



METTRE L'ÉPAULE À LA ROUE

Le palier fédéral comme acteur clé pour
le financement du transport collectif

Février 2024



environmental
defence

Équiterre^o

À propos d'Équiterre

Équiterre travaille à rendre tangibles, accessibles et inspirantes les transitions vers une société écologique et juste. Depuis 1993, Équiterre contribue à la recherche de solutions, à la transformation des normes sociales et à l'émergence de politiques publiques ambitieuses par des initiatives de recherche, d'accompagnement, d'éducation, de mobilisation et de sensibilisation. Ces progrès contribuent à établir de nouveaux principes pour notre alimentation, nos déplacements, notre production et notre consommation, qui sont conçus pour nos communautés, respectueux de nos écosystèmes, en accord avec la justice sociale et, bien sûr, faibles en carbone.

À propos d'Environmental Defence

Environmental Defence est une importante organisation canadienne œuvrant pour la défense de l'environnement qui intervient auprès du gouvernement, de l'industrie et des individus pour la préservation de l'eau potable, d'un climat sûr et de communautés saines. Depuis plus de 35 ans, Environmental Defence travaille aux niveaux municipal, provincial et fédéral pour protéger notre eau douce, créer des communautés vivables, réduire l'exposition des Canadiennes et des Canadiens aux produits chimiques toxiques, mettre fin à la pollution plastique, lutter contre le changement climatique et construire une économie propre.



Remerciements

Recherche et rédaction du rapport préliminaire :

- Nate Wallace, responsable du programme de transport propre, Environmental Defence
- Anne-Catherine Pilon, analyste politique en mobilité durable, Équiterre

Révision du rapport préliminaire :

- Allen Braude, gestionnaire principal des communications, Environmental Defence
- Keith Brooks, directeur des programmes, Environmental Defence
- Marc-André Viau, directeur des relations gouvernementales, Équiterre

Rédaction du rapport technique de modélisation :

- Brendan McEwen, consultant exécutif, Dunsky Énergie + Climat
- Lindsay Wiginton, consultante exécutive, Dunsky Énergie + Climat
- Stéphanie Breton, analyste principale senior, Dunsky Énergie + Climat
- Léa Simon de Kergunic, analyste, Dunsky Énergie + Climat
- David Cooper, conseiller principal et fondateur, Leading Mobility Consulting

Conception graphique :

- Travis Boyco, Travis Boyco Creative

Traduction :

- Alexandra Marquis et Elisabeth M. Proud

Remerciements particuliers aux membres du comité avisé :

- Eric Miller, Ph.D., Catherine Morency, Ph.D. et Ilan Elgar, Ph.D.

Ce travail a été réalisé grâce au soutien de :

- Environmental Funders Canada

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	6
<hr/>	
Synthèse des recommandations politiques	12
<hr/>	
Introduction : L'objectif qu'il nous faut atteindre	15
• Les émissions attribuables aux déplacements des personnes au Canada demeurent obstinément élevées	21
• Les facteurs déterminants de l'achalandage du transport collectif	25
• Les avantages économiques liés aux sommes investies dans le transport collectif	30
<hr/>	
Où en sommes-nous aujourd'hui	32
• Des transports toujours moins abordables	32
• Les bouleversements causés par la pandémie de COVID-19	36
• L'efficacité des programmes fédéraux de transport collectif	39

Comment y parvenir : une occasion de changer de trajectoire	47
• Mettre fin à l'austérité pour le transport collectif	48
• Transformer le transport collectif pour répondre aux nouveaux besoins	51
• Comment la TTC a-t-elle évité le déclin du transport collectif connu en Amérique du Nord	55
• Rétablir le lien entre le transport collectif et le logement	60
<hr/>	
Recommandations politiques détaillées	65
• 1 : Financer les opérations de transport collectif pour favoriser une hausse de l'achalandage	65
• 2 : Lier la situation en matière de logement aux sommes injectées dans le transport collectif	68
• 3 : Faire progresser les objectifs d'équité en matière de transport collectif	69
• 4 : Établir des exigences en matière d'approvisionnement en autobus et en matériel roulant zéro émission	71
• 5 : Définir des cibles claires de transfert modal et de réduction des véhicules-kilomètres parcourus	71
<hr/>	
Conclusion : se doter des transports collectifs dont nous avons besoin	74
<hr/>	
Annexe 1 : Estimation des coûts pour les gouvernements	79
<hr/>	
Bibliographie	82

SOMMAIRE

Si le Canada veut faire face à la crise climatique, il doit réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports, qui représentent un quart des émissions totales du pays.

