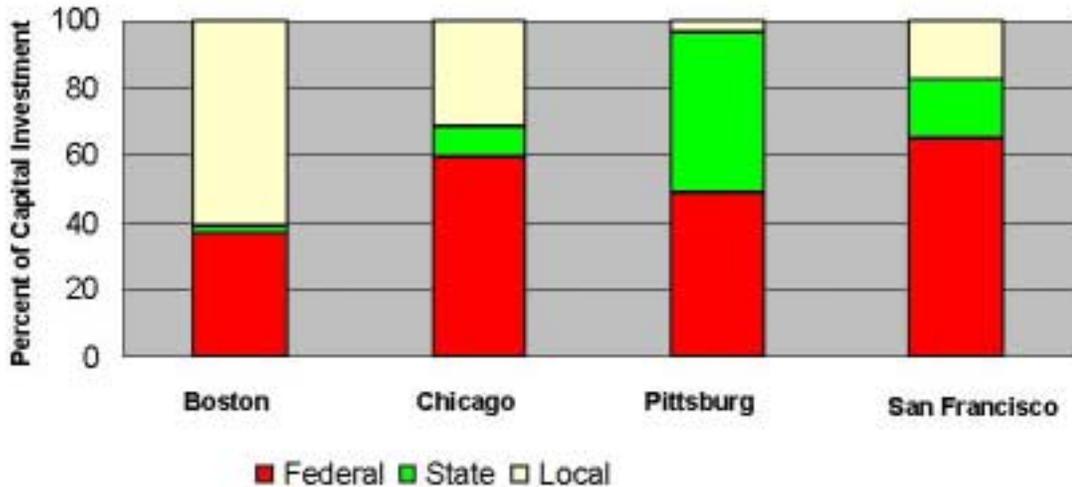
Aux États-Unis, outre les subventions municipales, les transports en commun urbains reçoivent des fonds de certains États, dont un petit nombre leur affectent également des recettes fiscales particulières, comme le produit de la taxe sur les cigarettes (au Massachusetts). Bien que le gouvernement fédéral verse des subventions d'exploitation limitées, il est un intervenant important à cause de programmes de subventions en capital exécutés par l'entremise de la Federal Transit Administration du secrétariat aux Transports. À la différence du gouvernement fédéral canadien, le gouvernement fédéral des États-Unis a des antécédents de participation financière à l'exécution de programmes routiers des États, dont bon nombre ont été mis en œuvre dans des zones urbaines, bien avant qu'il ne commence à s'occuper des transports en commun urbains.

Par exemple, l'affectation du produit des taxes sur les carburants aux transports *routiers* était partie intégrante de l'*Interstate Highway Act* de 1956. Par la suite l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA) et la *Transportation Efficiency Act for the 21st Century* (TEA21) ont accru la souplesse d'utilisation du Highway Trust Fund (Fonds de fiducie routier), devenant ainsi les principaux instruments de participation du gouvernement fédéral aux frais de transport en commun urbain.

Selon des données provenant de l'American Public Transit Association, la Federal Transit Administration des États-Unis a effectué en moyenne, en 1997 et 1998, la moitié (50 p. 100) de tout l'investissement en capital dans les transports en commun urbains. En 1998, en revanche, le gouvernement fédéral des États-Unis a assumé 3,9 p. 100 des frais d'exploitation de l'ensemble des organismes de transport en commun⁴. Dans certains cas, comme le montre la figure 5.8, les taux d'investissement ont été beaucoup plus élevés, et c'est précisément ce type d'accords de partage des frais qui fait maintenant l'envie de la plupart des municipalités canadiennes où les transports en commun sont importants.

⁴ Source : American Public Transportation Association, *Public Transportation Fact Book*, New York, mars 2000, pp. 36, 52.

Figure 5.8
Exemples de partage des coûts en capital américains relatifs
aux transports en commun urbains (1999)



Source : American Public Transportation Association, *Public Transportation Fact Book*, mars 2000.

Percent of Capital Investment = Pourcentages d’investissement en capital

Federal = Investissement fédéral

State = Investissement de l’État

Local = Investissement local

La ligne de conduite américaine, si enviée qu’elle soit au Canada, n’est pas sans susciter de vives critiques aux États-Unis. Une étude financée par la prestigieuse Brookings Institution de concert avec l’American Enterprise Institute, par exemple, conclut que rétrospectivement, les transports en commun assurés aux États-Unis ont déçu énormément et n’ont presque rien fait pour freiner la croissance du taux d’utilisation de l’automobile, et affirme ensuite que l’échec des efforts du gouvernement des États-Unis dans ce domaine ne fait aucun doute⁵. Ce sont là des déclarations joliment percutantes qui, naturellement, ne font que montrer qu’il y a plus d’un côté à une médaille.

Propositions de financement actuelles

À cause en grande partie de l’expérience américaine, l’argument « pourquoi pas ici aussi? » attire de plus en plus l’attention dans les municipalités canadiennes, notamment celles qui reçoivent actuellement une aide financière de leur gouvernement provincial. Le nombre de demandes officielles ainsi que d’articles de journaux et d’éditoriaux préconisant la participation du gouvernement fédéral au financement des transports en commun urbains est à la hausse.

⁵ Clifford Wilson, *Government Failure in Urban Transportation*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, novembre 2000.

Dans presque chaque secteur de dépenses publiques, bien sûr, tous les paliers de gouvernement font continuellement face à des demandes de financement accru. Dans le cas des programmes de partage des frais en vigueur, les municipalités et les provinces s'attendent en général à une certaine augmentation des paiements de transfert des instances supérieures. À cet égard, les transports ne sont pas différents de la santé, de l'éducation et de divers services sociaux, sauf que chaque administration municipale et ses organismes, ainsi que les organismes auxquels ils appartiennent, se tournent de plus en plus vers le gouvernement fédéral en tant que source entièrement *nouvelle* de financement des transports.

La clameur pour obtenir l'aide du gouvernement fédéral résulte en partie de l'opinion de plus en plus répandue selon laquelle les municipalités ne pourront pas trouver le capital nécessaire pour suivre le rythme d'augmentation des besoins en transport croissants qui vont de pair avec la croissance démographique. Hésitant à augmenter les tarifs de transport en commun ou les taxes foncières pour satisfaire à ces besoins, les municipalités allèguent que le gouvernement fédéral et les provinces perçoivent dorénavant des taxes substantielles auprès des usagers du réseau de transport – taxes sur les carburants, droits d'immatriculation des véhicules, taxes de vente provinciales et TPS -, dont une grande partie peuvent être considérées comme des « frais d'utilisation » imposés dans les zones urbaines (une certaine proportion devrait aller aux fournisseurs des services).

Bien que les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec semblent d'accord jusqu'à un certain point, d'autres provinces ainsi que le gouvernement fédéral continuent à d'affirmer que, contrairement à la situation aux États-Unis, les taxes sur les carburants ne constituent pas chez nous des frais d'utilisation affectés à une fin particulière. En réalité, on peut alléguer qu'en affectant des fonds à une fin donnée plutôt qu'en les intégrant aux recettes consolidées, un gouvernement n'est plus aussi en mesure de modifier ses priorités en matière de dépenses selon l'évolution des besoins, ce qui peut dans certains cas entraîner d'autres problèmes⁶.

Il n'en demeure pas moins que bon nombre des exemples cités à l'appui d'un rôle fédéral dans les transports en commun urbains tirent parti de l'expérience acquise dans d'autres pays, comme les États-Unis, malgré le fait que dans bien des cas, les contextes institutionnel et constitutionnel de ces pays sont entièrement différents en ce qui a trait aux rôles relatifs de divers paliers de gouvernement, et lorsque d'importants programmes de transport urbain nationaux sont en vigueur depuis bien longtemps.

Par ailleurs, un certain nombre de propositions en vue d'un rôle fédéral dans des transports en commun urbains sont actuellement présentées, dont certaines sont examinées ci-après.

⁶ Aux États-Unis, la taxe spéciale sur les carburants prélevée pour financer le réseau routier interÉtats (l'Interstate Highway System) est peut-être l'une des formes les plus connues de financement spécialement affecté en Amérique du Nord. Depuis l'instauration de cette taxe, on ne peut mettre en doute son incidence négative sur le financement des transports en commun et sur les choix effectués dans de grandes villes américaines, qui ont dû comparer les investissements dans les transports en commun (dollars à 100 cents) avec les investissements au titre des autoroutes (dollars à 10 cents).

District régional de Vancouver (DRV)

Dans une étude de 1998 commandée par le District régional de Vancouver, on préconise énergiquement le financement fédéral des transports en commun (limité aux 25 plus grandes régions métropolitaines de recensement), à cause surtout des objectifs nationaux qui sont d'accroître la « durabilité » des transports urbains et de réduire les incidences négatives de ces derniers sur le changement climatique⁷.

La version condensée du programme proposé comprend les volets suivants :

- Le gouvernement fédéral s'engage à assurer un revenu constant d'au moins 3 cents le litre aux zones urbaines participantes, fondé sur le produit de la taxe d'accise sur les carburants qu'il perçoit dans chaque zone urbaine, à condition que le gouvernement provincial concerné leur verse un montant égal.
- Le gouvernement fédéral envisage d'*accroître* la taxe d'accise sur les carburants qu'il perçoit partout au Canada, d'une partie ou de la totalité du même montant (3 cents le litre) qu'il verse aux zones urbaines admissibles, afin d'envoyer un bon signal en matière de prix aux conducteurs.
- Les provinces participantes auront la possibilité de verser 3 cents le litre prélevés sur leurs recettes provenant de la taxe sur les carburants perçue dans les zones urbaines participantes, ou d'augmenter celle-ci de ce montant de 3 cents le litre, soit dans toute la province, soit dans les zones en question seulement.
- Les 25 plus grandes zones urbaines du Canada, d'après les chiffres de population des RMR en 1996, seront admissibles au programme à condition que certaines mesures institutionnelles soient appropriées.
- Pour être admissible, une zone urbaine devra démontrer qu'elle a pris une mesure institutionnelle en matière de régie interne ou de coopération, qui lui permettra de planifier et, dans la mesure du possible, de fournir et de financer les transports urbains d'une façon intégrée sur tout son territoire, tout en influant efficacement sur la planification foncière.
- Chaque province participante définira équitablement les mesures institutionnelles nécessaires en matière de régie interne ou de coopération, applicables à toutes les zones urbaines participantes relevant de sa compétence.
- Il s'agira d'un programme fédéral-provincial-municipal en vertu duquel des fonds fédéraux iront aux provinces participantes à condition que celles-ci distribuent à leur tour les fonds fédéraux et provinciaux aux zones urbaines participantes.
- Il faut envisager de tenir compte des cas où les recettes tirées de la taxe sur les carburants sont d'ores et déjà affectées aux autorités locales pour les transports

⁷ IBI Group, *A New Approach to Funding Urban Transportation in Canada*, Vancouver, District régional de Vancouver, novembre 1998.

urbains.

Contrairement au plaidoyer habituel pour obtenir une part des taxes fédérales *actuelles* sur l'essence, un aspect distinctif important de la proposition a trait à la notion d'*augmentation* des taxes sur les carburants, ce qui serait essentiellement un mode de péage routier susceptible de modifier favorablement les habitudes des voyageurs. Mais les arrangements institutionnels locaux en matière de régie interne et de coopération, exigés pour qu'il y ait admissibilité, pourraient certainement être interprétés comme de l'ingérence dans les affaires locales.

Commission des services du grand Toronto (CSGT)

Une étude de 1999, commandée par les maires et les présidents de la Région du grand Toronto (RGT), a conclu⁸ :

- qu'étant donné que le réseau routier prévu sera incapable de répondre à la demande future, « les transports en commun devront jouer un rôle accru »;
- que l'investissement municipal actuel d'environ 570 millions de dollars par année, tant pour les routes que pour les transports en commun, est bien inférieur aux besoins estimatifs totalisant environ 1,37 milliard de dollars;
- que de nouvelles sources de recettes (autres que les taxes foncières accrues) seront nécessaires pour couvrir le déficit de 800 millions de dollars au chapitre des besoins en capital.

Parmi les nouvelles sources de recettes possibles, le rapport du DRV indique une part quelconque des droits d'utilisation *actuels* relatifs aux transports, notamment des taxes provinciales et fédérales sur l'essence ainsi que des droits d'immatriculation des véhicules, part qui y est décrite comme l'un des moyens les plus prometteurs d'éliminer le déficit de 800 millions de dollars.

Fédération canadienne de municipalités (FCM)

Le conseil d'administration de la FCM a approuvé en mars 2000 la proposition en quatre points suivante pour financer les transports durables⁹ :

- Qu'il y ait un financement fédéral permanent équivalant à 3 cents le litre dans l'ensemble du pays, prélevé sur des sources de recettes existantes ou nouvelles, les sources existantes ayant la préférence;
- Que le financement fédéral soit assorti d'une subvention de contrepartie des

⁸ IBI Group and Hemson Consulting Ltd., *Funding Transportation in the Greater Toronto Area & Hamilton-Wentworth*, Toronto, Commission des services du grand Toronto, avril 1999.

