

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Low Income Transit Access (LITA)

Objet : Accès des personnes à faible revenu au transport en commun

Submitted at: Transit Commission

Présenté au: Commission du transport en commun

From/Exp.:

Date: October 21, 2015

File/Dossier :

Commissioner/
Commissionaire: B. Crew
and / et F. Malo

Date: le 21 octobre 2015

OTC 06-15

To/Destinataire:

City Manager / Directeur Municipal

Inquiry:

Some citizens in Ottawa spend the majority of their income on food and shelter – they live below the Low Income Cut-off (LICO) as defined by Statistics Canada. As such, public transit is a luxury that they can rarely afford. Since mobility is an enabler for economic prosperity, and two of the City's goals are to foster economic development and social well-being, the provision of a low-income transit access seems to be in the public interest.

We would therefore like Transit Services staff to:

- Investigate other transit facilities that facilitate access to transit for low-income citizens;
- Investigate the level of subsidization offered in those jurisdictions;
- Advise on the feasibility and considerations, including financial considerations, of implementing a similar program in Ottawa;
- Advise on the amount currently transferred from the Community and Social Services Budget to Transit Services, to support people living in poverty; and,
- Provide the Transit Commission with LITA implementation options, to include an option that could be quickly implemented and that would leverage existing excess capacity in the transit system (i.e. apportion empty seats).

Demande de renseignement:

Certains citoyens d'Ottawa consacrent le gros de leur revenu à l'alimentation et au logement – ils vivent sous le seuil de faible revenu défini par Statistique Canada. Dès lors, le transport en commun est un luxe qu'ils peuvent rarement se permettre. Comme la mobilité est un moteur de la prospérité économique et que la Ville a notamment pour objectif de favoriser le développement économique et le bien-être social, l'accès des personnes à faible revenu au transport en commun semble d'intérêt public.

Certains citoyens d'Ottawa consacrent le gros de leur revenu à l'alimentation et au logement – ils vivent sous le seuil de faible revenu défini par Statistique Canada. Dès lors, le transport en commun est un luxe qu'ils peuvent rarement se permettre. Comme la mobilité est un moteur de la prospérité économique et que la Ville a notamment pour objectif de favoriser le développement économique et le bien-être social, l'accès des personnes à faible revenu au transport en commun semble d'intérêt public.

C'est pourquoi nous aimerions demander aux employés du Service de transport en commun :

- d'explorer d'autres installations de transport en commun qui facilitent l'accès des citoyens à faible revenu au transport en commun;
- d'examiner le niveau de subventions proposé dans les administrations offrant ce type d'appui;
- de fournir des avis sur la faisabilité et les différents volets de la mise en œuvre d'un programme similaire à Ottawa, notamment sur l'aspect financier;
- de fournir des avis sur les crédits actuellement transférés du budget des Services communautaires et sociaux au Service de transport en commun pour venir en aide aux personnes vivant dans la pauvreté;

de proposer à la Commission du transport en commun différentes options pour la mise en œuvre de l'accès des personnes à faible revenu au transport en commun, dont une option qui pourrait être rapidement mise en œuvre et qui tirerait parti de la capacité excédentaire actuelle dans le réseau de transport en commun (c'est-à-dire attribution des places inoccupées).

Response (Date: 2016-Apr-29)

The City of Ottawa currently provides financial support for the transportation costs of approximately 22,000 of the 31,000 low-income residents who are transit customers.

In addition, the City provides other assistance to low-income residents, including help

with daycare, finding employment and financial assistance, housing, home support services, essential health and social supports, and property tax deferral.

In preparing this response to the inquiry, Transit Services staff consulted with staff in the Community and Social Services department (CSSD) over several sessions to fully understand how the definition of low income is quantified and applied for the purpose of social service and other benefits. CSSD staff were very helpful and shared their vast knowledge and expertise in this area. They explained the many ways in which the City of Ottawa provides assistance to people with low incomes, and they also explained how many transit users benefit from subsidized fares through their department. Transit Services staff also had productive conversations with several other transit agencies, including Calgary Transit and the Edmonton Transit System (ETS) whose staff were very willing to provide detailed information on their attempts at introducing, and the operation of, low-income transit fares.

