CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE FINANCEMENT PERMANENT DU TRANSPORT EN COMMUN AU CANADA

Association des chemins de fer du Canada

SUR LA BONNE VOIE

SEPTEMBRE 2022

INTRODUCTION

L'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) représente près de 60 chemins de fer marchandises et voyageurs – qui transportent des dizaines de millions de passagers et des marchandises d'une valeur de quelque 320 milliards de dollars, partout au pays, chaque année. L'ACFC compte également parmi ses membres associés un nombre croissant de chemins de fer industriels et de fournisseurs ferroviaires. La répartition des chemins de fer voyageurs membres de l'ACFC est la suivante : 5 chemins de fer de banlieue, 4 chemins de fer intervilles et 6 exploitants de chemins de fer touristiques.

Les chemins de fer voyageurs jouent un rôle essentiel en soutenant le développement économique, l'accessibilité et la réduction des émissions de GES partout au Canada. Grâce à un service sécuritaire, abordable et fiable, les Canadiens peuvent compter sur les chemins de fer voyageurs comme option de transport.

En 2019, les chemins de fer de banlieue de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec ont transporté en toute sécurité un nombre record de 101,9 millions de voyageurs. [1]Ces millions de déplacements représentent d'importantes réductions des émissions de GES, car ils permettent aux Canadiens de laisser leur véhicule à la maison pour leurs déplacements quotidiens entre le domicile et le travail. Le train de banlieue offre des tarifs abordables aux passagers et offre l'avantage sociétal de réduire la congestion sur les routes achalandées, tout en réduisant l'usure de l'infrastructure routière.

De façon similaire, les chemins de fer voyageurs intervilles ont transporté plus de 5,3 millions de personnes en 2019, une hausse de 5,5 % par rapport à 2018.[2] Les chemins de fer voyageurs intervilles offrent aux Canadiens une option de transport sécuritaire, accessible et écologique entre diverses communautés.

---

1 Association des chemins de fer du Canada. *Tendances ferroviaires 2020*. https://www.railcan.ca/wp-content/uploads/2021/03/Tendances-Ferroviaires-2020.pdf p. 13
2 Association des chemins de fer du Canada. *Tendances ferroviaires 2020*. https://www.railcan.ca/wp-content/uploads/2021/03/Tendances-Ferroviaires-2020.pdf p. 14

Cette importante connectivité permet aux Canadiens d'être en contact avec des entreprises et leurs proches dans différentes communautés.

Comme l'ACFC défend les intérêts du secteur ferroviaire afin d'assurer la prestation continue de services ferroviaires sécuritaires, durables et efficaces pour les marchandises et les voyageurs partout au pays, l'ACFC apprécie cette occasion de faire des commentaires à Infrastructure Canada sur le financement permanent du transport en commun. À cette fin, l'ACFC aimerait faire part du point de vue de ses membres sur les points suivants :

1. Inclusion sociale
2. Offre et abordabilité du logement
3. Environnement propre et sain
4. Amélioration de la coordination et de la planification
5. Une vision holistique du transport en commun

FIGURE 1. CARTE DU RÉSEAU FERROVIAIRE CANADIEN

Chemins de fer de Classe 1
Chemins de fer locaux et régionaux
Chemins de fer voyageurs

INCLUSION SOCIALE

Peu de choses peuvent avoir un impact direct sur l'inclusion sociale comme l'accès à un transport en commun fiable. Ainsi, les résultats clés de l'inclusion sociale devraient servir à mesurer les effets positifs sur les principaux moteurs de l'inclusion que sont l'accessibilité et l'égalité, avec des indicateurs clés de la performance fondés sur l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé.

Comme la pandémie l'a mis en lumière, le transport en commun est essentiel aux travailleurs de première ligne, car ils ne peuvent pas travailler à domicile. Ces travailleurs sont plus susceptibles de faire partie d'une population marginalisée, que ce soit en raison de la race, du niveau de revenu ou d'un handicap.[3] Assurer l'inclusion sociale de ces populations dans tout projet de transport en commun est une question de justice économique, raciale et physique.

Les activités de consultation qui informent les décisions de planification et d'investissement doivent assurer une plus grande participation et la capacité accrue de divers groupes à participer en réduisant les obstacles.

La prise en compte précoce de l'équité et de l'accessibilité ainsi que l'application des principes de conception universelle dans toute la planification du transport en commun permettront à un plus grand nombre de Canadiens d'avoir des options de transport en commun optimales et minimiseront le besoin de services spécialisés, souvent plus coûteux.