⁹ *From Global Challenge to Local Action, Proposed Federal Role in Funding Sustainable Urban Transportation* (Du défi mondial à l'action locale : rôle fédéral proposé en matière de financement du transport urbain durable), document de travail rédigé pour la Fédération canadienne des municipalités et le District régional de Vancouver, mai 2000.

provinces, grâce à leurs sources de recettes existantes ou nouvelles, les sources existantes ayant la préférence;

- Que le financement soit disponible dans les régions urbaines pour couvrir toute dépense au titre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan régional de transport urbain durable, prévoyant un montant à peu près égal au produit de la taxe sur les carburants perçue dans chaque région;
- Qu'un financement équivalent soit disponible dans les zones non urbaines, sur une base établie de concert par les trois paliers de gouvernement.

Association canadienne du transport urbain

Outre tout rapport présenté au comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, l'ACTU en a présenté un autre à un comité parlementaire des finances qui a proposé le programme en quatre points suivant¹⁰ :

- Une allocation de 500 millions de dollars par année au cours des cinq prochaines années, pour les installations et le matériel roulant relatifs aux transports en commun;
- La prolongation du Programme d'infrastructure municipale de six à dix ans, et l'augmentation de son niveau de financement doublée d'une hausse des montants affectés aux fonds municipaux verts;
- Une exemption de taxe dans le cas des avantages consentis par l'employeur en matière d'utilisation des transports en commun, soit un manque à réaliser des recettes fiscales de 15 à 20 millions de dollars par année au cours des premières années;
- Une série de programmes de sensibilisation du public visant à attirer l'attention sur les avantages des transports en commun urbains en tant que solution de rechange à l'usage de l'automobile,... au coût estimatif de 5 millions de dollars par année.

Les propositions du DRV, de la CSGT et de la FCM sont assez semblables, ce qui n'est pas surprenant dans les circonstances. D'autres organismes comme le Conseil du transport urbain de l'Association des transports du Canada, et l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO), ont adopté plus ou moins la même position sur la question de l'accès à une part du produit des taxes sur l'essence perçues tant par le gouvernement fédéral que par les provinces.

Une étude de 1998, par exemple, a révélé qu'un montant de 2 cents le litre (moins que la variation journalière du prix à la pompe) de la taxe provinciale sur l'essence perçue dans la Région du grand Toronto seulement éliminerait la totalité du déficit d'exploitation du Réseau GO. Elle a indiqué d'autre part qu'une augmentation tarifaire estimative de 45 p. 100

¹⁰ Association canadienne du transport urbain, *Le moment est venu de financer l'infrastructure du transport en commun*, document présenté au Comité des finances de la Chambre des communes en novembre 2000.

épongerait probablement elle aussi la totalité de ce déficit, mais réduirait la clientèle du transport ferroviaire d'environ 12 p. 100 (3,25 millions de voyageurs par année)¹¹.

Ce document présenté par l'ACTU est manifestement plus précis quant à l'ampleur du financement ainsi qu'à la façon dont les fonds seraient effectivement dépensés.

À Toronto, pas un jour se passe sans qu'un chroniqueur de journal ou un éditorialiste ne fasse valoir que le gouvernement fédéral doit intervenir, peut-être parce qu'en Ontario, le financement contraste tellement avec celui qu'assurent les nouveaux mécanismes en vigueur dans d'autres provinces. Mais comme aux États-Unis, ce n'est pas tout le monde qui est d'accord pour que le gouvernement fédéral s'immisce dans des secteurs qui ne sont pas de sa compétence.

C'est ainsi qu'à Calgary, où on a beaucoup investi dans l'implantation d'un métro léger, l'auteur d'un avis publié tout récemment dans le *Calgary Herald* a allégué que les Albertains méritaient leur quote-part des fonds (taxes sur l'essence), mais que le gouvernement fédéral devrait éviter de prendre l'initiative délicate de s'ingérer dans un domaine qui n'est manifestement pas de sa compétence. Il a poursuivi en déclarant que plutôt que de forcer les municipalités à atteindre les objectifs stratégiques fédéraux, il faudrait permettre aux conseils municipaux de consacrer les fonds aux priorités locales¹². En d'autres termes, donnez-nous tout simplement l'argent!

Mise en garde contre la méthode de financement préétablie et le financement spécialement affecté

Même si on fait de plus en plus l'analogie avec le financement fédéral des transports en commun aux États-Unis, il faut reconnaître :

- que la réaffectation de recettes pour subventionner les transports en commun sans modifier les frais imposés aux usagers de l'automobile n'aura probablement que peu d'effet, en supposant qu'elle en ait, sur le comportement individuel en matière de déplacements;
- que le détournement vers les transports urbains de recettes provinciales et fédérales provenant actuellement des taxes sur l'essence signifierait un financement réduit d'autres programmes probablement tout aussi méritoires, ou même encore plus dignes d'intérêt, dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux;
- que des subventions en capital qui faussent les coûts perçus peuvent mener, et ont effectivement mené, à un investissement dans des projets d'une valeur douteuse, et encouragent certainement l'apport de solutions à forte intensité de capital, plutôt qu'opérationnelles, aux problèmes de transport urbain;

¹¹ Richard M. Soberman, *Understanding GO Transit*, Toronto, Réseau GO, novembre 1998, pp. 77-82.

¹² « Let the Cities Decide: Massive federal projects not the Way to Solve Urban transportation Woes », *Calgary Herald*, le 17 janvier 2001.

- que les prétendus succès remportés aux États-Unis grâce au financement fédéral des transports en commun urbains peuvent, dans bien des cas, être caractérisés comme des « dollars à la recherche de projets », qui ont produit certains « éléphants blancs »;
- qu'on peut mettre réellement en doute le bien-fondé de la ligne de conduite consistant à établir les priorités de financement locales en fonction de critères imposés par des organismes d'un gouvernement qui n'a aucun pouvoir constitutionnel en matière de transports en commun.

Sauf dans le cas de portions des taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation qui sont expressément affectées aux transports en commun (comme en Colombie-Britannique et au Québec), les subventions d'exploitation et de capital provinciales ont toujours été *fondées sur les coûts*. C'est ainsi qu'avant l'élimination du programme de transport en commun urbain de l'Ontario, le gouvernement provincial a versé 75 p. 100 du capital investi dans l'infrastructure et les véhicules, et assumé la moitié (50 p. 100) des pertes d'exploitation (montants limites fondés sur une échelle progressive) pendant environ 25 ans.

D'aucuns ont prétendu que le fait de prendre des décisions d'investissement sur la base du dollar à 25 cents a mené à des investissements peut-être inconsidérés, dans la mesure où ils ne débouchaient pas nécessairement sur des augmentations concrètes de l'utilisation des transports en commun, ni sur une dépendance réduite par rapport à l'automobile particulière. On peut également alléguer que la possibilité d'obtenir des subventions d'exploitation d'instances supérieures peut dissuader les intéressés d'établir une tarification plus efficace des services offerts, et encourager l'établissement de taux de rémunération relativement élevés.

En ce qui a trait à l'éventuelle participation du gouvernement fédéral, ces observations ont probablement deux incidences principales.

Tout d'abord, vu que dans la plupart des municipalités canadiennes, le principal problème en matière de financement des transports en commun consiste pour elles à trouver le capital nécessaire pour remplacer et accroître leurs parcs de véhicules respectifs, de même que pour remettre en état et développer l'infrastructure, toutes nouvelles initiatives fédérales à cet égard devraient être limitées à des programmes d'immobilisations. En fait, il serait difficile pour le gouvernement fédéral d'élaborer de bons programmes de subventions d'exploitation à cause de la diversité des services fournis dans des municipalités de tailles différentes, et de son manque d'expérience ou de compétence dans le domaine des transports en commun.

De plus, comme nous l'avons vu, si les municipalités ne veulent pas prendre des mesures comme la hausse du degré de priorité accordé aux transports en commun pour réduire les coûts d'exploitation de ces derniers, elles sont en mauvaise posture pour réclamer une aide fédérale afférente.

Deuxièmement, le financement établi en fonction des coûts est essentiellement une invitation à augmenter ceux-ci sans élaborer nécessairement de méthodes innovatrices, comme celle qui consisterait à investir pour privilégier les transports en commun plutôt qu'à consacrer des

fonds à une nouvelle infrastructure à forte intensité de capital. La plupart des secteurs d'activités publics créent de plus en plus des programmes fondés sur le *rendement*, et il n'y a aucune raison pour laquelle des programmes fédéraux de transport en commun urbain ne devraient pas avoir un fondement semblable.

En ce qui a trait aux transports en commun urbains, la plus importante mesure du rendement consiste à accroître la clientèle ainsi que le pourcentage de trajets effectués grâce à ces transports. D'autres mesures du rendement, assez connexes, visent la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation de l'accessibilité des personnes handicapées et des personnes âgées aux transports en commun, ou même la réduction du nombre de places de stationnement (notamment du nombre de celles qui sont mises à la disposition des employés des ministères et organismes gouvernementaux). L'aide financière pourrait également être reliée à d'autres initiatives municipales et/ou provinciales visant à réduire la pollution atmosphérique (comme les programmes « air pur » actuellement en vigueur dans certaines provinces).

6. Les transports urbains et la *Loi sur les transports au Canada*

Contexte

Le 29 juin 2000, le ministre des Transports a annoncé qu'il avait créé un comité qui serait chargé d'effectuer un examen global de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC), prévu par le paragraphe 53(1) de cette loi. Parmi les questions nécessitant une attention spéciale, il y en avait deux qui étaient particulièrement importantes dans le domaine des transports urbains, à savoir :

- la mesure dans laquelle le cadre actuel fournit au gouvernement les pouvoirs nécessaires à l'appui des objectifs de développement durable;
- l'opportunité de mesures précises visant à préserver les corridors ferroviaires urbains pour qu'ils servent dans l'avenir aux transports en commun dans le cadre du processus d'abandon de lignes de chemin de fer.

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes du rapport, le gouvernement fédéral, dans le passé comme à l'heure actuelle, n'a aucune responsabilité *directe* à l'égard des questions relatives aux transports urbains en général, et il en a encore moins en ce qui a trait aux transports en commun en particulier.

Indirectement, les programmes du gouvernement fédéral influent considérablement sur les transports urbains, surtout à cause des normes et des dispositions réglementaires qui régissent la sécurité des véhicules, la consommation de carburant et les émissions (aucune de ces questions n'est visée par la LTC). Les raisons de ce niveau de participation relativement modeste résultent en grande partie de l'équilibre précaire entre les responsabilités ou les compétences respectives des administrations fédérale, provinciales et municipales.

Le gouvernement fédéral a également des programmes relatifs aux transports urbains pour lesquels il verse une subvention de 25 millions de dollars majorée d'une dotation de 100 millions de dollars pour les « programmes verts » appliqués par la Fédération canadienne des municipalités. En outre, en vertu du Programme d'action national concernant les changements climatiques, annoncé récemment, le gouvernement fédéral a l'intention d'octroyer des fonds, sur une période de cinq ans, pour l'examen de questions comme les carburants de remplacement et les normes d'émission, de même que pour l'exécution du Programme de démonstration de transport urbain qui sera administré par Transports Canada. Dans le passé, ce dernier a financé également la recherche sur les transports urbains, notamment l'élaboration d'un manuel de formation utilisé par les exploitants canadiens de services de transport en commun, et il continue d'accorder son appui financier au Centre pour un transport durable.

L'intérêt actuel pour les possibilités d'élargissement de la participation fédérale aux frais des services de transport en commun urbain est attribuable :

- aux pressions croissantes exercées au palier municipal pour obtenir une aide financière fédérale pouvant répondre aux besoins de financement de ces transports (analogues aux pressions qui ont incité le gouvernement fédéral à instaurer son Programme de travaux d'infrastructure Canada);
- à la reconnaissance du rôle que les améliorations apportées à ces transports pourraient jouer dans l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre établis par le *Protocole de Kyoto*.

Importance de la LTC actuelle pour les transports en commun urbains

La déclaration préliminaire de la LTC de 1996 est assez révélatrice en ce qui a trait aux transports urbains en général, et au transport public dans les zones urbaines en particulier. La première partie de cette déclaration se lit comme suit :

Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs - y compris des personnes ayant une déficience - en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, et, d'autre part, que ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale et du contexte juridique et constitutionnel :

Le terme « urbain » ou « municipal » ne figure pas dans cette déclaration, et celle-ci ne fait aucunement référence au transport urbain. Bien que rien dans ladite déclaration n'empêche son application au transport municipal, le terme « transporteur » désigne expressément une « personne se livrant au transport de passagers ou de marchandises par un moyen de transport *assujéti à la compétence législative du Parlement* ». Autrement dit, la Loi exclut les exploitants de transports en commun¹.