Low-income and fare discounts

A low-income fare product is a fare product offered to residents of a city who meet specific eligibility criteria. These criteria can include proof of before- or after-tax income, or proof of participation in social assistance programs such as the Ontario Disability Support Program (ODSP), Ontario Works (OW), or other government assistance programs.

A low income cut-off is an income threshold below which a family will likely devote a larger share of its income to basic necessities than an average family would. The low income cut-off defined by Statistics Canada is "...an income threshold at which families are expected to spend 20 percentage points more than the average family on food, shelter and clothing."

Approximately 145,000 people, or 15 per cent of the population of Ottawa, have, or are members of families with, incomes below the low income cut-off.

Low-income discounts in other cities

Some Canadian transit agencies offer, or have looked at offering, low-income discounts to customers who qualify. Staff conducted a scan for low-income transit discounts across the country. Of the agencies that do offer some form of low-income discount, different criteria are used for determining eligibility and each agency has a different way in which they offer and operate their program.

Calgary Transit offers a low-income pass that carries a 55 per cent discount, which is

funded from the municipal tax levy. Calgary has 115,000 eligible residents with incomes below the low income cut-off, of which 22,600 choose to use transit and purchase a low-income pass. Calgary estimates their fare revenue loss at \$5.5 million, not including administrative costs. In Edmonton, ETS recently considered offering a 35 to 60 per cent discount for low income transit users. Their estimated fare revenue loss scenarios ranged from \$1.6 million to \$6.4 million, and Edmonton City Council did not implement the discount.

Low-income transit customers in Ottawa

Using demographic information from the 2011 travel survey, it is estimated that 31,000 transit customers in Ottawa have incomes below the low income cut-off. Discounts on transit fares are available to many of these customers.

Discounts/assistance available to low-income customers

One source of transportation funding available to low-income customers is a financial benefit provided through the Ontario Works program, whereby eligible participants receive a financial benefit for transit to cover the cost of a monthly pass or single-ride fares. In all, Ontario Works provides support to approximately 31,000 people in 17,000 households in Ottawa. Of these people, approximately 7,900 receive a financial benefit that covers their transit fares, to support their employment goals.

Discounted transit fares are available to three groups of customers, and some of those customers are considered to have low incomes. The Community Pass, with a discount of 60 per cent from the regular fare, is used by approximately 5,400 low-income customers. Seniors' fares, at a discount of 24 to 60 per cent and with free travel on Wednesdays, are used by approximately 3,600 low-income customers. Student passes, at a discount of 20 to 24 per cent, and the U-Pass, purchased through a university or college, are used by approximately 5,400 low-income customers.

Approximately 8,800 transit customers receive no discount or reimbursement through the programs described above. These are low-income customers who are not seniors, students, or children, who do not participate in ODSP or Ontario Works, and who are not Para Transpo customers. Of this group, 4,100 pay for transit using regular priced single-ride fares such as cash, tickets and e-purse, and 4,700 purchase regular-priced monthly passes.

OC Transpo also sells single-ride tickets and passes to community support agencies across the city, who distribute the tickets and passes to clients in need. Some of the people who do not receive the discounts or reimbursements described above could be

receiving assistance for their transportation costs through community support agencies.

Funding for discounts/assistance

The value of the discounted fares provided to transit customers amounts to \$16.3 million per year. These discounts are funded from property taxes, \$10.6 million as part of the transit operating budget and \$5.7 million as part of the Community and Social Services operating budget. The Ontario Works employment assistance benefit for transportation amounts to \$7.9 million per year, currently funded 94 per cent by the Province of Ontario and six per cent from property taxes, but all Ontario Works benefits are scheduled to be funded 100 per cent by the province starting in 2018. In all, \$24.2 million per year in discounts and assistance is made available for low-income customers and other customers who qualify.

If Council were to extend the existing discounts to all low-income customers, the cost of the discount could be funded through property taxes, through adjustments to the current discount levels, or through adjustments to base fares.