Bien que le Plan de réduction des émissions et le Plan d'action pour un transport routier propre de 2030 prévoient des objectifs d'adoption de véhicules zéro émission (VZE), le gouvernement fédéral reste quasi muet sur la question de l'augmentation de l'utilisation des transports collectifs et actifs.

Cette situation est préoccupante, car elle laisse supposer que la stratégie canadienne de réduction des émissions dues aux transports ne privilégie pas la réorientation de la demande de transport au détriment des véhicules privés, ce qui est le cas dans les plans nationaux et infranationaux de lutte aux changements climatiques du monde entier, notamment en Colombie-Britannique, au Québec, en Californie, en Écosse, en Irlande et en Nouvelle-Zélande.

Afin de mettre en place une mobilité post-pandémique dans les villes, l'International Transport Forum (FIT) a recommandé l'adoption d'un cadre « décider et fournir » [traduction libre]. Ce dernier place les choix

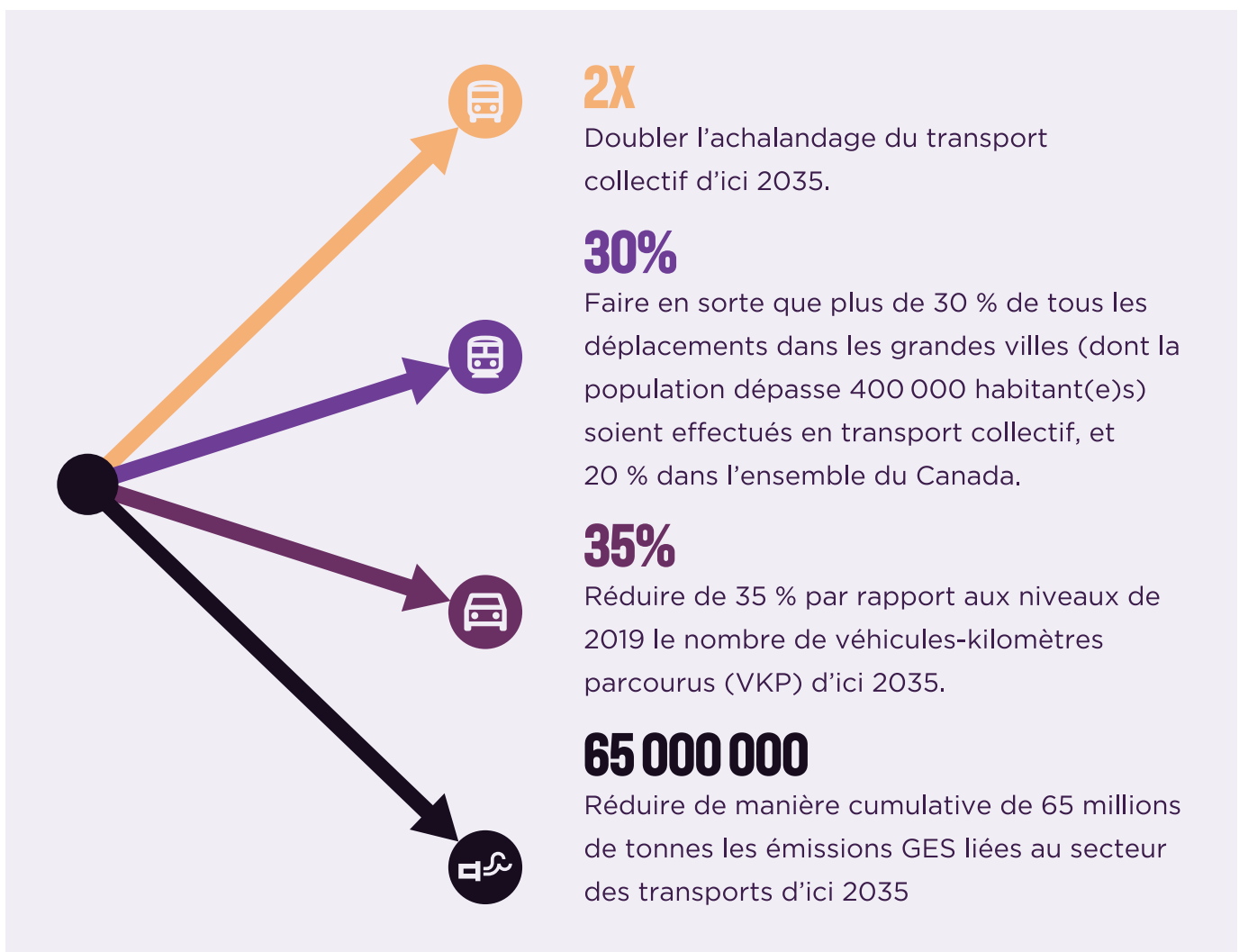
politiques comme facteurs déterminant l'évolution de la demande de mobilité. Nos modes de déplacement peuvent être influencés durablement par des choix politiques différents qui mettent l'accent sur des modes de transport durables, comme le transport collectif, la marche, le vélo et la densité urbaine. Pour cela, il faut avoir une vision pour l'avenir et la concrétiser.

