



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

**Mémoire préliminaire en marge de l'examen de la  
*Loi sur les transports au Canada***

**Fédération canadienne des municipalités**

**Le 24 décembre 2014**





FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

Les villes et les collectivités canadiennes sont les plaques tournantes de l'activité économique et de l'innovation sociale et environnementale. Elles sont en concurrence pour attirer les meilleurs talents du monde entier et les investissements étrangers nécessaires pour accroître la productivité et la prospérité du Canada. Qu'il s'agisse de collectivités éloignées riches en ressources, de régions ou de zones métropolitaines densément peuplées, les municipalités canadiennes dépendent d'un système national de transport fiable, bien conçu et sécuritaire.

Bien que la politique de transport soit une responsabilité partagée entre les trois ordres de gouvernement au Canada, les changements à la politique nationale des transports ont inévitablement des impacts dans tout le système. Tous les ordres de gouvernement doivent travailler ensemble pour développer un système de transport rationnel, cohérent, multimodal et adapté aux besoins régionaux qui implique toutes les parties prenantes et maintient un équilibre approprié entre la responsabilité du secteur public et le soutien du secteur privé.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est heureuse de participer à la première ronde de consultations qui éclaireront l'examen statutaire de la *Loi sur les transports au Canada (LTC)*, ronde qui doit être complétée avant le 24 décembre 2015. La FCM et ses municipalités membres sont impatientes de contribuer au travail du groupe d'experts au cours de la prochaine année. Les sujets décrits dans le présent mémoire préliminaire fourniront un point de départ pour le dialogue et nous souhaitons vivement poursuivre les discussions avec le président, les conseillers et le Secrétariat dans les mois qui viennent.

La FCM est la voix nationale des gouvernements municipaux depuis 1901. Forte de ses 2 000 municipalités membres, la FCM représente les intérêts des gouvernements municipaux en matière de politiques et de programmes qui relèvent de la compétence fédérale. Nos membres comprennent les plus grandes villes canadiennes, de petites municipalités urbaines et rurales, ainsi que 18 associations municipales provinciales et territoriales.

## **Des investissements à long terme dans les infrastructures municipales de transport**

L'économie globale du Canada est directement tributaire des systèmes de transport dans ses grandes villes. Les Canadiens comptent sur des réseaux de transport modernes et efficaces. Ils comptent sur des routes de grande qualité pour leurs allers et retours au travail. Les entreprises s'appuient sur ces mêmes systèmes pour relier leurs biens et leurs services aux marchés nationaux et internationaux.

Pour bâtir le système de transport concurrentiel à l'échelle mondiale décrit dans le document de travail sur l'examen de la LTC, les gouvernements locaux devront avoir accès à des investissements sûrs et prévisibles, qui leur permettront d'établir leur budget d'une manière responsable et efficace pour leur avenir. Un financement à long terme, prévisible et désigné est essentiel à la planification et la construction d'infrastructures de transport dont la durée de vie s'étend entre 30 et 70 ans. Il est important de noter que des sources de revenus prévisibles sont indispensables tant pour les modèles



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

d'approvisionnement traditionnels que pour les modèles en PPP. Quant à ce dernier, il est peu probable que des partenaires du secteur privé choisissent de participer à un projet en PPP sans assurance sur la façon dont le projet sera financé pour la durée de ce qui peut s'avérer des plans de financement pluriannuels. Cela dit, les municipalités sont les mieux placées pour décider de la forme d'approvisionnement qui offre le plus d'avantages, et ce choix doit rester une décision locale.