In the potential low-income fare scenarios that staff analysed for this response, the discounted fares would not be available to customers who are receiving funding through Ontario Works to cover their transportation costs. This assumption has the benefit of keeping the incremental cost low but has the disadvantages of requiring more administrative process and of introducing some inequity, as the employment assistance benefits are fluid and are assessed more frequently than the eligibility for low-income transit fares would be. Providing analysis or advice on the relative policy benefits of providing support for low-income residents through employment assistance benefits or through discounted transit fares is beyond the scope of this response.

Administering low-income discounts

If a low-income fare program were to be implemented, OC Transpo and Community and Social Services staff would cooperate to check the eligibility of customers requesting a low-income fare product. Customers would apply at OC Transpo Customer Service Centres, and staff would need approximately one week to verify eligibility.

Once a customer is verified as eligible, they would receive their discounted monthly pass on a Presto card. The Presto card would not be transferable, and customers would need to carry photo identification to confirm their identity to fare inspectors. Customers would renew their registration every year.

A one-time staffing cost of approximately \$200,000 would be required to initially enrol customers in the program. Once customers have enrolled and the program has stabilized, the level of effort required for renewals and changes in the customer group would be managed within the regular staffing levels. Though staff do not currently forecast the need for additional staff members long-term, these additional tasks would need to be incorporated into the administrative systems of both OC Transpo and CSSD, and would have knock-on effects on other services or would require additional funding once the currently-available staff capacity is consumed.

Cost of providing discounts

Two levels of discount were analysed, to be in line with the current discounts offered by OC Transpo.

If a discount similar to that of the student monthly pass, at 24 per cent, were offered to low-income customers, it would cost \$1.3 million per year.

If a discount similar to that of the seniors' monthly pass and Community Pass, at 62 per cent, were offered to low-income customers, it would cost \$3.3 million per year.

As noted earlier, these costs are on the assumption that low-income fares would not be available to customers who receive transportation funding through the Ontario Works program. If those customers were included, the costs would be approximately 2.5 times higher, at approximately \$3.3 million for a 24 per cent discount and \$8.3 million for a 62 per cent discount.

Réponse (Date: le 29 avril 2016)

La Ville d'Ottawa accorde actuellement un soutien financier destiné au transport à environ 22 000 des 31 000 usagers du transport en commun qui ont un revenu faible.

De plus, la Ville fournit d'autres formes de soutien aux résidents à faible revenu, dont de l'aide pour la garde d'enfants et la recherche d'emploi, du soutien financier, du logement, des services d'appui à domicile, des soutiens essentiels à la santé et du soutien social ainsi que des reports d'impôt foncier.

Pour répondre à cette demande de renseignement, le personnel du Service de transport en commun a consulté celui des Services sociaux et communautaires au cours de plusieurs séances afin de bien clarifier la méthode servant à déterminer si une personne est à faible revenu et la manière dont ce critère est appliqué pour décider si elle est admissible aux services sociaux ou à d'autres avantages. Les employés des Services sociaux et communautaires ont été d'une grande aide en faisant part de leurs

connaissances et de leur expertise considérables dans ce domaine. Ils ont expliqué les nombreuses façons dont la Ville d'Ottawa aide les personnes à faible revenu, et ont aussi précisé que beaucoup d'usagers du transport en commun profitent de tarifs réduits offerts par leurs services. Les employés du Service de transport en commun ont eu des discussions fructueuses avec ceux d'autres sociétés de transport en commun, comme le service de transport en commun de Calgary et le réseau de transport en commun d'Edmonton, qui ont volontiers fourni des renseignements détaillés sur leurs tentatives de mettre en œuvre des tarifs réduits.

Faible revenu et tarifs réduits

Le tarif réduit pour personnes à faible revenu est offert aux résidents qui répondent à certains critères d'admissibilité. Ils pourraient notamment devoir fournir une preuve de revenu (avant ou après impôt) ou une preuve de participation à un programme d'aide sociale, comme le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), le programme Ontario au travail (programme OT) ou d'autres programmes de soutien gouvernementaux.