Le Canada se situe à près de 40 % sous la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne l'utilisation du transport collectif, mesurée en achalandage par personne habitant le pays, dans les zones urbaines dotées de services de transport collectif. Cependant, grâce à la création prochaine du Fonds permanent pour le transport en commun, le Canada dispose d'une occasion sans précédent permettant de rattraper ses homologues du monde entier en ce qui concerne les performances en transport collectif.

Selon la modélisation réalisée par Dunsky Énergie + Climat, et commandée par Environmental Defence et Équiterre, si le nouveau Fonds permanent pour le transport en commun prévoyait un fonds complémentaire de fonctionnement destiné au transport collectif, des conditions fédérales pour encourager la densité des logements situés à proximité des services de transport collectif, des exigences en matière d'électrification des flottes de véhicules et des mesures incitatives pour que les villes

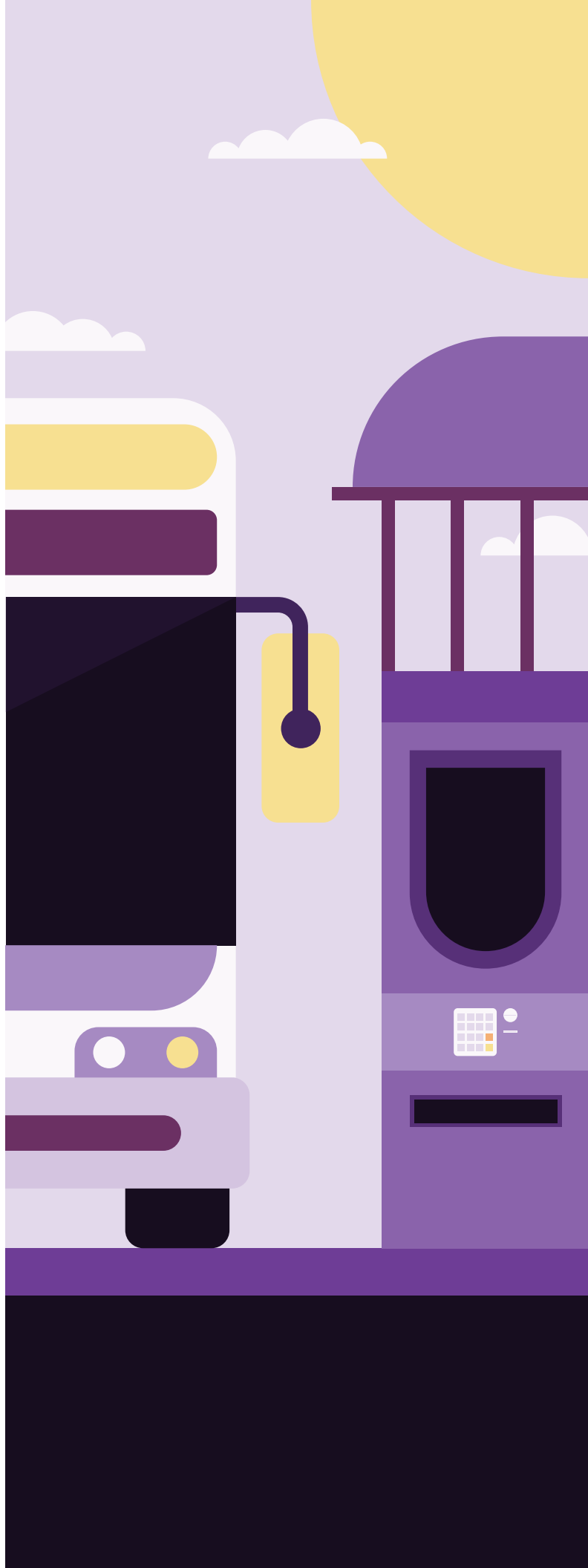
accélèrent l'offre de transport collectif, comme des voies réservées aux autobus, le Canada pourrait accomplir ce qui suit :

