

Présentation aux consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal



Novembre 2015

Présentation

TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec, travaille depuis 2011 à proposer des pistes de solutions pour mettre fin à la crise de sous-financement des transports collectifs au Québec.

TRANSIT se veut un lieu de convergence des analyses et des solutions en matière de transports durables au Québec. Sa mission est de favoriser le développement et l'amélioration des services de transports collectifs au Québec, en s'assurant qu'ils reçoivent le financement nécessaire pour permettre au plus grand nombre possible de citoyens d'en bénéficier. Plus de cinquante organisations réparties sur tout le territoire du Québec sont membres de TRANSIT, qui compte également sur le soutien d'un comité d'experts en matière de transports et d'urbanisme. Pour devenir membre, pour consulter la liste des organismes membres et lire les publications: www.transitquebec.org.

Depuis sa création en août 2011, TRANSIT a fait état de plusieurs recommandations pour pallier la crise des transports et aider le gouvernement et les organisations de transports collectifs à atteindre leurs objectifs d'achalandage d'ici 2020, dont le rééquilibrage des investissements en transports (30% aux transports collectifs), multiplier par cinq le financement du développement de l'offre de service en transport collectif via le Fonds vert et l'utilisation du Fonds Chantiers Canada pour financer les projets de transports collectifs au Québec.

Remerciements

TRANSIT remercie la Commission de l'avoir convier à s'exprimer sur l'important projet de loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. Nous félicitons le ministère des Transports pour le travail ayant mené à ce projet de loi aux nobles objectifs.

Comme en témoigne notre existence, les aspects financiers et budgétaires des mesures touchant le transport collectif sont très importants, notamment dans le contexte où le transport collectif a été et est toujours sous-financé et, qui plus est, lors d'une crise des infrastructures de transport, comme celle que nous vivons actuellement, qui tend à remettre en question les grandes décisions d'infrastructures et de mobilité.

Appréciation générale du projet

TRANSIT salue le travail important qui a été nécessaire pour dévoiler le projet de loi 76. L'organisation du transport collectif métropolitain en sera grandement modifié, mais il appert que les mesures de financement des transports collectifs devront être améliorées afin d'aboutir à une réforme porteuse et salubre. Comme il s'agit du champ d'expertise de l'Alliance, notre avis portera uniquement sur l'aspect financier de la réforme.

1. LES TRANSPORTS COLLECTIFS ET LEUR FINANCEMENT, UN ENJEU INCONTOURNABLE

Les transports collectifs sont une force majeure pour le Québec, à de nombreux égards: économie et emplois, santé, environnement, mobilité, etc. Investir dans ce bien collectif est très porteur. À l'époque où il faut remplacer la majorité des infrastructures de transport du Québec, l'enjeu du financement des infrastructures de transports collectifs est incontournable et exigera des efforts budgétaires qu'on n'a pas connus jusqu'ici.

L'Alliance rappelle d'emblée que les enjeux touchant le transport collectif, dont le financement, la gouvernance et d'autres ne peuvent être traités en vase clos. En effet, cette option de transport fait partie d'un vaste cocktail d'options qui sont offertes comme solution de mobilité aux citoyens. L'offre des différentes options de transports a nécessairement un impact sur les autres offres; il en va de même pour le financement. Un choix d'investir dans une solution collective de transport est un choix de ne pas investir ailleurs. C'est sous l'angle de la mobilité des personnes qu'il faut étudier la problématique, pas sous celui du déplacement des véhicules.

Rééquilibrer les investissements de l'État en transport

Un telle logique a mené à la création du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) en 2010, qui finance les services de dette liés aux infrastructures de transport routier et collectif. Le FORT a jusqu'ici servi à financer dans une proportion de quelques 85 % les infrastructures routières et de 15 % celles de transports collectifs. Suite à une demande de nombreux intervenants et à la recommandation de la Communauté métropolitaine de Montréal dans son rapport de la commission du transport de la communauté sur le transport en commun¹, le gouvernement a reconnu le principe qu'il faudrait s'approcher d'un financement du FORT à 70 % du routier et à 30 % du transport collectif. Ce principe a été maintenu par l'actuel gouvernement, avec les propositions d'investissements inscrits au Plan québécois des infrastructures (PQI).