Cette déclaration a beau être exhaustive, elle engendre aussi un certain degré d'ambiguïté en matière de rentabilité, d'efficacité et de pertinence. Par exemple, les services qui ne sont pas rentables mais qui sont dans l'« intérêt public » peuvent tout de même être bien adaptés, et le terme « pertinence » est généralement compris indépendamment de la « rentabilité » ou de l'« efficacité ». Comme nous l'avons vu, aucun service de transport urbain n'est rentable, et

¹ À noter qu'en 1986, avant la promulgation de l'actuelle *Loi sur les transports au Canada*, le ministre des Transports a déposé le projet de loi C-97, « Loi concernant le transport des voyageurs par chemin de fer », qui aurait obligé les chemins de fer à fournir des services ferroviaires de banlieue, et qui aurait également réglementé les pouvoirs monopolistiques des chemins de fer. Même si cette loi est morte au Feuilleton, le défaut d'y donner suite a été un point délicat, et il mécontente encore les administrations ferroviaires de banlieue et bien des municipalités.

trop d'usagers estiment que ces services sont insatisfaisants. Mais bon nombre de ces derniers sont très efficaces dans la mesure où ils répondent aux besoins de la population d'une façon rentable.

Un certain nombre d'articles précis de la LTC portent soit directement, soit indirectement, sur des questions qui concernent les transports urbains, en particulier lorsqu'il s'agit de services ferroviaires de banlieue.

En vertu de l'alinéa 52(1)a), par exemple, le ministre est tenu de *déposer un rapport* sur la fiabilité économique de chaque mode de transport et sur sa contribution à l'économie canadienne et au développement des régions. Même si l'article 52 ne prescrit aucune mesure d'amélioration quelconque, le dépôt de rapports sur la situation des services ferroviaires de banlieue pourrait aisément y figurer lui aussi en tant que moyen de fournir une meilleure base de données, qui pourrait permettre au gouvernement fédéral d'examiner son rôle et sa participation éventuels dans le cas des questions de transport qui influent effectivement sur le « développement des régions ». Après tout, le développement économique régional est depuis longtemps une question qui préoccupe et mobilise énormément le gouvernement.

De plus, un rapport sur l'état des transports en commun urbains au Canada, élaboré facilement grâce aux données et aux statistiques de l'ACTU, aurait beaucoup d'intérêt pour les décideurs fédéraux envisageant de nouveaux rôles éventuels. Même si certains éléments de la base de données de l'ACTU ne sont disponibles « qu'aux membres », on peut en avoir un excellent aperçu en consultant le *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*, mis à la disposition du public².

Bon nombre d'articles de la LTC portent sur des questions *ou des principes* pouvant intéresser les gens soucieux de préserver et d'accroître les services ferroviaires de banlieue, ou influencer sur les mesures prises. À une exception importante près (article 160), toutefois, la Loi ne fait pas vraiment référence aux exploitants de trains de banlieue. Cela résulte surtout du fait qu'elle est axée sur les transporteurs, les expéditeurs et les marchandises.

On peut se demander si les organismes fournisseurs de services ferroviaires de banlieue doivent être considérés comme des transporteurs ou comme des expéditeurs. Ce ne sont pas des compagnies de chemin de fer. Le conseiller juridique de l'Office des transports du Canada est d'avis que ce sont effectivement des transporteurs et qu'ils ne devraient pas être considérés comme des expéditeurs. En d'autres termes, cette interprétation signifie que les expéditeurs sont en réalité les voyageurs!

Mais les voyageurs peuvent n'avoir aucune raison de se plaindre des chemins de fer, tant et aussi longtemps que les tarifs fortement subventionnés qu'ils paient ne reflètent pas les prix

² Association canadienne du transport en commun, *Répertoire statistique du transport en commun au Canada*, Toronto, années diverses. En passant, la restriction « aux membres seulement » en matière d'accès à la base de données de l'ACTU est un peu encombrante. Les « membres » sont les organismes de transport en commun qui touchent des subventions publiques considérables, ce qui signifie que ce sont les contribuables qui paient les cotisations des membres à l'ACTU.

réels que les organismes de transport ferroviaire de banlieue paient à ces derniers. Les usagers des trains de banlieue ne passent pas de contrats confidentiels avec les chemins de fer (contrats permis par l'article 126 et conclus entre un *chemin de fer* et un *expéditeur*); ce sont les organismes de transport ferroviaire de banlieue qui le font.

L'article 6 de la Loi contient les définitions suivantes :

- « transporteur » Personne se livrant au transport de passagers ou de marchandises;
- « marchandises » Y sont assimilés le matériel roulant et le courrier;
- « expéditeur » Personne qui expédie ou reçoit des marchandises.

Les organismes de transport ferroviaire de banlieue fournissent tous leur propre matériel roulant -- tant les voitures que les locomotives --, situation d'ores et déjà reconnue par la Loi au paragraphe 113(3). Il faut par conséquent se demander s'ils devraient être considérés *comme* des expéditeurs et, dans l'affirmative, s'il y a une raison pourquoi ils ne devraient pas être traités de la même manière que tout autre expéditeur en vertu de la Loi. Si la terminologie est source de complication mais que l'intention ne l'est pas, des modifications pourraient être apportées à la Loi pour substituer « expéditeurs et organismes de transport ferroviaire de banlieue » à « expéditeurs », chaque fois que ce serait approprié. En fait, c'est ce que fait essentiellement l'article 160.

Si l'idée d'accorder aux organismes de transport ferroviaire de banlieue les mêmes droits qu'aux « expéditeurs » était approuvée, les questions qui auraient un intérêt particulier seraient probablement les suivantes :

- le caractère raisonnable des prix;
- le caractère confidentiel;
- l'arbitrage;
- le recrutement des équipes;
- l'interconnexion et l'usage commun des voies;
- les abandons et les cessations d'exploitation.

Caractère raisonnable des prix

Par exemple, l'article 66 vise sur les prix ou taux excessifs dans le domaine particulier de l'aviation, où il n'y a qu'un seul transporteur, alors que l'article 112 porte que « les prix... doivent être commercialement équitables et raisonnables pour toutes les parties ». Que ce soit à Montréal, à Toronto ou à Vancouver, les services ferroviaires de banlieue ne sont offerts en réalité que par un seul transporteur. En tant que client de ces services, on peut alléguer qu'il n'y a aucune raison précise justifiant qu'un exploitant donné de trains de banlieue ne soit pas visé par les mêmes dispositions réglementaires et les mêmes modalités, c'est-à-dire qu'il n'ait pas un droit d'appel quelconque lorsqu'il estime que le chemin de fer concerné exerce un monopole et que les prix demandés sont déraisonnables ou excessifs. En matière de services ferroviaires de banlieue, les chemins de fer ont toujours des pouvoirs monopolistiques parce qu'il n'y a aucun transporteur de rechange. Faire valoir que leurs clients pourraient utiliser les autobus équivaut à prétendre que les passagers des lignes aériennes pourraient aussi avoir recours aux autobus comme moyen de transport de rechange,

ce qui voudrait dire qu'il est inutile de s'inquiéter du monopole exercé dans l'industrie du transport aérien.

Caractère confidentiel

Même si l'article 117 oblige un chemin de fer à publier ses tarifs, l'article 126 lui permet cependant de conclure des contrats confidentiels. Au Canada, tous les services ferroviaires de banlieue sont organisés au moyen d'accords d'exploitation tenus pour confidentiels par les deux parties. Il est évident que cela résulte du fait que leurs exploitants, si jamais ils étaient définis comme expéditeurs, seraient toujours d'avis que les prix négociés (par train-mille ou par tonne-km sur l'essieu) sont plus avantageux qu'ils ne pourraient l'être autrement.

Mais ce sont là des activités lourdement subventionnées par les contribuables, de sorte qu'en réalité, elles ne sont pas soumises au même examen par le public que tous les autres services de transport en commun urbain. Or les contribuables ont le « droit de savoir ». Ils peuvent certainement découvrir ce que gagnent exactement les conducteurs d'autobus. Mais ils ne savent pas combien gagnent les mécaniciens de locomotive en vertu d'un accord d'exploitation confidentiel. Tout compte fait, les contribuables ont beau savoir combien gagne un conducteur d'autobus, ils ne peuvent pas faire grand-chose à cet égard!

Arbitrage

L'arbitrage est une question délicate qui fait l'objet des articles 159 à 161, lesquels sont les premiers à reconnaître explicitement les administrations ferroviaires de banlieue comme « expéditrices », ce qui leur confère le droit à l'arbitrage si elles sont insatisfaites des prix appliqués ou proposés par une compagnie de chemin de fer, ou des « conditions qu'elle impose pour la fourniture de services », lorsque la question ne peut être réglée par les deux parties. Toutefois, un autre article (126) exclut l'arbitrage entre les parties qui ont conclu un contrat confidentiel, sauf lorsque *les deux* parties sont d'accord. Vu le caractère confidentiel des accords d'exploitation précités, il semblerait que toutes les administrations ferroviaires de banlieue exerçant actuellement leur activité sont incapables de profiter de l'arbitrage (même si un cas d'arbitrage se déroule actuellement).

Recrutement des équipes

La question des équipes de train est certainement cause de litiges entre les administrations ferroviaires de banlieue et les chemins de fer. Bien que la LTC ne traite pas de questions comme les règles d'exploitation et la taille des équipes, ou encore les relations de travail des employés de chemin de fer, les compagnies ferroviaires majorent en général substantiellement les coûts salariaux relatifs à leurs employés qui font circuler des trains de banlieue. Ces majorations, outre les exigences des chemins de fer en matière d'équipes en disponibilité (équipes d'urgence), d'installations pour les équipes et de services auxiliaires, sont partie intégrante des accords d'exploitation confidentiels. Compte tenu du caractère confidentiel des renseignements sur les frais de recrutement des équipes et sur les majorations, elles représentent au total une proportion importante de l'ensemble des coûts d'exploitation de trains de banlieue. En outre, les « majorations » effectuées *semblent* dépasser sensiblement celle qu'une société d'experts-conseils, par exemple, peut exiger pour

les employés qui exécutent des marchés publics. « Semblent » est le terme performatif vu que les accords sont confidentiels.

Interconnexion et usage commun des voies

Les dispositions sur l'interconnexion (article 127) et sur l'usage commun des voies (article 139) de la LTC ont également une certaine importance pour les municipalités en ce qui concerne les transports en commun de même que les services ferroviaires de banlieue. L'article 127 confère des droits à une municipalité qui peut également être considérée comme un organisme d'une municipalité, ou d'un groupe de municipalités, comme le DRV (à Vancouver) et la CSGT (dans le grand Toronto). En ce qui a trait aux services ferroviaires de banlieue, cet article pourrait être appliqué concrètement lorsqu'un nouveau service est proposé et que celui-ci comporte l'utilisation des lignes de plus d'un chemin de fer³.

Contrairement à l'interconnexion, qui peut assurer aux administrations ferroviaires de banlieue une souplesse d'exploitation accrue, l'usage commun des voies laisse entrevoir la possibilité pour les chemins de fer de regrouper leurs services de façon à libérer des corridors ferroviaires qui pourraient alors avoir une autre utilisation publique, en servant peut-être, mais non nécessairement, à des transports en commun urbains. Mais un regroupement de ce genre exigerait :

- l'assentiment des chemins de fer, qui devraient être d'avis que ce regroupement ne désavantage pas l'un au profit de l'autre;
- l'assurance qu'un chemin de fer ne renonce pas à exercer un contrôle sur ses opérations, et essentiellement qu'il n'est pas forcé de compter sur la bonne volonté de son concurrent;
- une indemnité substantielle ou d'autres avantages financiers qui rendraient ce regroupement avantageux.

En pratique, un tel regroupement coûterait cher, probablement bien plus cher que la capacité de payer d'une administration municipale quelconque, à moins que le corridor ainsi libéré ne permette de réaliser d'énormes économies au chapitre des frais de construction de grandes installations de transport en commun rapide (en site propre). Comme le signale une étude récente, la seule occasion réaliste de mettre des corridors ferroviaires à la disposition du public exigerait une mise de fonds considérable pour l'implantation de nouvelles voies de raccordement et l'amélioration ou la construction de lignes de chemin de fer⁴.

Abandons et cessations d'exploitation

Au chapitre des transports urbains, les articles de la LTC qui sont probablement les plus pertinents ont trait aux cas où les compagnies de chemin de fer n'ont plus besoin de certaines lignes. Les procédures et les processus indiqués à compter de l'article 140 permettent

³ À Toronto, par exemple, on s'intéresse depuis longtemps au détournement des trains de Richmond Hill d'un tronçon de ligne du CN vers un tronçon de ligne du CP, pour améliorer l'accès à de nouveaux marchés de même que pour augmenter la vitesse moyenne.

⁴ Harvey M. Romoff, *Railway Corridors for Public Policy Use in the City of Toronto*, Toronto, Transportation Planning Section, Ville de Toronto, décembre 2000.

effectivement aux administrations, notamment aux administrations municipales, d'acquiescer ces installations dans certaines circonstances, à ce qu'on appelle leur « valeur de récupération nette ». Il existe des règles en matière de notification, de publicité et de périodes de temps *minimums* pendant lesquelles ces administrations peuvent prendre des mesures pour préserver les corridors en question. Vu la nature de la prise de décisions au palier municipal, ces délais sont sans aucun doute bien trop optimistes, et les chances pour que les municipalités ne les respectent pas (en supposant qu'aucune mesure n'a été prise à un autre palier) sont considérables.