Le seuil de faible revenu est celui en deçà duquel une famille est susceptible de dépenser une part plus importante de son revenu pour se nourrir, se loger et se vêtir qu'une famille moyenne. Statistique Canada le définit comme « ...un seuil de revenu à partir duquel on s'attend à ce que les familles dépensent 20 points de plus que la famille moyenne pour l'alimentation, le logement et l'habillement ».

Environ 145 000 personnes, soit 15 p. cent de la population d'Ottawa, se trouvent, ou sont membres de familles que se trouvent sous le seuil de faible revenu.

Tarifs réduits dans d'autres villes

Certaines sociétés de transport en commun canadiennes offrent ou envisagent d'offrir un tarif réduit pour les clients à faible revenu admissibles. Le personnel a recensé les tarifs réduits offerts à l'échelle du pays. Les critères d'admissibilité et les caractéristiques des programmes varient selon les sociétés.

Le service de transport en commun de Calgary offre un rabais de 55 p. cent sur les laissez-passer, financé à même l'impôt municipal. Calgary compte 115 000 résidents admissibles se situant sous le seuil de faible revenu, dont 22 600 font le choix d'utiliser le transport en commun et de se procurer un laissez-passer. Calgary estime que cette mesure entraîne des pertes de revenus de 5,5 millions de dollars, sans compter les frais d'administration. Le réseau de transport en commun d'Edmonton a récemment envisagé d'offrir un rabais de 35 à 60 p. cent pour les usagers à faible revenu, ce qui

aurait représenté des pertes de revenus entre 1,6 et 6,4 millions dollars; le Conseil municipal d'Edmonton a décidé de ne pas aller de l'avant.

Usagers à faible revenu du transport en commun à Ottawa

Selon les données démographiques de l'enquête sur les déplacements de 2011, on estime à 31 000 le nombre d'usagers du transport en commun, à Ottawa, qui se trouvent sous le seuil de faible revenu. Beaucoup d'entre eux sont admissibles à un rabais.

Rabais et soutiens offerts aux usagers à faible revenu

Le programme Ontario au travail constitue une source de financement du transport en commun pour les usagers à faible revenu. Dans le cadre de ce programme, les personnes admissibles reçoivent une allocation permettant de couvrir le coût d'un laissez-passer mensuel ou de trajets uniques. Au total, le programme soutient environ 31 000 personnes dans 17 000 foyers de la capitale. De ces gens, 7 900 se voient rembourser leurs frais de transport, en appui à leurs objectifs d'emploi.

Des rabais sont offerts à trois groupes de clients, et certains de ces clients sont réputés de toucher un revenu faible. D'abord, environ 5 400 usagers à faible revenu achètent un laissez-passer communautaire à prix réduit de 60 p. cent. En outre, quelque 3 600 aînés profitent d'un rabais d'entre 24 p. cent et 60 p. cent et du transport gratuit les mercredis. Enfin, approximativement 5 400 usagers achètent un laissez-passer pour étudiant (entre 20 p. cent et 24 p. cent moins cher) ou un laissez-passer U-Pass, en vente dans les universités et les collèges.

Par ailleurs, approximativement 8 800 usagers à faible revenu du transport en commun ne profitent d'aucun de ces rabais ou remboursements. Il s'agit des usagers qui ne sont ni des aînés, ni des étudiants, ni des enfants, qui ne bénéficient pas du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou du programme Ontario au travail, et qui ne sont pas des usagers de Para Transpo. Parmi ces usagers, 4 100 paient pour des trajets uniques en argent comptant ou avec le porte-monnaie électronique, et 4 700 achètent des laissez-passer mensuels au prix régulier.

Certains de ces usagers reçoivent tout de même du soutien, car des agences de soutien communautaire de la ville distribuent aux personnes dans le besoin des billets individuels et des laissez-passer vendus par OC Transpo.