Des investissements à long terme sont indispensables. L'état de nos routes et de nos systèmes de transport collectif a une incidence directe et bien documentée sur la productivité économique. Selon le Toronto Region Board of Trade, les embouteillages créés par une infrastructure de transport inadéquate coûtent 6 milliards de dollars à la région de Toronto chaque année en perte de productivité. Ce montant devrait croître à 15 milliards \$ annuellement d'ici 2031. En 2012, le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes – une initiative conjointe de la FCM, de l'Association canadienne de la construction, de l'Association canadienne des travaux publics et de la Société canadienne de génie civil – a conclu que les catégories d'actifs liées à l'infrastructure des routes municipales nécessitent une attention immédiate. Le rapport a constaté qu'une route sur quatre au Canada fonctionne au-dessus de ses capacités, ce qui représente un véritable défi pour le transport des marchandises et des personnes au sein de nos collectivités à court et à moyen terme. Le Bulletin de rendement estime que le coût de remplacement des routes de qualité « faible » à « passable » se situe à 91,1 milliards \$ à l'échelle nationale. Pour le ménage canadien moyen, cela équivaut à un coût de 7 325 \$. (Ces chiffres seront actualisés dans la prochaine édition du Bulletin de rendement qui sera publié à l'automne 2015 et auquel s'ajouteront de nouvelles sections sur les ponts municipaux, les bâtiments et le transport collectif.)

Les récents investissements effectués par le gouvernement canadien par le biais du nouveau plan Chantiers Canada aideront à combler certains des besoins en infrastructures des municipalités au cours des prochaines années. Le Fonds de la taxe sur l'essence (FTE), en particulier, fournit le type de financement prévisible et à long terme sur lequel s'appuient les gouvernements locaux année après année pour bâtir les infrastructures essentielles à la réussite économique du Canada. Une majorité des transferts du FTE sont investis dans le transport collectif et les routes et ponts locaux, avec 39 % et 28 % du financement du FTE investi dans ces deux catégories, respectivement, au mois de mai 2013. Les municipalités canadiennes ont salué la transformation récente du Fonds de la taxe sur l'essence en transfert annuel permanent de 2 milliards \$, dorénavant indexé de 2 pour cent par année.

On s'attend à ce que le Nouveau Fonds Chantiers Canada (NFCC) consente également d'importants investissements dans des projets d'infrastructure de transport au cours des prochaines années, même s'il est important de noter que ce fonds n'est pas réservé à des projets issus des gouvernements municipaux, outre le milliard de dollars du Fonds des petites collectivités pour les municipalités dont la population compte 100 000 résidents ou moins.

Le document de travail de l'examen de la LTC souligne la réalité que bien que ces investissements permettraient de compenser certains des besoins des municipalités en matière d'infrastructures de transport, les besoins de financement dépassent de loin les ressources disponibles à un moment où

tous les ordres de gouvernement sont confrontés à des contraintes budgétaires. Les projets d'infrastructures municipales sont planifiés, financés, exécutés et entretenus pendant 40, 50 et même 60 ans. Pour tirer le meilleur parti des investissements publics et éliminer le déficit des infrastructures municipales, les gouvernements municipaux ont besoin d'importantes sources de revenus supplémentaires, prévisibles, à long terme et dédiées pour compléter les 12 à 15 milliards \$ actuellement investis chaque année par les municipalités qui utilisent les revenus générés localement.

### **Transport ferroviaire et transport de marchandises par rail de façon sécuritaire et efficace**

Le réseau ferroviaire national canadien fait partie intégrante de l'infrastructure de transport national et est vital pour notre prospérité économique. Les exportations représentent environ 30 pour cent du PIB du Canada, et selon l'Association des chemins de fer du Canada, les chemins de fer assurent le transport de près de 50 pour cent des exportations (en volume). Pour les entreprises, comme les producteurs de ressources qui s'appuient sur les chemins de fer, une perte ou même une réduction du service ferroviaire augmente les coûts de production et réduit leur avantage concurrentiel. Le succès futur du Canada dans le commerce international repose sur sa capacité à servir les marchés concurrentiels par tous les modes de transport, notamment le transport ferroviaire.

Le gouvernement fédéral doit travailler avec les sociétés ferroviaires nationales pour atténuer les risques de perturbations comme l'arriéré des expéditions de grain par rail qui s'est produit au cours de l'hiver 2013-2014. Le maintien d'un niveau de confiance élevé dans la capacité du réseau ferroviaire national de respecter les engagements en temps voulu devrait être une préoccupation de premier plan et pourrait nécessiter de nouvelles solutions pour augmenter la capacité ferroviaire et répondre aux exigences de la croissance économique du pays.