Toujours dans l'optique de ne pas traiter isolément les différentes infrastructures de transports, TRANSIT estime que les exigences de gouvernance, les critères de choix et les processus administratifs existants dans l'autorisation des projets de transports ne doivent pas imposer un fardeau supplémentaire au mode collectif, sous peine de favoriser le déploiement du réseau routier². C'est dans cette logique qu'il faut alléger les processus administratifs d'autorisation des projets de transport

¹ Communauté métropolitaine de Montréal, *Rapport de la commission du transport sur le transport en commun*, août 2012.

² Voir *Vivre en Ville 2013, Deux poids, deux mesures*, Coll. « L'Index », 32 p.

collectif au ministère des Transports pour faciliter un meilleur taux de réalisation des investissements budgétés (voir section 3).

L'Alliance estime que l'exigence imposée à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), à l'article 21 du projet de loi, de produire un programme d'immobilisations du transport collectif sur 10 ans est une excellente proposition en saine gestion financière. Cependant, comme elle constitue une exigence administrative et de transparence supplémentaire, TRANSIT propose d'imposer les mêmes obligations de reddition de comptes pour le réseau routier sous responsabilité du ministère des Transports du Québec, et de rendre public ces programmes pour les volets routiers et collectifs.

Recommandation 1 - Ajouter au réseau routier sous responsabilité du ministère des Transports du Québec les mêmes exigences décrites aux articles 20 à 24 pour l'ARTM, qui font partie d'une saine gestion financière. De plus, ces programmes d'immobilisations, pour les volets collectifs et routiers, devraient être rendus publics.

TRANSIT souligne également qu'à la partie II sur l'ARTM (chapitre II, sections III et IV) les plans demandés sur dix ans sont tout à fait en concordance avec la vision financière à long terme qu'on souhaite donner aux infrastructures, et concordent avec le PQI du gouvernement du Québec sur dix ans. TRANSIT invite le gouvernement à poursuivre dans cette optique de vision à long terme, mais précise qu'il n'y a pas que les programmes d'immobilisations du gouvernement qui affectent les sommes disponibles pour les transports collectifs. En effet, les sommes des programmes de soutien aux transports collectifs viennent également alimenter le développement possible dans les différentes municipalités. Or, depuis 2011, malgré l'arrivée planifiée de sommes importantes issues du Fonds vert pour la lutte aux changements climatiques, il n'y a toujours pas d'optique de financement de programmes à long terme de la part de Québec.

Nous rappelons à l'attention de la commission à quel point la Politique québécoise du transport collectif, mise en place en 2006 sous l'impulsion du premier plan de lutte contre les changements climatiques, a été un franc succès de développement pour les transports collectifs au Québec. Ce succès est essentiellement dû à des objectifs ciblés, des mesures précises pour y arriver, et des moyens financiers en support, sur une période prévisible, soit de cinq ans (2006-2011). Le résultat frappe l'imaginaire: on attendait 8 % de hausse d'achalandage dans les transports collectifs, il y en a eu 11 %! Depuis 2011, les programmes de soutien sont plutôt reconduits annuellement, sur une période de douze mois, ce qui ne permet pas un saine horizon de planification pour les sociétés de transport, comme les plans d'immobilisations demandés à la nouvelle ARTM.

C'est en 2012 que le gouvernement du Québec a annoncé le Plan d'action contre les changements climatiques 2013-2020. Grâce au marché du carbone, on savait déjà que les sommes disponibles pour la lutte contre les changements climatiques seraient beaucoup plus importantes. Depuis, les revenus ne font que croître. Or, les dépenses en transport collectif stagnent. Rien ne soutient une telle logique qui a

pour effet de retarder des investissements, dont on sait pourtant que les effets positifs se multiplieront avec le temps. TRANSIT croit, à l'instar de plusieurs groupes l'ayant réitéré à la veille de la conférence COP21³, qu'il faut un cadre financier avec des moyens ambitieux et à long terme pour les transports collectifs.

Recommandation 2- Que le gouvernement annonce une politique québécoise du transport collectif 2016-2020 qui détaille des cibles, des moyens et des budgets pour le développement des réseaux de transport collectif.

Le meilleur scénario serait de faire connaître, sur un horizon pluriannuel, les modalités de programmes et les budgets disponibles pour le soutien au transport collectif, en visant un horizon de planification similaire à celui du PQI québécois et du programme d'immobilisations de l'ARTM.