Cette réunion a été renforcée par un rapport d'un comité de députés de l'Ontario, dans lequel on peut lire ce qui suit :

« Le personnel municipal et les conseils élus n'ont pas les ressources nécessaires pour investir éventuellement dans... un chemin de fer, et ce dans un délai si court : ... Il ne fait pas de doute que si les compagnies de chemin de fer nationales s'en tiennent rigoureusement aux délais prescrits dans le cadre du processus de cessation d'exploitation, ... une municipalité donnée aura très peu de chances d'être en mesure de participer aux frais d'achat d'une ligne de chemin de fer⁵. »

Un autre aspect de la procédure d'abandon porte sur les services ferroviaires voyageurs qui seraient touchés. En vertu de l'article 43, les annonces relatives aux abandons doivent divulguer tous accords en vigueur en matière d'exploitation de services ferroviaires voyageurs interurbains de VIA Rail. Il n'existe aucune exigence semblable dans le cas des services ferroviaires voyageurs de banlieue, qui font en général circuler un nombre de trains supérieur au nombre de trains de VIA Rail.

Propositions législatives

La création du Comité d'examen et la demande d'exposés officielle ont mené naturellement à un certain nombre d'interventions de particuliers, d'associations et d'organismes non gouvernementaux, ainsi que d'entités publiques. Deux d'entre elles valent notamment d'être signalées au chapitre des transports urbains.

Dans son exposé, la Commission des services du grand Toronto (responsable du Réseau GO) fait un certain nombre de recommandations, dont certaines visent la politique nationale des transports (le préambule de la Loi) alors que d'autres portent sur des articles précis de la Loi. Plus précisément, la CSGT recommande :

1. Que le gouvernement fédéral élabore une politique nationale des transports et un programme connexe d'investissement dans l'infrastructure pour assurer l'intégration et la durabilité des services de transport nationaux et locaux.

⁵ Joseph N. Tascona, député provincial, *Report of the Caucus Rail Strategy Committee*, Toronto, mai 1998.

2. Que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée pour obliger les chemins de fer à permettre aux services ferroviaires de banlieue d'utiliser leurs emprises lorsque cela ne nuit pas indûment au service régulier, grâce à une structure réglementaire prévoyant des négociations appropriées, le partage des frais, une certaine surveillance et des modalités de résolution des différends.
3. Que la Loi fournisse une occasion unique, étant donné l'existence d'accords à long terme sur les services ferroviaires de banlieue, d'examiner tous ceux qui sont en vigueur pour vérifier s'ils sont conformes aux conditions des accords nouvellement négociés.
4. Que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée de façon à désigner les corridors ferroviaires urbains et de banlieue comme corridors de transport avantageux pour le Canada et ses régions urbaines, tant les corridors actifs que ceux dont l'exploitation a cessé étant mis à la disposition des transports urbains moyennant un montant approprié, lorsque cela ne nuit pas indûment au service régulier.
5. Qu'une *Loi sur les transports au Canada* révisée reconnaisse explicitement les besoins particuliers des grandes zones urbaines du Canada.

Certaines observations s'imposent dans le cas de ces recommandations. Pour ce qui est de la recommandation 1, le libellé « et un programme connexe d'investissement dans l'infrastructure » ne semble pas vraiment avoir sa raison d'être dans le contexte de la Loi. Le pouvoir d'investissement des gouvernements figure en général dans le budget des dépenses approuvé par le corps législatif approprié (dans le cas présent, le Parlement), qui peut évidemment découler de la Loi elle-même. Le fait d'inclure dans cette dernière « et un programme connexe d'investissement dans l'infrastructure » soulève la question de principe beaucoup plus générale du montant exact de l'investissement.

L'expression « lorsque cela ne nuit pas indûment au service régulier » (recommandations 2 et 4) décrit en gros la situation actuelle. La vraie question, c'est ce que veut dire précisément « ne nuit pas indûment ». C'est l'interprétation donnée à ce libellé par les chemins de fer qui a incité ceux-ci à exiger un investissement de capital dans l'infrastructure pour qu'ils puissent y laisser circuler les trains de banlieue.

Enfin, la recommandation 4 contient le libellé « tant les corridors actifs que ceux dont l'exploitation a cessé ». Dans le cas d'un corridor actif, la question primordiale est celle de l'accès et des droits d'accès. Dans celui d'un corridor dont l'exploitation a cessé, c'est celle d'un prix d'achat approprié; de toute façon, l'expression « ne nuit pas indûment » n'a aucune incidence sur un tel corridor.

Dans un exposé plus complet qu'elle a présenté au Comité d'examen, Translink (l'Administration des transports en commun du grand Vancouver) recommande :

6. Que le gouvernement du Canada élabore et finance un programme global d'investissement dans l'infrastructure des transports, pour répondre aux besoins en transports nationaux aussi bien que locaux.
7. Que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée pour englober des dispositions à l'appui du transport ferroviaire de banlieue, semblables à celles contenues en 1986 dans le projet de loi C-97, obligeant les chemins de fer à fournir ou à permettre des services ferroviaires de banlieue ainsi qu'à en partager les coûts et les charges d'une manière appropriée, des modalités de surveillance et de résolution des différends appropriées étant mises en oeuvre.
8. Que la *Loi sur les transports au Canada* prévoie l'utilisation partagée des emprises de chemin de fer actives par un métro léger, compte tenu d'exigences de sécurité appropriées ainsi que de dispositions de surveillance semblables à celles qui s'appliquent au transport ferroviaire de banlieue classique.
9. Vu l'existence d'accords à long terme sur le transport ferroviaire de banlieue, la Loi devrait prévoir un processus d'examen unique de tous ces accords, à des conditions semblables à celles indiquées pour les nouveaux accords.
10. Que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée pour obliger les chemins de fer à permettre aux services de transport en commun urbain d'avoir accès à leurs emprises si cela ne nuit pas indûment à leurs opérations, et à prévoir une structure réglementaire en matière de négociations entre eux et les fournisseurs de ces services, compte tenu d'une procédure de résolution des différends.
11. Que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée pour que les corridors ferroviaires urbains soient considérés comme des corridors de transport généraux, et pour exiger que ceux-ci soient mis à la disposition des transports urbains moyennant un montant approprié s'il y a lieu.
12. Que le gouvernement fédéral, en assurant le soutien financier nécessaire à une infrastructure des transports nationale et locale améliorée, utilise ses fonds et son pouvoir de réglementation pour se concilier de nombreux intervenants au sein de tous les paliers de gouvernement et à tous les niveaux de la collectivité, de façon à promouvoir les transports durables.

Il n'est pas surprenant de constater qu'il y a beaucoup de ressemblance entre les exposés présentés au Comité d'examen, ce qui ne fait qu'indiquer que l'administration ferroviaire de banlieue de Toronto et celle de Vancouver ont des échanges de vues et perçoivent les faiblesses communes de leurs accords respectifs. Il y a tout lieu de croire que, dans un exposé distinct, l'AMT de Montréal partageait les mêmes opinions. Vu que la terminologie utilisée est en grande partie semblable, sinon identique, à celle de l'exposé de la CSGT, nous ne répétons pas ici nos observations précitées au sujet de ce dernier.

Abstraction faite de toutes les généralités globales des recommandations de la CSGT et de

Translink, les éléments de fond peuvent être résumés en fonction :

- de la nécessité d'un examen unique et non récurrent des accords d'exploitation en vigueur entre les chemins de fer et les trois administrations ferroviaires de banlieue;
- du principe qui consiste à permettre à d'autres modes de transport en commun urbain de partager l'usage des emprises de chemin de fer;
- des privilèges spéciaux qui seront consentis aux municipalités en matière d'acquisition de corridors ferroviaires dont l'abandon est prévu.

Enfin, une proposition supplémentaire présentée à un atelier public avant la mise sur pied du Comité d'examen a formulé des préoccupations générales sur le niveau d'imposition des chemins de fer canadiens par rapport à leurs homologues américains. Elle faisait expressément référence aux taxes foncières municipales qui, comparativement à une moyenne de 1,2 p. 100 des recettes des chemins de fer aux États-Unis, atteignent un niveau de 2,7 p. 100 dans l'ensemble du Canada, et de 3,7 p. 100 en Ontario⁶.

Ces taxes, prélevées par les administrations municipales, sont transmises naturellement aux administrations ferroviaires de banlieue en vertu des accords d'exploitation en vigueur. C'est ainsi que, dans une certaine mesure seulement, les municipalités qui se plaignent que les frais ferroviaires sont excessifs contribuent elles aussi à ces frais.

Questions principales ayant trait directement à l'examen de la LTC

Outre certaines questions « légalistes », les observations qui précèdent soulèvent un certain nombre de questions fondamentales relatives aux transports urbains en général, et au transport ferroviaire de banlieue en particulier, sur lesquelles le Comité d'examen devra probablement se pencher.

Tout d'abord, dans la mesure où un énoncé de la politique nationale des transports est partie intégrante de la *Loi sur les transports au Canada*, devrait-il englober la question des transports urbains, lesquels ne relèvent pas actuellement de la compétence du gouvernement fédéral?

Deuxièmement, les administrations ferroviaires de banlieue devraient-elles être considérées comme des expéditrices ou des clientes des chemins de fer, qui se trouvent à fournir leur propre matériel roulant, et être ainsi admissibles, *en vertu de la Loi*, au même traitement que celui qui est consenti aux autres transporteurs de voyageurs et de marchandises relativement à des questions comme le bien-fondé des frais et des taux ainsi que l'accès aux mécanismes d'arbitrage, et à d'autres considérations moins importantes comme l'accès à un commissaire aux plaintes et l'obligation de donner un avis en cas d'aliénation de lignes de chemin de fer désignées pour être abandonnées?

⁶ *Taxation of Railways in Ontario: Time for Property Tax Reform*, exposé présenté par l'Association des chemins de fer du Canada, Toronto, avril 2000.

Troisièmement, les chemins de fer qui permettent aux services ferroviaires de banlieue d'avoir accès à leurs installations privées ont-ils pouvoir de monopole sur un marché où il n'y a *raisonnablement* aucun transporteur de rechange pour répondre aux besoins de ces clients atypiques?

Quatrièmement, en matière d'acquisition de lignes de chemin de fer abandonnées, les municipalités ou leurs organismes de transport devraient-ils bénéficier d'un traitement spécial (en supposant qu'il n'y ait aucune autre offre d'acquisition des éléments d'actif pour l'exploitation d'un chemin de fer d'intérêt local)?

Enfin, qu'est-ce qui justifie le caractère confidentiel des accords d'exploitation conclus entre les administrations ferroviaires de banlieue et les compagnies de chemin de fer dont elles utilisent les installations?

7. Initiatives fédérales éventuelles

Examen du contexte

Sans répéter bon nombre des points abordés dans les sections précédentes, ajoutons que n'importe quel rôle que le gouvernement fédéral pourrait désirer jouer dans le domaine des transports urbains devrait refléter les conditions qui prévalent dans les zones urbaines où les transports sont très importants et le deviennent de plus en plus. Sans diminuer de quelque façon que ce soit les problèmes de transport auxquels les petites collectivités sont confrontées, au chapitre des incidences importantes, c'est probablement dans les 25 plus grandes RMR que les activités de transport ont le plus d'envergure¹.

On trouvera ci-après un résumé de ces conditions courantes.

13. Dans la plupart des grandes municipalités en expansion, on reconnaît de plus en plus qu'il est irréaliste d'essayer sans cesse de répondre aux exigences croissantes des automobilistes qui utilisent leur voiture particulière. En ce qui a trait à la politique d'urbanisme, de plus en plus de municipalités poursuivent l'objectif consistant à planifier d'une façon qui réduit la dépendance par rapport à l'automobile, accroît la compétitivité et l'attrait des transports en commun, et augmente le pourcentage de trajets effectués à pied et à bicyclette.
14. En plus de lutter contre la préférence manifeste des gens pour les déplacements en automobile, les municipalités font face à un certain nombre d'obstacles en tentant de réduire la dépendance par rapport à ce mode de transport, notamment :
 - la préférence pour les lieux d'habitation situés en banlieue et par conséquent plus accessibles en automobile, les banlieues étant tributaires de l'automobile et imposant des coûts fonciers moindres (ce fait est largement reconnu par les lotisseurs privés), tout en n'étant pas desservies efficacement par les transports en commun;
 - l'incapacité d'exercer un contrôle sur l'aménagement des sols urbains conformément à leurs objectifs régionaux de croissance urbaine;
 - les différences entre la réglementation fiscale du gouvernement fédéral et celle des provinces, qui favorisent l'usage des automobiles particulières et nuisent à l'utilisation des transports publics;
 - la complexité des compétences et des capacités de financement dans certaines des plus grandes régions urbanisées.
15. On convient en général qu'une forte expansion domiciliaire et un développement accru de l'emploi, ainsi que des contrôles exercés sur l'étendue d'une

¹ Cette opinion est corroborée par le document récent de la Table des transports sur le changement climatique, intitulé *Les transports et le changement climatique : options à envisager*, Ottawa, novembre 1999.

zone urbanisée donnée, ont une incidence sensible sur la dépendance par rapport à l'automobile et sur la mesure dans laquelle un service de transport en commun efficace peut être fourni. Toutefois, on s'oppose d'ordinaire, sur le plan local, à toute intensification du développement et à tous contrôles exercés sur celui-ci, en invoquant deux syndromes bien connus, soit respectivement « pas de ça chez moi » et « pas pendant la durée de mon mandat ». Par conséquent, même dans les zones où diverses entités sont plus en mesure d'intégrer et de coordonner leurs solutions en matière de transports, il est beaucoup plus difficile, voire impossible, d'élaborer un cadre intégré d'aménagement urbain, c'est-à-dire d'utilisation des sols.