Dans son *Exposé analytique, Plan directeur pour le financement permanent du transport collectif*, l'Association canadienne du transport urbain présente des recommandations qui reconnaissent la nécessité de remédier aux disparités régionales en tirant des leçons des programmes existants.[4] « Dans les petites collectivités situées dans de petites provinces qui ne financent pas le transport collectif, en grande partie, les niveaux de service sont beaucoup moins élevés. »

À l'heure actuelle, les quatre provinces les plus peuplées, la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec, bénéficient du plus grand soutien aux investissements dans le transport en commun. Dans le reste du pays, les provinces ont tendance à confier le financement du transport en commun aux municipalités, et manquent souvent des ressources nécessaires à son expansion. De plus, le manque de financement provincial empêche les communautés d'avoir accès aux fonds fédéraux.

---

3 Giving Up Public Transit During the Coronavirus Is a Luxury Many Canadians Can't Afford. 2020. The Conversation. https://theconversation.com/giving-up-public-transit-during-the-coronavirus-is-a-luxury-many-canadians-cant-afford-138875.

4 ACTU (2021) Exposé analytique, Plan directeur pour le financement permanent du transport collectif

Sur le plan de l'inclusion, cette situation est aggravée par le fait que les activités de consultation ne sont pas particulièrement inclusives. Elles ont tendance à refléter l'avis des usagers qui utilisent le service et à ignorer celui des personnes qui utiliseraient le service s'il était amélioré, en augmentant l'accessibilité ou le service en dehors des horaires habituels – par exemple pour accommoder les travailleurs de première ligne qui fonctionnent par quarts. Cela, une fois encore, touche les populations sous-représentées ou marginalisées.

Pour soutenir l'inclusion sociale, l'ACFC recommande ce qui suit :

1. Que le gouvernement fédéral fasse des consultations plus vastes et plus inclusives pendant les étapes initiales et décisionnelles des projets de transport en commun afin d'assurer une plus grande participation et la capacité accrue de divers groupes de participer et de donner leur avis.

Nous soutenons également les recommandations de l'ACTU selon lesquelles le fonds permanent pour le transport collectif doit comprendre trois volets[5] pour minimiser les disparités régionales et assurer l'accès continu au financement des municipalités sans service :

1. Un volet consacré à des projets plus importants, souvent liés au transport ferroviaire, qui nécessitent des fonds de contrepartie provinciaux. Les grands réseaux de transport collectif ont souvent plus besoin de montants de capital, parce que les projets ferroviaires exigent une plus forte concentration de capital – et il est essentiel de tirer profit des fonds supplémentaires des provinces pour couvrir les coûts plus élevés de ces projets de transformation.

Quant à l'atténuation des impacts négatifs et des perturbations temporaires causées pendant la réalisation des projets de transport en commun, l'ACFC recommande ce qui suit :

1. Que le gouvernement fédéral adopte des politiques et des modèles de financement qui incitent à échelonner les projets de transport en commun à grande échelle et pluriannuels pour en faire bénéficier la communauté le plus tôt possible pendant la phase de construction transitoire.

5 ACTU (2021) Exposé analytique, Plan directeur pour le financement permanent du transport collectif page 9

OFFRE ET ABORDABILITÉ DU LOGEMENT

Pour planifier l'augmentation du nombre de logements abordables et de l'accessibilité, il faut des politiques qui reconnaissent les besoins en matière de déplacements des gens qui vivent dans des logements abordables et des nouveaux aménagements axés sur le transport en commun, dont les plans comprennent des logements abordables.

Il faut également une étroite collaboration entre tous les paliers de gouvernement, les autorités de transport et les promoteurs pour réaliser des projets qui tiennent compte de l'intégration adéquate de l'aménagement du territoire.

La coordination opportune entre tous les intervenants améliore la planification intelligente, qui peut permettre de réduire les coûts de construction. De plus, en tirant parti de la planification du développement du transport en commun pour répondre aux besoins en matière de logement, on peut créer des sources de revenus pour compenser certains coûts des projets.

Il importe de noter que, plus tôt cette année, le *National Institute for Transportation and Communities* a constaté que « les logements abordables naturels sont environ deux fois moins nombreux que les logements abordables désignés dans les aménagements axés sur le transport en commun ».[6]

L'ACFC recommande ce qui suit :

1. Que le gouvernement fédéral adopte des politiques et des modèles de financement qui incitent les gouvernements provinciaux à travailler avec les municipalités pour répondre aux enjeux liés à la coordination de l'aménagement du territoire et de la planification du transport en commun.
2. Que le fonds pour le transport collectif accorde la priorité aux nouveaux projets de transport en commun qui allouent un nombre minimal d'unités ou un pourcentage minimal de l'espace au logement abordable.