- Doubler l'achalandage du transport collectif d'ici 2035;
- Faire en sorte que plus de 30 % de tous les déplacements dans les grandes villes (dont la population dépasse 400 000 habitant(e)s) soient effectués en transport collectif, et 20 % dans l'ensemble du Canada;



- Réduire de 35 % par rapport aux niveaux de 2019 le nombre de véhicules-kilomètres parcourus (VKP) d'ici 2035;
- Réduire de manière cumulative de 65 millions de tonnes les émissions GES liées au secteur des transports d'ici 2035.

Les progrès obtenus à ce jour en matière d'amélioration des services offerts de transport collectif ont stagné et sont désormais en train de reculer. Mesuré en kilomètres parcourus par véhicules (communément appelés « véhicules-kilomètres » ou VPK) par personne, le service de transport collectif est aujourd'hui en baisse de 7 % par rapport à 2016, année où le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (PIIC), qui prévoyait 23,5 milliards de dollars d'investissements alloués au transport collectif. Malgré cette initiative, le nombre d'autobus en service aux heures de pointe au Canada en 2022 était inférieur à celui de 2013, année pendant laquelle les réseaux de transport collectif ont desservi 2,7 millions de personnes de moins. Le Canada ayant pour politique de ne fournir que des fonds d'immobilisations, mais pas de fonctionnement, le phénomène des autobus sans personne pour les conduire a pris de l'ampleur : on estime à 1700 le nombre d'autobus non



utilisés au Canada (qui servent de « véhicules de rechange ») qui pourraient être mis en service.

Au Canada, bien que certains réseaux de transport connaissent à nouveau des niveaux prépandémiques, certains continuent de connaître une baisse de fréquentation liée à la pandémie, ce qui entraîne des difficultés financières considérables pour les municipalités. Le gouvernement canadien a fourni des fonds de fonctionnement d'urgence destinés aux systèmes de transport collectif pendant la pandémie, et a incité les provinces à contribuer afin d'éviter les coupures de services dramatiques ainsi qu'un recul en matière d'utilisation. La nature temporaire de ce financement conjugué à l'absence de leadership fédéral continu en matière de financement de fonctionnement menacent en outre d'empêcher le pays d'atteindre ses objectifs en matière de climat, en plus de compromettre ses efforts nécessaires pour accroître l'offre de logements situés à proximité d'une offre de services fréquents de transport collectif.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont tenus de prévoir des sources de financement fiables et pérennes pour les systèmes de transport collectif ; ceci permettra de ramener la fréquentation aux niveaux prépandémiques partout au pays, et d'assurer une croissance des services à long terme qui

soit constante et conforme aux objectifs en matière de climat. En faisant assumer les frais d'exploitation principalement aux collectivités locales et aux passager(ère)s, par le biais de la tarification des titres de transport, une instabilité chronique liée à l'évolution des forces du marché et des cycles politiques s'est