16. Pour ce qui est des principales zones urbaines, comme celles de Calgary, d'Edmonton, de Winnipeg et d'Halifax, la prise de décisions intégrée est facilitée par l'existence d'une unique administration municipale chargée de la totalité ou de la plus grande partie du territoire urbanisé. À Montréal, Toronto et Vancouver, toutefois, toute une panoplie d'organismes et d'administrations sont concernés, ce qui complique la façon d'aborder la planification intégrée. Bien que Montréal et Vancouver se soient maintenant dotés d'un organisme de transport régional, l'aptitude à coordonner la prise de décisions en matière d'utilisation des sols est loin d'être aussi évidente. Dans la plus grande agglomération, soit la Région du grand Toronto, il n'y a tout simplement aucun plan de transport régional pour l'ensemble de la région urbanisée, laquelle est maintenant desservie par 17 organismes de transport en commun indépendants.
17. En 1999, les exploitants canadiens de transports en commun ont reçu plus de 1,3 milliard de dollars en contributions d'exploitation et un apport de capital de plus de 1,2 milliard, en sus des recettes (provenant en grande partie des tarifs) totalisant quelque 1,8 milliard de dollars. Autrement dit, et en moyenne, les recettes ont couvert environ 62 p. 100 du total des dépenses d'exploitation et d'entretien, mais n'ont compensé *aucune portion* du capital investi.
18. Dans n'importe quelle ville de l'Amérique du Nord, il y a longtemps que la prestation de services de transport en commun ne peut plus être considérée comme une initiative rentable, c'est-à-dire générant des recettes importantes, assurant un certain apport de capital, ou attirant des investisseurs privés. Dans l'ensemble du réseau, chaque municipalité canadienne a besoin de subventions d'exploitation pour combler l'écart entre le total des frais d'exploitation et celui des recettes réalisées grâce aux tarifs. Aucun service de transport en commun ne génère un rendement quelconque du capital. La plus grande partie des contributions d'exploitation et des apports de capital provient des taxes foncières municipales.
19. La Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta permettent maintenant aux exploitants de transports en commun d'avoir accès à d'autres sources de fonds spécialement affectées (notamment à une part du produit de la taxe provinciale sur les carburants), au lieu de leur verser des subventions provinciales comme auparavant. Cet accès les aide énormément à planifier leurs activités en leur fournissant un flux de fonds prévisible et stable. En matière d'appui provincial direct accordé aux transports en commun, le Manitoba et la Colombie-Britannique (dans le cas des régions autres que

celles du sud de la province) versent des subventions d'exploitation. Quant au Québec, au Manitoba, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, ils appuient également, à des degrés divers, l'investissement de capitaux. Contrastant tout à fait avec ces provinces, l'Ontario a maintenant cessé complètement de verser des contributions pour les transports en commun urbains. Et toutes les autres provinces ne subventionnent aucunement les services de transport en commun classiques.

20. Les transports en commun urbains font face par ailleurs à une diminution de leur part du marché eu égard à la croissance de la population, ainsi qu'à des besoins financiers qui dépassent de loin leur propre capacité de supporter les frais de réparation, de remplacement et d'expansion tant des parcs de véhicules que de l'infrastructure.
21. Dans les principales zones urbaines, la prise de décisions relatives aux transports porte avant tout sur des projets à très forte intensité de capital, qui font généralement appel à la technologie ferroviaire. De plus en plus, le coût de ces projets devient toutefois prohibitif à la lumière d'autres exigences visant à améliorer le maintien de l'ordre, la santé et l'éducation. En outre, les préoccupations soulevées par les projets en question détournent l'attention de mesures moins coûteuses et peut-être plus rentables, comme la priorité accrue accordée aux véhicules de transport en commun circulant dans les rues.
22. À souligner que les exploitants canadiens de transports en commun recouvrent en général auprès des usagers une proportion beaucoup plus élevée de leurs frais d'exploitation et d'entretien que ne le font leurs homologues américains exerçant leur activité dans des villes de taille comparable. Il n'en demeure pas moins que dans les grandes villes, le conseil municipal pourrait réduire les pertes d'exploitation en augmentant la productivité de la main-d'oeuvre et des véhicules de transport en commun grâce à des politiques accordant à ces derniers une priorité beaucoup plus élevée que celle dont bénéficient les voitures particulières. Mais peu nombreuses sont les municipalités qui optent vraiment pour cette ligne de conduite, à cause des inconvénients manifestes pour les usagers de l'automobile, qui sont de loin les plus nombreux à effectuer des trajets urbains.
23. En plus d'offrir des transports en commun municipaux, les zones urbanisées de Montréal, Toronto et Vancouver sont desservies par des administrations ferroviaires de banlieue interrégionales. Contrairement aux services de transport en commun urbain types, dont bon nombre ont vu diminuer tant leur clientèle que leur part du marché, les services ferroviaires de banlieue ont remporté un succès considérable en accroissant leur clientèle et leur aptitude à attirer des gens qui utilisaient auparavant leur voiture particulière, moins respectueuse de l'environnement. Ils sont différents des premiers sous deux aspects importants :
24. Tout d'abord, les organismes ferroviaires de banlieue ne sont pas propriétaires des installations essentielles à leurs activités. Ils font circuler leurs trains sur des lignes appartenant à des sociétés privées qui, dans la plupart des cas, fournissent des services

marchandises ayant des caractéristiques technologiques et opérationnelles assez différentes. Ceux-ci comptent pour un pourcentage beaucoup plus important du total des recettes des chemins de fer. Les exploitants de trains de banlieue sont tenus de payer :

- les frais d'utilisation des installations ferroviaires (droits d'accès ou loyers);
- leur part des frais d'entretien des chemins de fer;
- les frais d'amélioration capitalisés que les chemins de fer jugent nécessaires pour permettre la circulation de trains de banlieue;
- la masse salariale (et les majorations) des employés de chemin de fer qui assurent l'exploitation des trains et les services connexes comme la signalisation et la régulation.

25. Par conséquent, les organismes ferroviaires de banlieue exercent un contrôle beaucoup moindre sur les horaires, sur la fréquence des trains, sur la fiabilité du service et, ce qui importe le plus, sur les coûts, que leurs homologues offrant des transports en commun municipaux caractéristiques.

26. Deuxièmement, les frais des services ferroviaires de banlieue sont beaucoup moins scrutés par le public que les frais de transport en commun municipaux, à cause de la nature confidentielle du contrat (de l'accord d'exploitation) conclu entre l'organisme ferroviaire de banlieue et chaque chemin de fer. Les organismes qui approuvent les budgets d'exploitation (la Commission des services du grand Toronto, la société Translink de Vancouver et l'AMT de Montréal) n'ont vraiment pas d'autre choix que d'approuver « les yeux fermés » certains éléments de coût.

27. Des renseignements comparatifs portant sur l'envergure des opérations des trois services ferroviaires de banlieue canadiens montrent une variation considérable des coûts unitaires, des recettes unitaires et des ratios d'exploitation, écart qui peut être attribué en partie aux économies d'échelle ainsi qu'aux différences entre les pratiques comptables et entre les politiques de tarification. Les trains de Vancouver, par exemple, sont plus courts que les trains moyens du Réseau GO. Les coûts de ce dernier excluent les droits d'accès payés aux chemins de fer; mais étant donné la taille réduite des équipes, les coûts par train-km à Vancouver, qui sont presque le double de ceux constatés à Montréal et à Toronto, sont difficiles à expliquer. Ils reflètent peut-être des différences entre les accords d'exploitation qui, comme nous l'avons vu, sont confidentiels.

28. Les trois exploitants d'un service ferroviaire de banlieue semblent d'accord : les faiblesses ou les lacunes de la *Loi sur les transports au Canada* limitent énormément leur aptitude à tenter plus énergiquement de conquérir d'éventuels marchés existants et futurs, à un coût raisonnable. Du moins à Toronto et à Vancouver, les chemins de fer sont souvent perçus comme peu serviables, ou insensibles aux besoins des usagers des transports en commun et abusant de la situation pour étriller les exploitants de ces transports, tant au chapitre de l'usage de leurs installations qu'à celui de l'amélioration inutile des immobilisations.

29. Pour leur part, les chemins de fer craignent qu'en favorisant davantage les services ferroviaires de banlieue, ils ne nuisent à leur compétitivité et à leur propre aptitude à servir leurs clients « commerciaux » (c.-à-d. qui leur donnent des marchandises à transporter), lesquels sont plus importants pour eux, d'autant plus que dans l'ordre général des choses, le transport efficace des marchandises à l'échelle nationale l'emporte probablement sur la satisfaction des besoins en transports en commun locaux.
30. La rationalisation des chemins de fer, qui mène à l'abandon de certaines lignes, est une autre question importante dans les grandes agglomérations. Les corridors ainsi devenus disponibles pourraient fournir des occasions d'instaurer des technologies ou des services entièrement nouveaux (comme des chaussées réservées aux autobus ou des métros légers), sous réserve naturellement de la disponibilité des fonds nécessaires pour acheter lesdits corridors ou pour apporter les améliorations d'infrastructure qui encourageraient le regroupement de lignes servant au transport des marchandises.
31. Outre les questions et les préoccupations soulevées au sujet de la gestion des déplacements d'une population croissante et axée sur l'automobile, ainsi que des coûts excessifs afférents à ce mode de transport, il y a l'inquiétude croissante qu'entraînent les effets négatifs de la dépendance par rapport à l'automobile sur la santé et l'environnement. Mais les administrations locales sont intrinsèquement trop étroites d'esprit (et en grande partie dysfonctionnelles) pour remédier à la situation. L'expérience acquise ailleurs dans le monde donne à penser que seules des initiatives concertées et un leadership *au plus haut niveau de gouvernement* ont une chance de réussir à modifier le comportement et les attitudes en fonction de l'objectif du développement durable des transports.
32. À cet égard, le gouvernement fédéral est particulièrement désireux de réduire le nombre de véhicules-kilomètres parcourus par les voitures dans les zones urbaines, en tant que moyen partiel d'atteindre les objectifs de réductions nationales des émissions de gaz carbonique et d'autres gaz à effet de serre, précisés par le *Protocole de Kyoto*, d'envergure internationale. Il est peu probable que ces objectifs nationaux soient atteints grâce aux seules mesures prises par chaque municipalité.
33. Dans ces conditions générales, des pressions croissantes sont exercées pour que le gouvernement fédéral intervienne d'une façon qui aidera les municipalités à répondre à leurs besoins en transports grâce à un rôle multiple comportant avant tout :
- le versement de contributions financières directement aux exploitants de transports en commun urbains, en affectant à ceux-ci une part du produit des taxes sur l'essence actuellement perçues par le gouvernement fédéral;
 - l'apport de modifications à la *Loi sur les transports au Canada* afin de réduire les frais engagés par les administrations ferroviaires de banlieue pour l'utilisation d'installations ferroviaires, et de faire en sorte que les corridors désaffectés servent à d'autres formes de transports urbains.

Ce résumé simplifié fournit le contexte fondamental dans lequel de nouvelles initiatives fédérales pourraient être examinées, lesquelles sont réparties dans les sections suivantes entre les modifications apportées à la LTC et d'autres initiatives appropriées.

Modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada*

Portée de la politique

La section 6 du présent rapport s'est terminée par cinq questions primordiales relatives aux chemins de fer de banlieue, aux transports urbains et à la LTC. La première consiste à savoir si l'énoncé de la Politique nationale des transports, qui est partie intégrante de la *Loi sur les transports au Canada*, devrait englober les transports urbains, qui échappent actuellement à la compétence du gouvernement fédéral.

Des documents officiels présentés par des municipalités et leurs organismes de même que par des administrations de transport régionales constituées en vertu d'une loi provinciale, sans compter la plupart des opinions et des éditoriaux parus dans les médias, indiquent en général qu'il le devrait. Même si on est peut-être d'avis que ces promoteurs cherchent à bien des égards à promouvoir leurs propres intérêts, dont le moindre n'est pas l'obtention de nouvelles sources de financement, de toute évidence, cette idée ne suscite à peu près pas d'opposition. Si elle était mise en pratique, elle alignerait également le Canada sur tous les autres pays de l'OCDE qui incluent d'ores et déjà les transports urbains dans le mandat de leur gouvernement central.