³ «Conférence de Paris sur les changements climatiques - Le transport collectif, chaînon manquant de la stratégie québécoise : il faut de nouveaux moyens budgétaires», 11 groupes, 18 novembre 2015, <http://www.equiterre.org/communiqu%C3%A9/conference-de-paris-sur-les-changements-climatiques-le-transport-collectif-chainon-manqua>

2. LE CADRE FINANCIER PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI 76

Le financement de la région de Montréal

Le projet de loi 76 revoit la façon dont seront gérées les sommes perçues pour le transport collectif dans la grande région de Montréal. Essentiellement, l'article 77 et suivants revoit l'équilibre entre les municipalités de la région et prévoit un nouveau mode de gestion centralisée des recettes à l'ARTM. L'ARTM ne recevra pas la compétence de financement dévolue à l'AMT (art. 69.3 de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport) sur une taxe sur les parcs de stationnement. Même si cette disposition n'a pas été utilisée à ce jour, elle peut s'avérer utile et devrait également être confiée à l'ARTM.

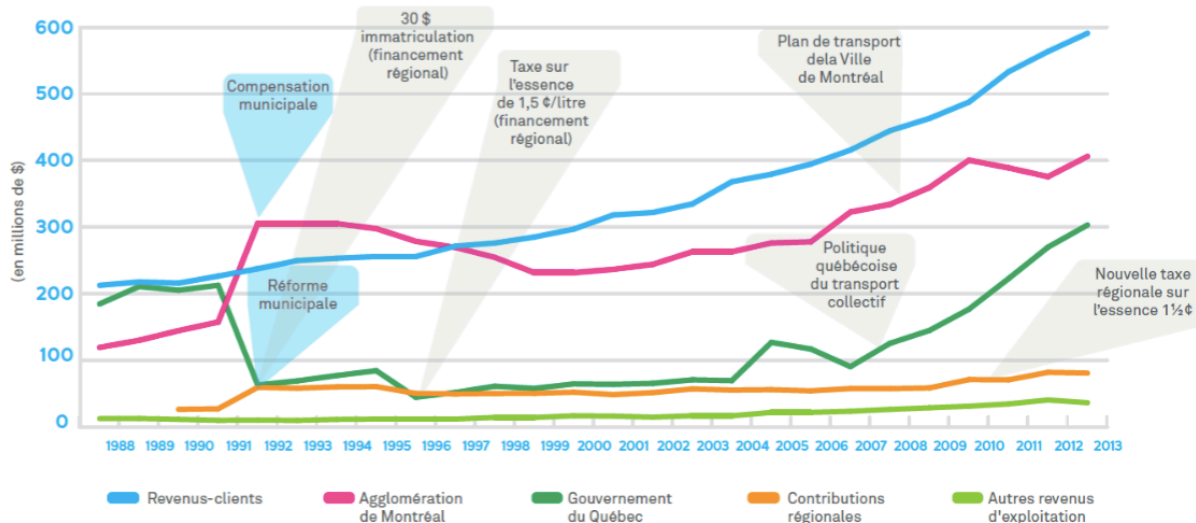
Comme source accrue, on retrouve l'article 77.6 qui permettra à l'ARTM d'obtenir des revenus supplémentaires grâce à une taxe sur l'immatriculation sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (qui remplace celle de l'agglomération de Montréal). Il s'agit là d'une excellente disposition, qui permettra aux transports collectifs régionaux, d'accroître leurs revenus de quelques dizaines de millions de dollars si on applique le taux actuellement en vigueur dans l'agglomération de Montréal.

Considérant les défis de la région, le projet de PMAD et sa liste de projets déjà priorisée ainsi que le déficit d'exploitation de l'AMT, cette mesure ne sera en quelque sorte qu'un baume sur les plaies causées par les décennies de sous-financement des réseaux de transport collectif. La marge octroyée par l'article 77.6 ne donne pratiquement aucun levier supplémentaire aux transports collectifs métropolitains, si ce n'est d'équilibrer ses budgets annuels. C'est à nouveau la logique du «plus de pouvoir local, pas plus de moyens». Donc, pour donner du sens à la réforme, et pour aider au développement du transport collectif métropolitain, TRANSIT recommande d'ajouter au projet de loi de nouvelles sources de financement des transports collectifs.