#### ***Transport de marchandises dangereuses qui traversent les collectivités***

Le déraillement tragique et l'incendie qui s'en est suivi à Lac-Mégantic, Québec en juillet 2013 a été un rappel déchirant de l'importance d'avoir un solide cadre réglementaire en matière de sécurité ferroviaire et de transport de marchandises dangereuses. Depuis l'incident, la FCM a mené l'appel pour des mesures concrètes afin d'améliorer les régimes de réglementation qui régissent la sécurité ferroviaire et le transport de marchandises dangereuses. Notre position reste la même et établit que Transports Canada doit assurer la pleine mise en œuvre des recommandations de sécurité identifiées par le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST) dans le cadre de son enquête sur la tragédie de Lac-Mégantic et d'autres incidents ferroviaires.

Dirigée par notre Groupe de travail municipal sur la sécurité ferroviaire nationale, la FCM a travaillé avec le gouvernement fédéral pour traiter des questions critiques entourant la sécurité. Cela a abouti à une série de mesures essentielles pour assurer la sécurité des collectivités, notamment: de nouvelles exigences d'assurance responsabilité plus importantes pour les compagnies ferroviaires et les expéditeurs; une phase d'élimination rapide des wagons-citernes DOT-111, peu résistants aux



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

collisions et utilisés pour expédier des liquides inflammables; une nouvelle exigence réglementaire, pour toutes les expéditions des principaux liquides inflammables (c.-à-d., le pétrole brut, l'éthanol, le diesel, etc.), d'avoir des plans d'intervention d'urgence (PIU); une nouvelle exigence pour les compagnies ferroviaires d'effectuer des évaluations de risques détaillées le long des routes principales; et le partage d'informations avec les premiers répondants sur les marchandises dangereuses à des fins, entre autres, de planification d'urgence.

Bien que Transports Canada ait pris des mesures concrètes dans ces domaines, il faut faire davantage pour prévenir de futures tragédies comme celle survenue à Lac-Mégantic. Le développement d'un processus visant à partager les résultats des évaluations de risques des compagnies ferroviaires avec les municipalités et le public, et l'élaboration d'une norme de wagon-citerne plus exigeante pour les expéditions de liquides inflammables sont d'importance particulière. La FCM soutient pleinement la proposition de juillet 2014 de Transports Canada pour une norme de wagons-citernes améliorée, de même que l'engagement de la ministre des Transports de supprimer progressivement, et au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2017, tous les wagons-citernes DOT-111 qui ne respectent pas la norme TP14877 (équivalente à la norme de l'industrie de 2011 de l'American Association of Railroads).

Il y a aussi lieu de développer un mécanisme visant à fournir des informations au public et aux municipalités sur les marchandises dangereuses qui sont expédiées par couloir ferroviaire. La FCM a été impliquée dans l'élaboration de l'*Ordre préventif no 32* de Transports Canada, qui exige des compagnies ferroviaires qu'elles fournissent les historiques d'informations détaillés aux planificateurs municipaux d'intervention d'urgence, sur une base confidentielle. Bien que l'*Ordre préventif no 32* ait fourni des informations utiles au personnel municipal, nos membres ont également identifié la nécessité que plus d'informations soient fournies dans un contexte public.

La FCM est également membre du Groupe de travail sur les interventions d'urgence de Transports Canada, qui a pour mandat d'entreprendre de nouvelles recherches, d'analyser, d'évaluer et de formuler des recommandations pour faire progresser et apporter des améliorations au programme PIU du ministère. La mise en place du partage d'informations en temps réel lors d'urgences entre les compagnies ferroviaires, Transports Canada et les municipalités, et la nécessité d'améliorer la formation au Canada des premiers répondants locaux, afin qu'ils soient bien préparés pour d'éventuels incidents ferroviaires impliquant des liquides inflammables, sont d'importance particulière pour la FCM.