L'ouverture de l'énoncé de principes pour qu'il fasse état des transports urbains donne à penser que le gouvernement fédéral a l'intention d'assumer des responsabilités dans ce domaine, notamment en matière de financement et de soutien financier. D'autre part, la plupart des Canadiens vivent dans des zones urbanisées où il y a déjà bon nombre d'installations et de services de transport appartenant au gouvernement fédéral et exploités ou réglementés par lui, à savoir :

- les lignes de chemin de fer nationales qui traversent le cœur d'une foule de villes;
- les autorités et des commissions portuaires constituées par le gouvernement fédéral, lorsque des investissements considérables ont été effectués ou continuent de l'être;
- les services ferroviaires voyageurs interurbains fournis par une société d'État;
- les aéroports qui, même si leur administration a maintenant été confiée aux autorités locales, continuent d'appartenir au gouvernement fédéral.

Tout compte fait, il appert que si le gouvernement fédéral reconnaissait la relation étroite entre les activités de transport et le tissu urbain en général, ainsi que la relation entre les transports urbains et l'économie canadienne, cela ferait plus de bien que de mal étant donné surtout que notre assise économique changeante est concentrée dans les zones urbaines.

Pour ces raisons, et parce qu'il est impératif sur le plan national d'essayer d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, nous faisons la

recommandation suivante (il vaut mieux en confier le libellé exact aux avocats) qui vise à élaborer un énoncé de principes initial, plus simple et plus général :

Il est déclaré par les présentes qu'un réseau sûr, rentable, efficace et durable de services de transport, accessible aux personnes ayant une déficience, doit être mis en place de façon à fournir des niveaux de services et des prix équitables pour tous les transports dans l'ensemble du pays, à répondre aux besoins divers de groupes d'intérêts considérables et restreints, établis dans des régions éloignées ou non, et notamment, dans le cas des zones municipales, à assurer l'accessibilité des services de transport en commun urbain aux installations ferroviaires.

Statut des exploitants de services ferroviaires de banlieue

Il s'agit ensuite de savoir si les administrations ferroviaires de banlieue devraient être considérées comme des expéditrices ou comme des clientes des chemins de fer, qui se trouvent à fournir leur propre matériel roulant, et si, en vertu de la loi, elles devraient par conséquent être admissibles au même traitement que celui qui est accordé à d'autres transporteurs de voyageurs et de marchandises en ce qui a trait à des questions comme le bien-fondé des frais et des prix, ainsi que l'accès aux mécanismes d'arbitrage.

Étant donné que la principale différence entre les trains de banlieue et les trains exploités par les chemins de fer a trait à la fourniture de matériel roulant, ce qui concerne tout autant VIA Rail Canada que les expéditeurs de marchandises spéciales comme le grain, rien ne semble indiquer pourquoi il faudrait distinguer entre les exploitants de trains de banlieue et d'autres transporteurs ferroviaires qui sont libres de faire usage soit de tarifs publiés, soit de prix négociés et confidentiels. C'est ainsi que la révision que nous recommandons ici dans le cas de la LTC consisterait :

à ajouter l'expression « et le transport ferroviaire de banlieue » chaque fois que les termes « expéditeurs » ou « marchandises et voyageurs » sont utilisés dans les articles appropriés de la Loi.

Cette révision proposée de la Loi pourrait probablement être effectuée le plus facilement sous le régime de l'article 6 de cette dernière, qui contient les définitions.

Pouvoirs monopolistiques

En troisième lieu, il faut se demander si les chemins de fer qui permettent aux services de banlieue d'accéder à leurs installations privées ont essentiellement un pouvoir monopolistique.

Pour exploiter ces services de banlieue, les organismes responsables sont essentiellement captifs des chemins de fer. Il n'y a aucune solution de rechange viable à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire existante, pour les raisons suivantes :

- Il est tout à fait futile d'essayer de trouver de nouveaux corridors dans des zones déjà bâties.

- Les frais de construction occasionnés seraient énormes.

En outre, le transport de ces voyageurs par autobus n'est pas vraiment rentable. Bon nombre d'études de comportement et d'enquêtes « avant et après » ont montré qu'en l'absence d'un service de transport ferroviaire, la très grande majorité de ces voyageurs auraient utilisé leur automobile plutôt que les autobus.

Comme nous l'avons vu, en 1986, les tentatives pour faire adopter le projet de loi C-97 qui aurait obligé les chemins de fer à prévoir et à permettre la circulation de trains de banlieue, et réglementé les pouvoirs monopolistiques des chemins de fer, sont demeurées sans suite. De nos jours, on a encore la nette opinion qu'en ce qui a trait aux services ferroviaires de banlieue, les chemins de fer peuvent essentiellement établir à leur guise les conditions d'exploitation et les frais connexes. Advenant son incapacité de négocier ou de renégocier des accords d'exploitation mutuellement satisfaisants, toute entité publique qui déciderait de mettre fin à ces services pourrait le faire, mais à ses risques et périls.

Certaines des propositions dont nous faisons état dans la section 6 préconisent par conséquent que le gouvernement fédéral effectue un examen unique de tous les accords d'exploitation de trains de banlieue en vigueur. Vu l'évolution rapide de la situation et des priorités, la restriction « examen unique » semble inutile, de sorte que nous recommandons :

que la Loi sur les transports au Canada prévoie un examen périodique de ces accords par l'Office des transports du Canada, pour faire en sorte qu'ils soient toujours conformes à l'intérêt public.

Traitement accordé aux lignes de chemin de fer abandonnées dans les zones urbaines

La quatrième question à résoudre porte sur l'éventualité d'un traitement spécial accordé aux municipalités ou à leurs organismes de transport en matière d'acquisition de lignes de chemin de fer abandonnées.

Les exposés et les propositions qui font la promotion de ce traitement spécial s'appuient largement sur les obligations historiques des chemins de fer et sur les conditions initiales auxquelles ils se sont vu accorder des pouvoirs et des terrains. Ces obligations historiques sont légion dans bien des domaines qui touchent l'intérêt public. Mais elles évoluent avec le temps.

Les chemins de fer avaient toujours été tenus de fournir des services voyageurs non rentables et d'interfinancer leurs pertes énormes grâce aux bénéfices tirés du transport des marchandises. Ces obligations étaient considérées comme des « services publics commandés », mais la *Loi de 1967 sur les transports nationaux* en a libéré les chemins de fer. Depuis toujours également, les chemins de fer devaient transporter le grain à des taux non rentables, obligation qui a presque disparu elle aussi. Et ils avaient toujours été obligés de maintenir les embranchements non rentables des Prairies, même les lignes sur lesquelles *aucun train ne circulait*, sans compter qu'en vertu des *Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada*, ils devaient exploiter le Chemin de fer de Terre-Neuve à perpétuité. Ces exigences n'existent plus. En outre, le gouvernement fédéral a eu très longtemps l'obligation

de financer une foule de services de traversiers qui relèvent désormais de la compétence des provinces concernées.

La question ne semble donc pas tant le traitement *spécial* fondé sur des droits historiques que le traitement *égal*. En ce qui a trait aux abandons de lignes planifiés, la réglementation actuelle porte que les chemins de fer doivent tout d'abord avoir l'occasion de vendre ces lignes aux acheteurs disposés à maintenir le service ferroviaire. Il ne semble y avoir aucune raison valable de leur refuser cette occasion, étant donné surtout que dans bien des cas, les collectivités veulent que les expéditeurs jugés importants pour l'économie locale continuent à avoir accès au transport ferroviaire.

Lorsqu'aucun acheteur n'est prêt à maintenir le service ferroviaire, un corridor de chemin de fer abandonné peut être vendu à sa valeur de récupération, et il comprend essentiellement les voies ferrées (valant peut-être de 80 000 à 100 000 \$ du mille) et les terrains. Grâce à son pouvoir de zonage, une municipalité pourrait faire en sorte que la valeur de récupération reste faible en refusant de rezoner les terrains pour qu'on en fasse un usage économique plus prestigieux. Une telle mesure pourrait naturellement être contestée en justice ou devant des tribunaux spéciaux comme la Commission des affaires municipales de l'Ontario, en particulier si la compagnie de chemin de fer ne proposait pas d'usage non conforme des terrains. Mais en pratique, une municipalité pourrait, après coup, choisir de rezoner ces derniers afin d'augmenter l'assiette de l'impôt foncier. En tout cas, comme les corridors ferroviaires traversent un certain nombre de territoires sous administration distincte, le rezonage effectué par une seule municipalité risquerait de diminuer ou d'éliminer la valeur de chaque corridor quant à son affectation aux transports.

C'est pourquoi la recommandation comprend trois volets, à savoir :

Que les administrations ferroviaires de banlieue se voient accorder les mêmes droits que les autres administrations en matière d'achat de corridors abandonnés pour lesquels d'autres compagnies de chemin de fer ne font aucune offre d'acquisition.

Que les exigences de notification relatives aux engagements pris à l'égard de VIA Rail Canada soient étendues aux services ferroviaires de banlieue.

Que les délais d'acquisition de corridors soient prolongés suffisamment pour permettre aux municipalités et/ou aux administrations ferroviaires de banlieue d'élaborer leurs propositions respectives.

Caractère confidentiel des accords d'exploitation

La question finale, présentée à la fin de la section 6, porte sur les aspects confidentiels des accords d'exploitation entre les administrations ferroviaires de banlieue et les chemins de fer.

Même dans le cas des transports en commun municipaux, dont les coûts et les investissements précis dont ils bénéficient sont un des renseignements tout à fait accessibles tant au public qu'aux élus, il arrive que des investissements inconsiderés soient effectués. Ces

services sont alors lourdement subventionnés par les contribuables qui, pour la plupart, ne les utilisent même pas. Tous les services ferroviaires de banlieue sont eux aussi lourdement subventionnés par les contribuables, qui ont tout à fait le droit de savoir combien ils paient pour les maintenir et pourquoi ils versent cet argent. Mais à cet égard, la plupart des élus ou des responsables qui approuvent officiellement les dépenses n'ont même pas accès au détail de ces dernières. Le budget du Réseau GO, par exemple, est approuvé par un groupe de représentants élus qui ne sont pas en mesure d'obtenir des précisions sur le mode de rémunération des chemins de fer prévu. Cette situation va tout à fait à l'encontre de la notion de reddition de comptes publics.

Comme rien ne prouve que le fait pour le public de connaître le prix que les chemins de fer demandent aux administrations ferroviaires de banlieue pour l'utilisation de leurs lignes nuit à leur compétitivité par rapport à d'autres modes de transport des marchandises, nous recommandons que la Loi :

interdise l'usage qui consiste à permettre que les accords conclus entre les administrations ferroviaires de banlieue et les chemins de fer soient tenus confidentiels.

Autres aspects du rôle fédéral dans les transports urbains

En définitive, divers exposés et bon nombre des attentes en matière de participation du gouvernement fédéral dans le domaine des transports urbains ne sont que des demandes d'aide financière. Mais avant de répondre à ces demandes, le gouvernement doit se poser, ou poser aux intéressés, quelques questions fondamentales, à savoir :

- Tout d'abord, qu'est-ce qui justifie la participation du gouvernement fédéral?
- Quels aspects des transports urbains se prêtent le mieux à un rôle fédéral éventuel?
- Quel degré de participation en vaudrait la peine?
- Une participation fédérale ne ferait-elle que dédoubler les problèmes existants plutôt que de les améliorer?
- Quels sont les mécanismes appropriés?
- Parmi les besoins divers, quels sont ceux qui sont prioritaires et quelles formes d'intervention devraient être admissibles?

Justification

Tout compte fait, il n'y a aucun fondement analytique réel permettant d'évaluer les raisons de la participation du gouvernement fédéral au financement des transports en commun urbains. Vu que, selon la répartition actuelle des compétences, ce gouvernement n'en a aucune au chapitre des questions urbaines, les municipalités étant tenues essentiellement pour des « créatures » des provinces, une telle participation fédérale est affaire de jugement quant à savoir si elle est conforme à la Politique nationale des transports qui vise à promouvoir :

- le développement économique;
- l'accessibilité des personnes handicapées aux transports;
- la réduction des gaz à effet de serre;

- l'intermodalité;
- la sécurité publique.

Bien qu'elle soit peut-être commode, la compétence fédérale/provinciale ne permet pas vraiment d'évaluer la situation. En ce qui a trait aux programmes spéciaux, le gouvernement fédéral a toujours trouvé les moyens de participer aux frais dans des secteurs qui ne sont généralement pas de sa compétence. Le Programme de travaux d'infrastructure Canada, par exemple, visait presque exclusivement l'infrastructure *urbaine*. La situation n'a pas changé dans le cas du nouveau Programme d'infrastructure national, en vertu duquel un montant de 600 millions de dollars a été affecté à des projets routiers. Et tout récemment encore, le Premier ministre a annoncé que le gouvernement fédéral verserait 500 millions de dollars, soit sa part du montant de 1,5 milliard de dollars qui sera initialement investi dans la rénovation du secteur riverain de Toronto.