Les contributions des différentes sources de financement

Le transport collectif québécois a souffert de décennies de sous-financement, notamment depuis la réforme du début des années 90 qui a consacré le désengagement du gouvernement du Québec. Depuis, les utilisateurs et les municipalités ont absorbé l'essentiel de la croissance des frais, avec un retour plus récent de Québec.

Graphique 8 : Évolution des sources de financement de la STM, 1988 - 2013



Note : inclut le remboursement en capital de la dette à long terme, ainsi que la SOFIL et exclut le manque à gagner de 20 M\$.

Source : STM, Avis présenté dans le cadre des consultations prébudgétaires 2014-2015 du ministère des Finances et de l'Économie du Québec, Janvier 2014.

En effet, les usagers ont continuellement été indexés au-delà de l'inflation et les municipalités ont accru leurs participations à des niveaux jusque là inégalés. On ne pourra donc compter sur eux pour faire l'effort supplémentaire requis pour développer les transports collectifs. Pour le centre de recherche CIRANO, l'option des hausses tarifaires «serait incohérente avec les objectifs de la CMM d'accroître la part modale des TC», notamment à cause de l'élasticité de la demande⁴.

En plus d'engagements supplémentaires du gouvernement du Canada et de contributions rehaussées en provenance du Fonds vert (voir recommandation 2), le projet de loi doit dégager plus de moyens pour les immobilisations de transports collectifs, à la fois pour la part qui relève de Québec et pour celle qui relève des municipalités. On sait déjà que le local n'a plus les moyens d'accroître sa part de contribution dans les programmes à frais partagés: il y a notamment 18,42 M \$ qui sont restés sur la table en 2013-14 dans le Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de service de transport en commun notamment parce que les municipalités n'arrivaient pas à fournir leur part accrue⁵.

La mesure la plus appropriée à ce moment-ci : la taxe sur les carburants

À court terme dans le projet de loi et dans le prochain budget de l'État, TRANSIT recommande au gouvernement du Québec de miser sur la taxe sur les carburants québécoise pour plusieurs raisons.

⁴ CIRANO, «Étude sur la tarification routière pour la région métropolitaine de Montréal», Juin 2013, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2013RP-16.pdf>.

⁵ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Bilan 2013-2014 des plans d'action sur les changements climatiques. 2015. 110 pages. [En ligne]. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan-2013-2014/bilanPACC-2013-2014.pdf>

(1) Cette mesure de taxation accrue s'inscrit directement dans la lignée de l'écofiscalité recherchée par le gouvernement et proposée par le ministre des Finances pour le budget 2016⁶. Rappelons que l'écofiscalité permet de taxer davantage les usages qu'on souhaite limiter afin de favoriser les changements de consommation, dans ce cas-ci en faveur de la mobilité durable.

(2) La taxe sur l'essence est fixée en valeur absolue et l'inflation diminue conséquemment la valeur de cette taxe. Comme la taxe sur l'essence a déjà représenté 25% du prix de l'essence, mais n'est plus que de quelques 15%, l'incitatif écofiscal à diminuer la consommation est de moins en moins pertinent⁷. De plus, la part des revenus de la taxe sur l'essence dans les revenus autonomes de l'État décroît constamment; l'État se prive de centaines de millions de dollars grâce à la taxe sur l'essence, avec un effet somme toute limité sur les consommateurs. Deux propositions nous semblent particulièrement intéressantes à cet égard: éviter l'attrait à la consommation de davantage de pétrole lors de la baisse du prix de détail en imposant une redevance temporaire vouée au réinvestissement en transport collectifs (proposition d'Équiterre en février 2015⁸), mais surtout accroître la taxe de manière permanente: chaque cent de taxation supplémentaire coûte environ 14,40 \$ à l'automobiliste⁹ et rapporte entre 100 et 150 M \$ de dollars à l'État par année.

(3) De plus en plus d'intervenants concluent à la nécessité de tarifier la congestion, afin d'en diminuer les effets. Comme les mesures plus directes comme le péage ou la tarification kilométrique ont, encore à ce jour, des désavantages administratifs ou technologiques, la taxe sur les carburants est favorisée. C'est notamment la conclusion privilégiée par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain¹⁰ et par le CIRANO¹¹.