6 Reid Ewing, Ph.D., Nicole Iroz-Elardo, Ph.D., Arlie Adkins, Ph.D. (2022) Is Transit-Oriented Development Affordable for Low- and Moderate-Income Households? Page 1 https://ppms.trec.pdx.edu/media/project_files/NITC-RR-1328-Is_Transit-Oriented_Development_Affordable_for_Low_and_Moderate_Income_Households_in_terms_of_HT.pdf

ENVIRONNEMENT PROPRE ET SAIN

La priorité de tout nouveau projet de transport en commun ou d'amélioration du transport en commun devrait consister à inciter les navetteurs à laisser leur voiture et à utiliser le transport en commun. Alors que le gouvernement cherche à atteindre des émissions nettes nulles d'ici 2050, cela devrait être le principal objectif, car le transport actif et collectif est la forme de transport la plus propre.

Un plus grand nombre d'usagers augmente la demande, et une demande accrue, associée à des options de financement fiables, entraîne une augmentation du service en matière de fiabilité, de qualité ou de fréquence, et une qualité accrue entraîne une plus grande adoption du transport en commun.

Cela pourrait être accéléré par des incitatifs et des politiques qui encouragent les Canadiens à vivre près des transports en commun et à utiliser ces derniers au lieu d'acheter une voiture. Cela est en opposition, par exemple, au fait d'inciter un usager potentiel du transport en commun à acheter un véhicule plus écoénergétique, car ce dernier a toujours un impact considérable sur l'environnement et sur l'empreinte carbone individuelle.

L'ACFC recommande ce qui suit :

1. Que le gouvernement crée des programmes d'incitation qui encouragent l'utilisation du transport en commun.
2. Que le fonds pour le transport collectif alloue des fonds précisément aux projets de plus grande envergure, souvent ferroviaires, qui permettent de transporter un grand nombre de passagers de manière plus écologique.
3. Que le gouvernement crée un cadre fiscal concurrentiel qui reconnaît et encourage les investissements qui entraînent une réduction des émissions de GES.
4. Que le fonds pour le transport collectif comprenne des critères sur la réduction totale des émissions de GES des projets, ce qui comprend l'utilisation du terme « propre » dans le cadre d'évaluation des demandes de financement.
5. Que le gouvernement crée un cadre fiscal concurrentiel qui reconnaît et encourage les investissements qui favorisent l'utilisation de matériaux de construction ayant l'empreinte carbone la plus faible.

AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE LA PLANIFICATION

Il existe actuellement un manque de cohérence quant à l'aménagement du territoire partout au Canada, plus précisément un manque d'intégration adéquate des systèmes de transport en commun à l'aménagement du territoire. Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle crucial en assurant que les gouvernements provinciaux travaillent avec les municipalités pour améliorer les questions liées à la coordination de l'aménagement du territoire et de la planification du transport en commun.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) et l'ACFC pensent qu'il est essentiel pour les intérêts économiques et de sécurité publique du Canada de promouvoir des pratiques d'aménagement du territoire appropriées entre les chemins de fer et les municipalités. Par l'intermédiaire d'un protocole d'entente (PE), elles ont élaboré les *Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires* (les Lignes directrices) en 2003 et les ont mises à jour en 2013. Les Lignes directrices seront revues en 2023.

Ces Lignes directrices visent à fournir un cadre standard pour l'atténuation et la prévention des problèmes pouvant survenir quand des gens vivent et travaillent à proximité des activités ferroviaires. Elles comprennent des normes détaillées sur l'aménagement et le développement du territoire afin de minimiser les problèmes de bruit, de vibrations et de sécurité à proximité des corridors ferroviaires. De plus, les Lignes directrices traitent des problèmes d'intrusion, qui demeurent une préoccupation de sécurité publique. Par exemple, on a enregistré 42 incidents, 29 décès et 8 blessures graves depuis le début de l'année au Canada.[7] Les Lignes directrices donnent d'importants conseils sur l'installation de barrières de sécurité appropriées afin de décourager les intrusions.

Bien que des progrès soient réalisés quant à l'adoption des Lignes directrices, à ce jour, environ 120 municipalités canadiennes les ont adoptées, en tout ou en partie. Le processus est volontaire, ce qui signifie que toutes les juridictions au Canada ne respectent pas les Lignes directrices. Il est courant que les municipalités demandent aux chemins de fer de fournir de l'information sur les marges de recul et les barrières de sécurité comme conditions d'approbation.