Traditionnellement, bien sûr, le gouvernement fédéral a souvent participé à l'exécution de programmes de financement relatifs à un large éventail de questions d'intérêt public touchant les Canadiens. Même si on peut s'interroger sur l'utilisation du produit des taxes perçues dans les provinces de l'Atlantique, par exemple, pour financer les transports en commun au Québec, en Ontario, en Alberta ou en Colombie-Britannique, il n'en demeure pas moins que c'est l'interfinancement qui, dans l'ensemble du pays, a caractérisé pendant des années divers accords de financement intergouvernementaux. Outre sa participation à des programmes visant à stimuler le développement économique de régions défavorisées, le gouvernement fédéral est généralement justifié de jouer un rôle dans l'exécution de nouveaux programmes correspondant à des objectifs stratégiques qui lui tiennent à cœur.

C'est ainsi que le Programme de travaux d'infrastructure Canada répondait à une demande faite il y a 10 ans par la Fédération canadienne des municipalités en vue de la réparation et de la remise en état de l'infrastructure *urbaine* en voie de détérioration. Le gouvernement fédéral s'en est servi pour créer des emplois dans le secteur où le taux de chômage était le plus élevé, à savoir celui de la construction. L'Entente sur la route transcanadienne et les programmes de routes d'accès aux ressources naturelles sont d'autres exemples de participation fédérale justifiée par les objectifs nationaux de croissance économique.

Dans le cas des transports en commun urbains, on peut également invoquer des arguments mettant en lumière leurs incidences favorables sur l'économie. En investissant dans de nouveaux services de transport en commun, par exemple, on crée des emplois et on peut accroître les exportations de véhicules construits pour le marché intérieur. On peut naturellement apporter des arguments semblables en ce qui a trait à presque toutes les dépenses gouvernementales.

Mais pour faire valoir l'intérêt d'une participation fédérale aux transports en commun, qui prendrait la forme soit de changements réglementaires, soit d'un financement direct, il est probablement plus facile de procéder en s'appuyant sur le fait que, de plus en plus, tous les paliers de gouvernement font face à un certain nombre de préoccupations environnementales

en matière de pollution atmosphérique et de smog, d'émissions de gaz à effet de serre et de changements climatiques, ainsi que de protection de l'environnement en général.

En vertu du *Protocole de Kyoto*, le gouvernement du Canada a pris l'engagement de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, dont celles de gaz carbonique (CO₂), parmi les plus importantes, passent en général pour contribuer énormément au changement climatique. L'objectif de notre pays est d'en arriver, d'ici 2010, à une réduction des émissions équivalentes CO₂ (notamment d'autres gaz à effet de serre pondérés selon leur potentiel de radiation ou rayonnement) égale à 6 p. 100 du niveau estimatif de 1990. Comparativement aux prévisions de base pour 2010 *sans mesure ni intervention particulière* (l'option du « maintien du statu quo »), cet objectif équivaut à une réduction de quelque 25 à 30 p. 100.

Les transports représentent une portion importante du total des émissions de gaz à effet de serre, en particulier de CO₂, qui varie selon la consommation de carburant². C'est ainsi qu'un rendement énergétique accru, ainsi que des déplacements en véhicule moins nombreux et plus courts, sont encore considérés comme les principaux facteurs qui influenceront sur notre aptitude à atteindre nos objectifs de Kyoto. À la différence des automobiles qui justifient en moyenne d'environ 10 passagers-km au litre d'essence, les trains de banlieue parcourent en moyenne plus de 44 passagers-km au litre de carburant³.

Le rendement énergétique des autobus, naturellement, est même encore plus considérable, quel que soit le coefficient de remplissage (raisonnable). Comme nous l'avons vu, toutefois, les transports ferroviaires de banlieue l'ont emporté sur la plupart des autres types de transports en commun puisque ce sont eux qui ont amené le plus de Canadiens à *délaisser* leur automobile *pour adopter plutôt* les transports publics⁴. Pour cette raison, le gouvernement fédéral pourrait s'intéresser particulièrement aux services ferroviaires de banlieue en tant que moyen de remplir ses engagements nationaux au chapitre de la réduction des émissions.

² Selon le Bureau de l'efficacité énergétique, un organisme fédéral, les transports représentent 35 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre, dont une forte proportion sont attribuables aux automobiles particulières. Voir le *Plan d'activités 2000-2001* de Ressources naturelles Canada, Ottawa, Bureau de l'efficacité énergétique, 2001.

³ En ce qui a trait au transport de bout en bout, le rendement énergétique des trajets ferroviaires de banlieue est effectivement de deux à trois fois plus élevé. Mais le ratio susmentionné correspond au rendement énergétique du service non rémunéré, comme le service haut le pied et la marche à vide, et il est fondé sur la consommation de carburant annuelle *totale* par rapport au *total* annuel des passagers-km annuel du Réseau GO. Quant au ratio relatif aux automobiles, il est tout simplement fondé sur des hypothèses sommaires pour fins d'illustration, utilisation étant faite de la consommation de carburant moyenne indiquée par les constructeurs (CAFC), soit 8,6 litres aux 100 km, et d'une moyenne de 1,2 personne par automobile.

⁴ À Toronto, par exemple, plus de 70 p. 100 des clients des trains de banlieue ont indiqué qu'ils auraient pu utiliser leur voiture pour effectuer leurs trajets habitation-travail, mais qu'ils ont choisi plutôt ce mode de transport en commun.

Après avoir laissé entendre que si le Canada atteignait ses objectifs en vertu du *Protocole de Kyoto*, cela pourrait justifier un certain niveau de participation du gouvernement fédéral au financement des transports urbains, soulignons que d'aucuns ont formulé certaines réserves au sujet des incidences réelles des émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique.

Faisant référence à un « prétendu consensus scientifique » sur le réchauffement de la planète, un professeur de météorologie renommé du MIT allègue que « rarement des preuves scientifiques aussi minces ont-elles provoqué une telle vulgarisation effectuée par des personnes qui, pour commencer, ne comprennent rien à la question ». Dans une communication extrêmement critique des aspects politiques qui sous-tendent la « cause » du réchauffement de la planète, il déclare également qu'un récent sondage Gallup des climatologues de l'American Meteorological Society et de l'American Geophysical Union révèle qu'une grande majorité d'entre eux doutent qu'il y ait eu à ce jour une véritable cause anthropique du réchauffement, et que parmi les « experts » qui mènent activement des recherches et publient fréquemment dans des revues scientifiques approuvées par des collègues, aucun n'est d'avis qu'on a constaté à ce jour un certain réchauffement anthropique de la planète⁵.

Peu importe ces réserves, selon le plan d'activités du Bureau de l'efficacité énergétique, auquel nous avons fait référence, le changement climatique continuera à être le centre d'attention du programme fédéral, et exigera que tous les paliers de gouvernement prennent l'engagement ferme de tenter de l'atténuer. Et de toute façon, *bon nombre des lignes de conduite axées sur la réduction des gaz à effet de serre se révèlent souhaitables en ce qui a trait à un certain nombre d'autres objectifs de planification* comme le contrôle de l'étalement urbain, la diminution des encombrements, l'amélioration de la qualité de l'air et l'accessibilité aux transports en commun pour les personnes économiquement défavorisées ou encore handicapées ou âgées.

Aspects connexes

Comme le montre le tableau 5.1, le total des subventions d'exploitation provenant des taxes municipales ainsi que des sources de financement provinciales et autres réservées expressément aux transports en commun urbains a dépassé les recettes de quelque 1,3 milliard de dollars en 1999. Comme nous l'avons vu, les municipalités ont une certaine latitude pour réduire les pertes d'exploitation en accordant aux véhicules de transport en commun un rang plus élevé dans leur ordre de priorité, aux dépens des automobilistes, qui en subissent le contrecoup. Si jamais il s'avérait que les municipalités ne sont pas prêtes à réduire ainsi les frais d'exploitation des transports en commun (sans compter à consacrer des fonds à l'acquisition de véhicules de transport en commun), *il leur serait difficile de tenter d'obtenir des subventions d'exploitation du gouvernement fédéral.*

⁵ Richard S. Lindzen, « Global Warming: The Origin and Nature of the Alleged Scientific Consensus », *The Cato Review of Business & Government*, 1996, site Web : <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg15n2g.html>

En fait, celui-ci aurait peine à élaborer de bons programmes de subventions d'exploitation à cause de la diversité des services offerts dans des municipalités de tailles différentes, et de son manque d'expérience ou de compétence dans le domaine des transports en commun. De toute façon, compte tenu du fait que dans la plupart des municipalités canadiennes, le principal problème de financement de ces transports consiste pour elles à trouver le capital nécessaire pour renouveler et accroître leur parc de véhicules, de même que pour remettre en état et étendre leur infrastructure, *toutes initiatives fédérales à cet égard devraient se limiter aux programmes d'immobilisations.*

Une exception possible a trait aux frais d'exploitation supplémentaires engagés par les exploitants de transports en commun qui tentent de poursuivre des objectifs stratégiques nationaux visant à rendre ceux-ci plus accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

Échelle de financement

Dans sa proposition relative aux transports urbains, l'ACTU demande un financement de l'ordre de 500 millions de dollars par année pendant quatre ans. La proposition du DRV montre qu'une taxe supplémentaire d'environ 3 cents le litre de carburant, dans les 25 plus grandes RMR, produirait des recettes d'environ 337 millions de dollars. Fondés sur les données de 1999 qui figurent au tableau 5.1, les montants proposés par le DRV et l'ACTU couvrent de 40 à 60 p. 100 du total des apports de capitaux municipaux, soit 837 millions de dollars.

À vrai dire, selon les règles de répartition, ces montants ne suffiraient pas à couvrir la totalité des apports de capitaux municipaux dans des provinces comme l'Ontario, mais il est loin d'être évident que le gouvernement fédéral devrait intervenir simplement parce qu'un gouvernement provincial s'est retiré de ce champ d'activité, ou même qu'il n'y a jamais joué un rôle.

Pour ce qui est des émissions de gaz à effet de serre, l'objectif du *Protocole de Kyoto* est une réduction de 6 p. 100 d'ici environ 2010, par rapport aux niveaux de 1990, ce qui est *une moyenne pour l'ensemble des secteurs économiques.* À quoi pourrait ressembler une telle réduction dans le cas des transports urbains? En nous fondant sur la Région du grand Toronto (RGT) pour illustrer notre propos, et compte tenu du caractère très rudimentaire tant des données existantes que des prévisions, l'estimation suivante fournit une échelle de mesure de l'ordre de grandeur.

Selon les prévisions, pendant la période de 1991 à 2011, la population de la RGT passera de 4,6 à 6,1 millions d'habitants. À l'heure actuelle, environ 19 p. 100 de tous les déplacements pendant la période de pointe du matin sont effectués par des usagers des transports publics. En nous inspirant des taux de déplacement de 1991, qui ont entraîné environ 1,29 million de trajets d'automobiles (et non de voyageurs), nous arrivons à la conclusion que pour obtenir une réduction de 6 p. 100 par rapport aux niveaux d'émission de 1990, la part de marché des transports en commun devrait passer d'environ 19 p. 100 en 1991 à environ 43 p. 100 en 2011. Nous voyons là toute l'ampleur du problème posé par l'objectif de *Kyoto*. Il va sans

dire que la situation pourrait être rendue moins difficile par une augmentation substantielle de la marche et des déplacements à bicyclette en tant que solutions de rechange à l'usage de l'automobile.

Aide fédérale fondée sur le rendement

L'expérience a démontré que des programmes de subventions paritaires comme le Programme de travaux d'infrastructure Canada, ou un financement direct grâce à la réaffectation de recettes gouvernementales existantes, n'ont que peu d'incidence (le cas échéant) sur la façon de procéder. L'augmentation de la taxe sur les carburants, comme le DRV l'a proposée dans son exposé, devrait influencer dans une certaine mesure sur les habitudes des voyageurs, mais en général, un simple virement de fonds ne modifiera pas sensiblement la façon d'envisager la politique des transports urbains sur le plan local.

On trouvera à la figure 7.1 certaines preuves de la façon dont le financement fédéral des transports en commun, dans les municipalités américaines, a influé sur le comportement des voyageurs et sur l'usage de l'automobile. Elles indiquent que notre pays n'a pas d'autre choix que de faire les choses différemment s'il veut réduire la dépendance par rapport à l'automobile dans les municipalités canadiennes.