« CETTE SITUATION MÈNE À DES BAISSSES DE SERVICES RÉCURRENTES, LESQUELLES MÈNENT À DE NOUVELLES PERTES DE REVENUS POUR LES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT, ET À DE NOUVELLES RÉDUCTIONS DE SERVICES. »

installée. Cette situation mène à des baisses de services récurrentes, lesquelles mènent à de nouvelles pertes de revenus pour les sociétés de transport, et à de nouvelles réductions de services. Arrêter ce déclin exigera de mettre en œuvre un ensemble diversifié de nouveaux mécanismes de financement stables, provenant de sources fiscales variées et bénéficiant d'un soutien financier de la part de tous les paliers de gouvernement.

Si ces éléments sont rendus disponibles, les villes pourront utiliser le financement consacré aux activités de transport collectif pour s'adapter aux habitudes de transport post-pandémiques. Parmi ces changements, nommons l'amélioration des options de transport pour les déplacements autres que ceux pour se rendre au travail (communément appelés « navettage »), comme pour visiter des proches, accéder aux services essentiels ou faire des courses. Cette aide permettra aux réseaux de transport collectif de gagner en stabilité financière en réduisant leur dépendance à l'égard des recettes provenant d'un seul

type de déplacement, à savoir les trajets domicile-travail, tout en favorisant des options efficaces de déplacement pour les populations vulnérables.

L'atteinte des résultats visés par le scénario modélisé dans le présent rapport suppose une augmentation de 109 % de l'utilisation du transport collectif au Canada d'ici 2035. Dans la mesure où le gouvernement fédéral absorberait 40 % de la hausse du financement du fonctionnement nécessaire à cette augmentation des services, nous estimons que cela représenterait un coût financier de 35,4 milliards de dollars au cours des douze (12) prochaines années (2024-2035), lequel s'ajouterait aux engagements existants, soit une moyenne d'environ 3 milliards de dollars par an. À titre de comparaison, cette dépense pourrait être entièrement financée en augmentant d'un seul point de pourcentage le taux général de l'impôt fédéral applicable aux profits des sociétés : cette somme représenterait environ 0,5 % des dépenses fédérales totales prévues en 2024.



La modélisation réalisée par Dunsky Énergie + Climat, présentée en documentaire complémentaire de ce rapport, illustre la corrélation importante pouvant être établie entre la densité urbaine, le transport collectif et la réduction des émissions de GES. La modification de l'environnement bâti de nos villes, combinée à des services de transport collectif efficaces, pourrait résulter en une importante diminution de GES; c'est la mesure qui a le plus de portée parmi toutes les autres recommandations politiques. Alors que le Canada lutte à la fois contre la crise du logement et la crise climatique, les politiques publiques doivent converger en ce sens : nous devons non seulement construire des logements denses à proximité des stations de transport collectif, mais également augmenter sa fiabilité et sa fréquence. De la même façon, nous ne pouvons plus construire des infrastructures de transport collectif noyées dans des mers de maisons unifamiliales dans des zones urbaines à faible densité et à fonction unique.

En effet, le gouvernement fédéral se doit de subordonner les investissements injectés dans le transport collectif à de multiples retombées. Il doit notamment exiger l'augmentation de l'offre et l'accessibilité des logements construits près des services de transport collectif, encourager l'efficacité opérationnelle et l'électrification des flottes de véhicules de transport collectif. Toutes ces interventions stratégiques sont

réalisables grâce au programme du Fonds permanent pour le transport en commun et aux accords sur les infrastructures négociés avec les provinces, les territoires et les villes.

À l'heure où notre pays se développe, les juridictions canadiennes ne peuvent plus maintenir le statu quo et favoriser l'étalement urbain tributaire de la voiture, qui paralyse nos villes d'embouteillages. Au contraire, il est temps de renforcer les réseaux de transport collectif et de tirer parti des investissements consacrés aux infrastructures en transformant l'urbanisme et l'aménagement de nos villes pour encourager une plus grande utilisation du transport collectif et actif – universellement accessible –, une diminution de la circulation automobile et une abondance de logements abordables accessibles par transport collectif.