7 Opération Gareautrain. https://www.operationgareautrain.ca/ressources/statistiques/

La vaste étendue du territoire canadien, qui comprend près de 43 000 kilomètres de voies ferrées – le réseau ferroviaire étant 12 % plus grand que le réseau routier (38 000 km) – complique l'adoption des Lignes directrices par l'ensemble des municipalités. Ainsi, l'approche adoptée consiste à encourager les gouvernements provinciaux à inclure les Lignes directrices dans les règlements provinciaux afin de rendre obligatoire la prise en compte des marges de recul entre les aménagements et l'infrastructure ferroviaire (p. ex. *Statements of Provincial Interest Regulations* du gouvernement de la Saskatchewan).[8]

Malgré les efforts continus pour encourager l'adoption des Lignes directrices depuis leur entrée en vigueur en 2003, le rapport de CPCS de 2017, *Land Use Planning, Rail Proximity and Public Safety*, indique qu'une préoccupation clé relative au voisinage des lignes de chemin de fer et des projets d'aménagement du territoire est le manque de cohérence de ce dernier au Canada, plus précisément le manque d'intégration adéquate dans l'aménagement du territoire des considérations de sécurité et d'autres questions créées par la présence des opérations ferroviaires.

L'ACFC recommande ce qui suit :

1. Que le gouvernement reconnaisse le partage des pouvoirs sur l'aménagement du territoire entre les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal.
2. Que le gouvernement établisse des protocoles de consultation ou des mécanismes d'appel en matière d'aménagement du territoire partout au pays, car les procédures actuelles de zonage et de délivrance de permis varient considérablement d'une province et d'une municipalité à l'autre.

8 Gouvernement de la Saskatchewan. *The Statements of Provincial Interest Regulations*. Section 6.14 Transportation. https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/community-planning-land-use-and-development/developing-communities-for-provincial-interest

UNE VISION HOLISTIQUE DU TRANSPORT EN COMMUN

Pour terminer, l'ACFC et ses membres aimeraient préciser que le transport en commun devrait être considéré dans une vision holistique, comme un réseau global, et non pas comme une série d'options de transport offertes en parallèle. Cette vision améliore le service en reliant les différentes options de transport.

Par exemple, les considérations suivantes soutiennent une vision globale :

- Les projets de transport en commun et leur financement doivent tenir compte des connexions intermodales efficaces (p. ex. du bus au train et du train au bus) afin d'offrir aux passagers une qualité de service élevée entre les modes de transport. Il faut que les transporteurs de passagers coopèrent afin d'assurer une intégration transparente entre les différents modes de transport. Si c'est trop compliqué, les gens préféreront utiliser un véhicule personnel.
- La distance à parcourir pour atteindre une station de transport en commun est également un facteur important. Selon la F*ederal Highway Administration du U.S. Department of Transport*, la plupart des gens sont prêts à marcher cinq à dix minutes pour atteindre un arrêt de transport en commun.[9] Il est essentiel de limiter cette distance pour assurer l'accessibilité des passagers. Si la distance est trop longue, les gens préféreront prendre leur voiture.
- La recherche indique que la fréquence du service est l'une des principales considérations des passagers pour l'utilisation du transport en commun.[10]

9 U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration. https://safety.fhwa.dot.gov/ped_bike/ped_transit/ped_transguide/ch4.cfm#:~:text=A.-,Typical%20Walking%20Distance%20to%20Transit,stop%20(see%20figure%20below)

10 Miller et. al., 2018. *Canadian Transit Ridership Trends Study*. https://cutaa**ctu.ca/wp-content/uploads/2021/01/cuta_ridership_report_final_october_2018_en.pdf**

CONCLUSION

Nous vous remercions de prendre en considération le point de vue de l'ACFC sur le financement permanent du transport en commun au Canada. L'ACFC est prête à travailler avec le gouvernement fédéral pour assurer que le financement du transport en commun soutient les organismes de transport et les chemins de fer de passagers, partout au Canada.

Si vous avez des questions ou des commentaires, n'hésitez pas à communiquer avec Ben Chursinoff (bchursinoff@railcan.ca).

Cordialement,

Ben Chursinoff
Analyste des politiques et coordonnateur du programme
Association des chemins de fer du Canada

ANNEXE

LISTE DES COLLECTIVITÉS DOTÉES D'UN TRAIN DE BANLIEUE

SYSTÈMES EXISTANTS

- Calgary
- Edmonton
- Montréal
- Ottawa
- Toronto
- Vancouver
- La région de Waterloo

SYSTÈMES EN COURS DE DÉVELOPPEMENT OU PLANIFIÉS

- Gatineau
- Hamilton
- Longueuil
- La région de Peel
- Québec