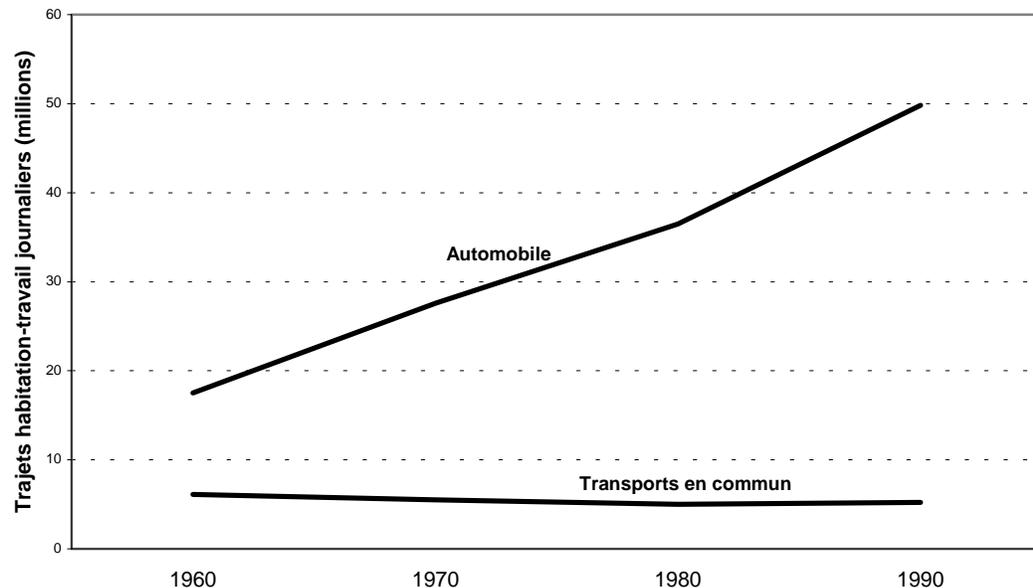
Comme nous l'avons laissé entendre dans la section 5, toute forme d'aide financière fédérale devrait être fondée sur le *rendement* plutôt que sur les *coûts*, la méthode fondée sur les coûts étant celle que les municipalités et les provinces ont pris l'habitude d'utiliser. La méthode consistant à récompenser les municipalités qui *ont accru* l'usage de leurs transports en commun et *réduit* l'utilisation des automobiles et les émissions de gaz à effet de serre, que ce soit en chiffres absolus ou en chiffres relatifs, est plus conforme aux raisons de la participation fédérale.

Mécanismes appropriés

Dans la plupart des propositions, on a indiqué que les taxes sur l'essence étaient le moyen le moins pénible pour la population de contribuer au financement des transports urbains. Naturellement, il est toujours agréable de recevoir un pourcentage des recettes d'un autre palier de gouvernement; mais malheureusement, utiliser le produit des taxes sur l'essence *actuelles* pour financer les transports en commun pourrait n'être rien de plus que « voler Pierre pour payer Paul ». Comme nous l'avons vu, cela signifie essentiellement que d'autres programmes tout aussi valables, sinon plus avantageux, en subiront le contrecoup.

D'autre part, le fait d'augmenter de quelques cents les taxes sur le litre de carburant pour en faire des sources de financement spécialement affectées aux transports urbains a l'avantage de garantir une source de financement durable et, comme nous l'avons souligné, d'influer sur les habitudes des voyageurs. Nous savons toutefois depuis longtemps que l'augmentation des taxes sur les carburants ont de graves conséquences politiques, et que n'importe quel gouvernement de notre pays n'envisage pas cette solution à la légère, pas plus que n'importe quel autre gouvernement étranger. (De plus, l'idée de rembourser les taxes aux personnes qui les ont payées risque de créer un malencontreux précédent dans d'autres domaines.) La meilleure solution nous paraît être les péages routiers.

Figure 7.1
Tendances en matière d'utilisation de l'automobile et des transports en commun pour les trajets habitation-travail aux États-Unis



Source : Clifford Winston, the Brookings Institution.

Modifier la fiscalité pour prévoir des déductions pour l'utilisation des automobiles et des transports en commun a également, et logiquement, un certain attrait. En autorisant des déductions pour usage des transports en commun, un gouvernement réduit ses recettes. Il faut reconnaître en outre que les avantages iront en grande partie aux personnes qui utilisent d'ores et déjà les transports en commun. Par conséquent, le « symbolisme » a beau être considérable, la modification réelle des habitudes des intéressés risque de ne pas être aussi grande que le prévoient la plupart des promoteurs des transports en commun. Mais d'autre part, le fait de réduire les déductions fiscales permises pour l'utilisation des automobiles, ou tout simplement le fait *de contrôler l'application des dispositions réglementaires déjà en vigueur*, permettrait au gouvernement fédéral et aux provinces de faire coup double : tant le premier que les secondes augmenteraient leurs recettes (qui pourraient être affectées aux transports en commun) et influeraient favorablement sur les habitudes des voyageurs en éliminant les distorsions en matière de prix.

Priorités relatives et modes d'intervention

Compte tenu des raisons de la participation fédérale et de la nécessité d'exercer une influence plutôt que d'approuver ou de promouvoir tout simplement les pratiques et les tendances actuelles, les principales priorités consistent probablement à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports et à accroître de façon mesurable l'accessibilité des personnes handicapées et des personnes âgées à ces derniers. Comme nous l'avons indiqué,

même si on peut mettre en doute la crédibilité des arguments quant aux incidences de l'utilisation de l'automobile sur le réchauffement de la planète, les mesures visant à réduire les émissions en question permettent en outre d'atteindre d'autres objectifs divers en matière de transports urbains et de planification. La recherche dirigée qui contribue avant tout au respect de ces priorités devrait également être partie intégrante de toutes nouvelles initiatives.

Conformément aux discussions antérieures, les interventions devraient être limitées aux programmes d'immobilisations, caractérisés par des mécanismes de financement et des critères d'admissibilité propres à encourager l'innovation et l'efficacité. Par exemple, les mises de fonds nécessaires au remplacement des véhicules de transport en commun pourraient être assorties d'une condition, soit l'obligation de démontrer la prise de mesures visant à accroître la priorité accordée aux transports en commun.

Éléments d'un programme d'action

Si jamais le gouvernement fédéral décide de commencer à jouer un rôle dans la prestation de services de transport urbain, nous proposons que les éléments suivants soient les caractéristiques éventuelles de cette participation. Ce sont des éléments financiers aussi bien que stratégiques ou institutionnels.

Éléments financiers

1. L'acquisition par le gouvernement fédéral de corridors ferroviaires auxquels *les administrations municipales se déclarent officiellement intéressées*, qui deviennent disponibles par suite de la rationalisation des chemins de fer et qui seront mis en réserve (peut-être grâce à un fonds renouvelable quelconque) pour servir éventuellement de corridors de transport en commun urbain.
2. Le partage sélectif des frais dans le cas des projets d'immobilisations touchant les transports urbains, lorsqu'on a *démontré* clairement les avantages découlant de la réduction de la pollution atmosphérique, des émissions de gaz à effet de serre, et de l'usage de l'automobile.
3. Le partage des frais d'augmentation de l'accessibilité des personnes handicapées aux transports en commun, en ce qui a trait à la conception des installations, à la rénovation ou modification en rattrapage de l'infrastructure existante (p. ex. l'installation de monte-personnes), et à l'acquisition de nouveaux véhicules.
4. Le partage des frais d'amélioration d'installations existantes et intermodales pour une meilleure coordination entre les services de transport en commun régionaux, interurbains et locaux.
5. Le partage des frais occasionnés par l'accroissement de la priorité accordée aux transports en commun, notamment grâce à la signalisation préemptive, à la détection des véhicules de transport en commun, aux logiciels et à l'élaboration de systèmes d'information lorsque de toute évidence, la municipalité a pris des mesures connexes pour que les

transports en commun soient tout à fait prioritaires et/ou pour que des systèmes de péage routier soient instaurés.

6. Le financement de la recherche sur les transports en commun, qui n'est actuellement fourni par aucun autre programme de recherche et qui est affecté expressément à des domaines comme :

- l'accroissement de la mobilité;
- la sécurité des véhicules et des activités de transport en commun;
- l'application de la technologie de l'information à la mise au point d'une technologie du péage routier pouvant être appliquée dans des zones urbaines;
- l'évaluation de la juste valeur des corridors ferroviaires dont l'abandon est proposé;
- la recherche et le développement, *sous réserve de l'évaluation par les pairs*, en vue de la réduction des gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique, d'une plus grande efficacité ou rentabilité des transports en commun, et d'une réduction de la dépendance par rapport à l'automobile.

Ces options de financement sont assorties de trois mises en garde :

Tout d'abord, *l'élaboration d'un système uniforme de comptabilité analytique (détermination du prix de revient) et de mesure de la clientèle devrait être une condition préalable de tout financement fédéral des transports en commun urbains*, pour assurer la cohérence des méthodes d'affectation des fonds disponibles.

Deuxièmement, comme l'a proposé la Table des transports sur les changements climatiques, l'aide financière devrait cibler avant tout les activités de transport en commun des 25 RMR produisant des émissions de gaz à effet de serre qui sont de loin les plus importantes dans le cas des transports urbains. Toutefois, le financement visant à accroître l'accessibilité des personnes handicapées aux transports en commun dans les petites localités ne doit pas être exclu.

Troisièmement, comme l'expérience a révélé que le financement axé sur les coûts est essentiellement une invitation à augmenter ceux-ci sans nécessairement élaborer d'approches innovatrices, tous programmes fédéraux d'aide aux transports en commun devraient être fondés sur *le rendement* et faire appel à des critères comme l'augmentation de la clientèle de ces derniers et/ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, examinés selon un cycle renouvelable et sur lesquels serait fondée la répartition des fonds.

Programmes stratégiques

L'expérience acquise a montré également que le fait de consacrer plus d'argent à la résolution d'un problème n'est pas gage de succès. Un certain nombre de questions de principes peuvent avoir autant d'impact, sinon davantage, sur l'instauration de transports plus durables et sur la croissance urbaine. Ce sont les suivantes :

1. L'application des dispositions réglementaires actuelles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada au sujet des déductions pour l'utilisation d'une voiture particulière, de l'élimination des échappatoires fiscales touchant le stationnement offert par les employeurs, et de la péréquation des impôts pour les usagers de l'automobile et ceux des transports en commun.
2. La conclusion d'accords bilatéraux avec le gouvernement des États-Unis pour modifier les objectifs de consommation de carburant moyenne pour les véhicules loisir travail (VLT) et les camions légers, afin qu'ils soient les mêmes que pour les automobiles⁶.
3. La coordination interministérielle, au sein du gouvernement fédéral, des programmes et des politiques qui influent sur la pollution et les émissions des véhicules automobiles, afin d'élaborer un programme global faisant appel à l'Agence des douanes et du revenu du Canada aussi bien qu'à Transports Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada.
4. Un examen de la réglementation sur la sécurité ferroviaire, plus précisément sur l'usage commun des *emprises* et des *voies* par les véhicules ferroviaires classiques et les véhicules de transport urbain comme les métros légers, ou les autobus qui circulent sur des chaussées qui leur sont réservées.
5. L'établissement d'un processus officiel de médiation (sur demande) visant les accords d'exploitation entre les chemins de fer sous réglementation fédérale et les organismes de transport en commun municipaux ou provinciaux.

Si le gouvernement fédéral décidait de participer au financement des transports en commun urbains, celui-ci devrait varier de 300 à 500 millions de dollars par année, soit de 40 à 60 p. 100 des actuelles contributions municipales pour dépenses en capital, ce qui semble correspondre au montant nécessaire pour « faire la différence ». Tous engagements devraient

⁶ Il se pourrait que les efforts pour atteindre ces objectifs grâce à des mesures prises au Canada seulement soient tout à fait irréalistes vu la part croissante du marché des véhicules neufs représentée par ces véhicules, et la difficulté (mais non l'impossibilité) d'établir des normes exclusivement canadiennes dans l'industrie automobile nord-américaine, hautement intégrée. Songeons à un article du New York Times News Service, paru le 21 février 2001, qui signalait l'entrée de la société Freightliner sur le marché des VLT avec le Unimog, véhicule d'une longueur de 20 pieds, d'une largeur de 7 pieds et d'un poids de 12 500 livres, qui, comme l'indique cet article, sera soustrait à l'application de la plupart des dispositions réglementaires sur la pollution atmosphérique et la consommation de carburant parce qu'il dépasse les poids limites qui y sont indiqués.

être limités à une période raisonnable, pendant laquelle les avantages pourraient être évalués. Les sources de financement possibles seraient les suivantes :

- la réaffectation à l'ensemble des transports en commun urbains des 600 millions de dollars destinés à l'amélioration des routes en vertu du nouveau programme d'infrastructure fédéral;
- l'affectation aux transports en commun urbains d'une partie du produit des taxes d'accise fédérales actuelles sur l'essence;
- l'augmentation des taxes d'accise fédérales sur l'essence et/ou sur l'achat de véhicules, en guise de nouveaux frais d'utilisation;
- la mise sur pied d'un programme de financement des transports en commun entièrement nouveau.

Comme nous l'avons vu, l'affectation aux transports en commun du produit des taxes sur les carburants actuelles, ou l'établissement de nouveaux programmes de transport en commun, diminue essentiellement le financement d'autres secteurs d'activité importants, ou va à l'encontre d'autres initiatives fédérales de réduction des taxes et du déficit. Les modestes augmentations de taxes qui visent maintenant les bénéficiaires du réseau de transport, ou l'instauration du péage routier, sont plus conformes au principe de l'utilisateur-payeur et de plus en plus acceptées dans d'autres secteurs des transports, comme celui des redevances d'aéroport. Dans l'ensemble, ces frais supplémentaires peuvent produire des recettes substantielles tout en sensibilisant davantage la population et en l'amenant à modifier ses habitudes, c'est-à-dire à utiliser les transports en commun dans l'intérêt public.