La modélisation réalisée par Dunsky Énergie + Climat le démontre sans équivoque : non seulement cette transformation est possible, mais elle est à portée de main.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS POLITIQUES



FINANCER LES OPÉRATIONS DE TRANSPORT COLLECTIF POUR FAVORISER UNE HAUSSE DE L'ACHALANDAGE

- Miser sur la croissance des services et freiner les compressions afin d'induire une hausse d'achalandage dans les transports collectifs, et ainsi en prévenir le déclin;
- Faire évoluer la conception du transport collectif centré sur les déplacements domicile-travail vers la prise en charge d'un éventail plus large et plus varié de types de déplacement grâce à des services fréquents tout au long de la journée;
- Financer le fonctionnement du transport collectif et créer des mesures incitatives, telles que l'augmentation des voies réservées au transport collectif, afin d'en renforcer l'efficacité.



LIER LA SITUATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT AUX SOMMES INJECTÉES DANS LE TRANSPORT COLLECTIF

- Assortir toutes les ententes de financement relatives au transport collectif conclues avec les grandes villes d'ententes sur les politiques d'appui (EPA), prévoyant des normes d'aménagement du territoire, concernant par exemple la densité minimale de logements construits à proximité du transport collectif et la réduction des espaces de stationnement urbains;
- Utiliser ces ententes sur les politiques d'appui (EPA) pour inciter les réseaux de transport collectif à reconvertir en logements et en aménagements urbains les parcs de stationnement leur appartenant. Elles devraient aussi exiger

aux sociétés de transport de prévoir des connexions entre les réseaux de transport collectif et les infrastructures piétonnières et cyclables permettant de parcourir « le premier et le dernier kilomètre » à l'aide de ces modes de transport durables.



FAIRE PROGRESSER LES OBJECTIFS D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE TRANSPORT COLLECTIF

- Soutenir les systèmes de transport collectif dans leur adaptation aux habitudes de déplacement post-pandémiques et mieux desservir les déplacements effectués par les populations vulnérables, en augmentant l'offre de transport collectif en dehors des périodes de pointe;
- Rendre les réductions tarifaires appliquées aux personnes à faible revenu admissibles à recevoir des fonds de fonctionnement fédéraux;
- Utiliser les ententes sur les politiques d'appui (EPA) pour implanter des stratégies afin de prévenir les déménagements causés par le transport collectif. En d'autres mots, faire en sorte que les personnes les plus susceptibles d'utiliser le transport collectif puissent se permettre de vivre à proximité des stations.



ÉTABLIR DES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS

- Délaisser le financement de projets d'électrification sporadiques et les achats ponctuels pour favoriser la mise en place de réseaux électrifiés;
- Rendre le financement fédéral conditionnel à un approvisionnement progressif en véhicules de transport collectif à zéro émission. Le fédéral pourrait s'inspirer du Québec qui exigera dès 2026 que tous les nouveaux véhicules acquis par les sociétés de transport et bénéficiant de subventions provinciales soient électriques;
- Assurer une certaine souplesse en matière de respect de ces exigences en fonction de la taille de la collectivité : fixer une échéance plus précoce pour les grandes villes et plus

- tardive pour les petites collectivités, tout en augmentant le financement des immobilisations pour compenser l'augmentation des coûts d'acquisition.



DÉFINIR DES CIBLES CLAIRES DE TRANSFERT MODAL ET DE RÉDUCTION DES VÉHICULES-KILOMÈTRES PARCOURUS (VKP)

- Viser à doubler d'ici à 2035 l'achalandage des transports collectifs par rapport aux niveaux de 2023 et réduire de 35 % les véhicules-kilomètres parcourus (VKP);
- Se servir des ententes sur les politiques d'appui (EPA) conclues avec les grandes villes pour obliger qu'elles se dotent de plans de mobilité durable. Le gouvernement fédéral devrait aussi fixer des cibles minimales de transfert modal en fonction de la taille des collectivités;
- Mettre en place plus rapidement que prévu le Fonds permanent pour le transport en commun, soit en 2024 plutôt qu'en 2026.