#### ***Minimiser l'impact des passages à niveau obstrués sur la sécurité et la productivité***

Alors que la quantité de marchandises expédiées par rail au Canada augmente, il en va de même pour la quantité de trafic ferroviaire, tant sur le plan du volume que de la fréquence, qui traverse nos villes et collectivités. La réalité de passages plus longs et plus fréquents a conduit à des préoccupations à grande échelle sur la sécurité causées par l'obstruction répétée des passages à niveau par des trains en mouvement.

Le risque de collisions entre trains de passagers et de véhicules est sur la *Liste de surveillance* du BST depuis 2010. En février 2014, la FCM a présenté des commentaires concernant la proposition de

*Règlement sur les passages à niveau (RPN)* de Transports Canada, qui ont été finalisés et publiés dans la *Gazette du Canada*, Partie II, le 17 décembre 2014 et qui sont destinés à répondre aux recommandations de longue date du BST reliées à la gestion de la sécurité aux passages à niveau. Alors que la FCM soutient pleinement l'intention derrière le *Règlement sur les passages à niveau*, il reste des questions pendantes et de première importance reliées à ces passages à niveau et aux collectivités situées à proximité d'un chemin de fer plus généralement.

Une préoccupation importante du secteur municipal concerne la différence de traitement qui est actuellement accordée à l'obstruction des passages à niveau par les trains arrêtés contre leur obstruction répétée par les trains en mouvement. La FCM soutient pleinement l'interdiction faite aux trains en arrêt ou aux opérations de commutation d'entraver un passage à niveau public plus de 5 minutes, comme le stipule l'article 103 (d) du *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada*, et l'article 97 (2) du RPN. Néanmoins, la FCM et ses membres restent extrêmement préoccupés par l'obstruction fréquente des passages à niveau par des trains en mouvement, qui n'est abordée que de façon limitée par l'article 98 du RPN. Bien que cet article comprenne un processus qui permet aux municipalités d'identifier les problèmes de sécurité soulevés par l'obstruction répétée de trains en mouvement, il n'y a pas de limite de temps maximum comme celle qui existe pour les trains en arrêt, même s'il est important de noter que Transports Canada avait proposé une règle d'obstruction de 10 minutes au cours de ses consultations préliminaires sur le RPN.

Dans le processus qui a finalement été intégré dans le règlement final, les compagnies ferroviaires sont tenues de travailler de manière à trouver une solution avec toute municipalité qui identifie un problème de sécurité selon le processus prévu à l'article 98 du RPN. Si cela n'est pas possible dans un délai de 90 jours, les municipalités sont alors en mesure d'aviser le/la ministre des Transports qui peut utiliser ses pouvoirs existants en vertu de l'article 31 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour prendre des mesures devant une menace immédiate à la sécurité.

Alors que la FCM espère que ce processus règlera le cas des passages à niveau obstrués ayant des implications claires en matière de sécurité, le fait demeure que l'obstruction des passages à niveau par des trains en mouvement est autant une question économique que sécuritaire, qui peut provoquer d'importantes perturbations pour l'économie locale de même que pour d'autres mouvements de marchandises effectués par d'autres modes de transport, en particulier le transport routier. Ce problème se fait durement sentir dans des municipalités de toutes tailles et est une préoccupation grandissante en raison de la croissance rapide du volume et de la fréquence des expéditions de fret avec peu ou pas d'augmentation proportionnelle de la capacité du réseau de la part de compagnies de chemins de fer. Cela aboutit à une importante congestion de la circulation qui entraîne des retards et de la frustration pour les véhicules des résidents, des commerces et des services d'urgence.

Pour donner un exemple de l'impact de l'obstruction des trains en mouvement, la Ville de Saskatoon a récemment entrepris une étude de trois mois sur les délais rencontrés à trois passages à niveau d'importance dans le but de quantifier l'ampleur de l'obstruction des passages à niveau dans la ville. L'analyse de la ville a documenté des délais réguliers de plus de 10 minutes aux trois passages à niveau, avec de nombreux délais de plus de 20 minutes. Le fait que les passages à niveau obstrués

puissent avoir des répercussions graves sur le comportement des usagers de la route a aussi fait l'objet d'une étude de Transports Canada en 2014. L'étude a recommandé que Transports Canada envisage de revoir 42 endroits critiques où une évaluation pourrait être faite de la cause ou des causes spécifiques des délais ainsi que des mesures d'atténuation possibles.