TRANSIT privilégiera donc également le rehaussement de la taxe sur l'essence dans la région métropolitaine, après certaines mises en garde. En effet, pour des raisons d'équité régionale, de montants de revenus générés, pour éviter d'éroder une base de taxation de l'État, ainsi que pour soutenir les trois points précédents, il faut avant tout hausser la taxe sur les carburants pour tout le Québec, et non pour la seule région métropolitaine.

⁶ Le Soleil, 5 novembre 2015, «Québec met le cap sur l'écofiscalité», <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201511/05/01-4917826-quebec-met-le-cap-sur-lecofiscalite.php>

⁷ Voir le mémoire de la STM, «Optimiser le financement du transport collectif», Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, octobre 2014.

⁸ Équiterre, «Baisse des prix du pétrole: Mieux en répartir les bénéfices pour renforcer l'économie du Québec et de ses régions», Mémoire présenté au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2015, Février 2015, http://www.equiterre.org/sites/fichiers/equiterre_-_consultations_pre-budgetaires_-_2015-2016_-_final.pdf

⁹ Tiré de Texte collectif, « Changements climatiques. Le Québec est un leader, vraiment?», <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/454219/au-sujet-du-leadership-du-quebec-en-changement-climatique>, 4 novembre 2015.

¹⁰ Le Devoir, «La gestion nous coûte annuellement autour de 2 milliards», 2 novembre 2015, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/454075/la-tarifcation-planche-de-salut-contre-la-congestion>

¹¹ CIRANO, op. cit.

La recommandation de TRANSIT est donc de hausser la taxe sur les carburants au niveau québécois. Celle-ci servira au FORT qui doit payer les infrastructures de transports collectifs et routiers et devra donc être calculée en fonction de la solvabilité attendue du FORT. En suite de quoi, la surtaxe métropolitaine sur l'essence pourrait être accrue, pour habiliter la région à faire plus avec ses moyens pour les transports collectifs. À cet égard, la proposition du CIRANO de 2013 nous semble appropriée, soit de générer quelques 600 M\$ pour l'État avec 5 cents de taxation supplémentaire et 200 M\$ pour la région avec une surtaxe de 6 cents.

Recommandation 3 - Octroyer des sources supplémentaires à l'ARTM en donnant un pouvoir habilitant à la Communauté métropolitaine de Montréal de rehausser la taxe métropolitaine sur les carburants (surtaxe), après avoir déterminé la hausse nécessaire à Québec de la taxe sur les carburants pour renflouer le FORT

3. REVOIR LE SOUTIEN DE L'ÉTAT DANS UN NOUVEAU CADRE FINANCIER

En dernière section, TRANSIT revient sur des impératifs qui dépassent le seul projet de loi, mais qui sont des corollaires de la réussite d'une nouvelle gouvernance pour la région de Montréal, et pour le déploiement des transports collectifs partout au Québec.

Premièrement, constatant les limites des sources de revenus autonomes des municipalités, le gouvernement doit revoir ses contributions aux projets majeurs d'infrastructures de transport collectif. Plus particulièrement, nous soutenons le gouvernement dans une révision des programmes qui fera que l'État aura une responsabilité accrue dans le maintien des actifs existants en transport collectif, en tant que bien collectif, au même titre que routes, hôpitaux et écoles. En autant, bien sûr, que cela ne désavantage pas les régions qui ont encore à bâtir leurs réseaux de transports collectifs urbains. Conférer plus de revenus autonomes aux municipalités est également une option à envisager pour celles qui souhaitent en faire plus, mais cela ne doit pas être le corollaire d'un désengagement de l'État dans le financement des services de transport.

Deuxièmement, le ministère des Transports devra mettre en œuvre des mesures efficaces afin de donner suite à l'engagement d'améliorer le taux de réalisation des projets de transport en commun; soit des changements qui affecteront les façons de faire tant au ministère lui-même que dans les sociétés de transport et autorités locales.

En dernier lieu, TRANSIT estime que les nouveaux programmes de soutien au transport collectif, incluant l'utilisation des sommes du Fonds vert, de nouvelles avenues de financement et des programmes phares pour développer les réseaux, devraient faire l'objet d'une nouvelle politique du transport collectif qui détaillerait les cibles, les moyens et les budgets affectés à ces fins. C'est l'essence de la recommandation 2.

TRANSIT

Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec



www.transitquebec.org

info@transitquebec.org