Financement des rabais et des soutiens

Chaque année, les rabais offerts aux usagers du transport en commun totalisent

16,3 millions de dollars, et sont financés à même les impôts fonciers; 10,6 millions de dollars sont dépensés dans le cadre du budget d'exploitation du transport en commun, et 5,7 millions de dollars sont tirés du budget de fonctionnement des Services sociaux et communautaires. Quant au programme Ontario au travail, il octroie 7,9 millions de dollars par année en allocations de transport pour soutenir les chercheurs d'emploi. Actuellement, ce programme est financé à 94 p. cent par la province de l'Ontario et à 6 p. cent par l'impôt foncier de la Ville, mais le financement devrait provenir entièrement de la province dès 2018. Au total, ce seront 24,2 millions de dollars en rabais et soutiens qui seront offerts aux usagers admissibles, notamment ceux à faible revenu.

Si le Conseil décidait d'étendre les rabais existants à tous les usagers à faible revenu, il pourrait augmenter le financement tiré de l'impôt foncier, en rajustant ce dernier aux rabais, ou augmenter les tarifs de base du transport.

Dans le cadre des scénarios analysés en vue de la présente réponse, les usagers qui reçoivent un soutien du programme Ontario au travail ne seraient pas admissibles aux tarifs réduits. Cette hypothèse présente l'avantage de limiter les coûts supplémentaires, mais sa mise en œuvre nécessiterait plus de processus administratifs et serait quelque peu inéquitable, car les prestations de soutien à l'emploi sont souples et font l'objet d'une évaluation plus fréquente que l'admissibilité aux tarifs réduits. Une analyse ou un avis concernant les avantages relatifs des prestations de soutien à l'emploi par rapport aux tarifs réduits sortirait du cadre de la présente réponse.

Gestion des rabais offerts aux usagers à faible revenu

Si un nouveau programme de tarif réduit est mis en œuvre, OC Transpo et le personnel des Services sociaux et communautaires collaboreront pour vérifier l'admissibilité des usagers qui souhaitent profiter d'un tarif réduit. Ces derniers devront présenter une demande dans un des centres de service à la clientèle d'OC Transpo, puis attendre environ une semaine.

Les usagers admissibles recevront ensuite un laissez-passer mensuel à tarif réduit sur une carte Presto. La carte Presto ne pourra être utilisée que par son détenteur, qui devra être en mesure de produire une pièce d'identité avec photo pour le contrôleur de tarifs et devra renouveler son adhésion au programme chaque année.

Un coût initial d'environ 200 000 \$ sera requis pour embaucher du personnel en vue de la première inscription des usagers à ce programme. Une fois cette étape terminée et le programme stabilisé, les coûts des renouvellements et des changements seront inclus dans le budget de fonctionnement ordinaire. Bien qu'il ne soit pas question, pour

l'instant, d'embaucher d'autres employés à long terme, ces tâches supplémentaires devront être ajoutées aux systèmes administratifs respectifs d'OC Transpo et des Services sociaux et communautaires. Elles auront ainsi des répercussions sur les autres services ou nécessiteront un financement additionnel, une fois que les ressources actuelles auront atteint leur capacité maximale.

Coût généré par les rabais

Deux types de rabais semblable à ceux offerts actuellement par OC Transpo ont été analysés.

Offrir un rabais de 24 p. cent, comme le laissez-passer mensuel étudiant, coûterait 1,3 million de dollars par année.

Offrir un rabais de 62 p. cent, comme le laissez-passer mensuel pour aînés et le laissez-passer communautaire, coûterait 3,3 millions de dollars par année.

Comme il a été souligné plus haut, ces coûts tiennent compte de l'hypothèse selon laquelle les tarifs réduits ne seraient pas offerts aux clients qui reçoivent des prestations de transport dans le cadre du programme Ontario au travail. Si on laisse tomber cette hypothèse, les coûts seraient environ 2,5 fois plus importants, soit environ 3,3 millions de dollars pour un rabais de 24 p. cent et 8,3 millions de dollars pour un rabais de 62 p. cent.

Standing Committees / Commission Inquiries:

Demande de renseignements des Comités permanents / Commission :

Response to be listed on the Transit Commission Agenda of May 9, 2016

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Commission du transport en commun prévue le 9 mai 2016