En résumé, bien que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* comprenne des dispositions pour faire face aux situations d'obstruction là où une menace claire à la sécurité est manifeste, il n'y a pas de mesures en place pour limiter l'impact économique des passages à niveau obstrués ou établir une limite maximum pour la quantité de temps allouée aux trains en mouvement occupant un passage à niveau. Il est fortement recommandé que l'examen de la LTC envisage des modifications législatives qui pourraient permettre à Transports Canada d'adopter une approche plus globale à l'obstruction des passages à niveau par des trains en mouvement, en tenant compte à la fois de la sécurité et des facteurs économiques.

Pour ce qui relève plus généralement du *Règlement sur les passages à niveau*, il est aussi recommandé que des fonds supplémentaires soient mis à la disposition des municipalités et des compagnies ferroviaires pour les aider à respecter leur obligation de moderniser les passages à niveau existants aux normes de base au cours des sept prochaines années.

#### ***Les questions entourant la proximité des chemins de fer***

Un autre élément pour assurer le déplacement sécuritaire des marchandises dangereuses dans nos villes et nos collectivités consiste en la nécessité d'une planification de l'aménagement du territoire qui tient pleinement compte des questions de sécurité liées au développement des terrains situés à proximité d'installations ferroviaires. Reconnaisant l'importance de cette question, la FCM profite d'un partenariat de longue date avec l'Association des chemins de fer du Canada, axé sur le développement et la promotion de lignes directrices visant à aider les gouvernements locaux (et provinciaux) à prendre en compte ces considérations de sécurité dans la planification municipale de l'aménagement du territoire. En mai 2013, l'Initiative FCM/ACFC sur les questions de voisinage a publié la mise à jour des *Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires* qui comprennent les reculs recommandés pour l'aménagement de nouveaux terrains et un processus pour examiner la viabilité des aménagements intercalaires et de conversion où il n'est pas possible de répondre aux reculs recommandés. La FCM reste résolument en faveur de cette initiative de premier plan, mais il est important de noter que ces questions doivent être abordées par les gouvernements locaux et provinciaux, car le gouvernement fédéral n'a pas autorité sur la planification de l'aménagement du territoire.

Une question liée à la proximité que pourrait vouloir approfondir l'examen de la LTC concerne les intrusions et le contrôle de l'accès autour des corridors ferroviaires, en particulier dans les zones à forte densité urbaine. Transports Canada mène actuellement une étude sur cette importante question avec l'objectif de développer un outil d'évaluation des risques et des contre-mesures pour contrôler l'accès à la propriété des chemins de fer. La FCM est favorable à cette initiative puisque les intrusions sont responsables d'un nombre élevé de blessures et de décès chaque année.



### ***Le service ferroviaire aux passagers***

Les gouvernements municipaux de tout le Canada sont préoccupés par l'avenir du service ferroviaire aux passagers, une partie intégrante et fondamentale de l'infrastructure de transport national. Le service ferroviaire aux passagers est essentiel à la prospérité économique dans de nombreuses régions où l'accès aérien et routier est limité.

Les membres de la FCM ont été encouragés par les récents investissements effectués dans les infrastructures de transport ferroviaire aux passagers, qui ont contribué à remédier à la baisse de la qualité et de la fréquence des services de transport ferroviaire aux passagers, en particulier l'investissement récent de 10,2 millions \$ du gouvernement fédéral pour améliorer un tronçon de voie de 70 km au Nouveau-Brunswick. Cet investissement contribue à maintenir le service de ligne *Océan* de Via Rail à Bathurst et Miramichi. Néanmoins, plus de travail doit être fait pour maintenir et améliorer le service et la fréquence ferroviaire à travers le Canada, en particulier pour répondre aux besoins du développement économique régional.

### **Transport aérien et aéroports**

Le Forum rural et le Forum des collectivités nordiques et éloignées de la FCM s'intéressent depuis longtemps au cadre politique fédéral entourant les aéroports ruraux, éloignés et nordiques.

#### ***La viabilité des petits aéroports ruraux***

Le gouvernement fédéral devrait élargir les critères d'admissibilité pour obtenir du financement en vertu du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA) afin d'inclure les petits aéroports ruraux qui n'offrent pas de services aux passagers réguliers. Ces mesures permettraient une augmentation du flux de capitaux vers ces aéroports, améliorant ainsi leur capacité d'attirer des services passagers pour, éventuellement, mener à une augmentation de la génération de leurs revenus. Cela présente également un avantage pour la sécurité publique, alors que les services d'ambulance aérienne et de lutte contre les incendies de forêt peuvent être compromis lorsque les petits aéroports sont fermés ou en mauvais état.

#### ***Les aéroports nordiques et éloignés***

En raison d'un accès routier et maritime limité à longueur d'année, de nombreuses collectivités nordiques et éloignées du Canada dépendent du transport aérien pour recevoir des produits, équipements et services de première nécessité et pour avoir accès aux marchés pour leurs produits. Les municipalités nordiques et éloignées font face à une forte pression financière pour investir dans les aéroports qui relient leurs collectivités au reste du Canada et du monde.

Avoir des collectivités nordiques et éloignées fortes exige un rôle fédéral plus important pour ce qui relève des investissements dans les aéroports nordiques et éloignés. Avec seulement dix pistes asphaltées dans le nord du Canada, de nombreuses collectivités sont desservies par de petites pistes en gravier et des terminaux qui opèrent au-delà de leur capacité de conception, ce qui crée une charge et une performance désavantageuses pour les exploitants. La plupart des avions à réaction modernes ne sont plus approuvés pour desservir ces aéroports, ce qui exerce une pression



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

supplémentaire sur les collectivités nordiques pour qu'elles investissent dans de coûteuses mises à niveau. Les normes fédérales proposées pour les Aires de sécurité d'extrémité de piste ont également le potentiel d'exercer davantage de pression financière sur les aéroports nordiques et éloignés.

Compte tenu de ces défis, la FCM recommande que le gouvernement établisse un nouveau fonds destiné à répondre aux besoins spécifiques des aéroports nordiques et éloignés, dont le climat est extrême et le nombre de pistes asphaltées, limité. La réalité de l'évolution des conditions météorologiques affecte les niveaux de service dans les aéroports les plus septentrionaux et éloignés du Canada avec jusqu'à 25 pour cent des vols, dans de nombreux aéroports nordiques, annulés ou détournés en raison des conditions météorologiques et de visibilité. Le Système automatisé d'observations météorologiques (AWOS) peut aider à résoudre ces problèmes, mais le coût de la mise en place de cette infrastructure électronique peut être prohibitif. Il est recommandé que le gouvernement établisse un Programme d'investissement dédié aux infrastructures des aéroports nordiques et éloignés afin d'aider à relever ces défis.

## **Conclusion**

La FCM et ses municipalités membres souhaitent poursuivre le dialogue au-delà de ce mémoire préliminaire avec le président, les conseillers et le secrétariat dans l'année qui vient. Nous serons également disponibles pour fournir des commentaires, des exemples et des points de vue régionaux sur les principales questions qui seront soulevées suivant cette première ronde de consultations. Nous espérons que l'examen de la LTC prendra en compte les défis en matière d'infrastructures et de connectivité, et les exigences des villes et des collectivités canadiennes relativement à la sécurité, en reconnaissance absolue du rôle essentiel de notre politique nationale des transports.

Pour plus d'information ou demandes de renseignements complémentaires, veuillez contacter Andrée Chenard, conseillère principale en politiques à [achenard@fcm.ca](mailto:achenard@fcm.ca) ou au (613) 907-6378.