

Consultations prébudgétaires gouvernement du Québec – 2020-21

Une nouvelle ère en matière de financement de la mobilité ?

1. Contexte

Lutte aux changements climatiques – Alors que le gouvernement s’apprête à dévoiler son Plan d’électrification et de changements climatiques (PECC), les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 retomberont majoritairement sur les épaules des transports, qui représentent actuellement 43 % des émissions. Entre 1990 et 2017, les émissions de GES du transport ont augmenté de près de 23 %. Selon le ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), « cette hausse s’explique notamment par l’accroissement continu du nombre et de la taille des véhicules sur les routes ». Les émissions du secteur de l’industrie (le deuxième plus important émetteur) ont baissé de 25 % sur la même période¹.

Consensus social et politique - Un consensus social et politique se dessine à l’effet que le statu quo en transport n’est pas viable. Partout au Québec, les villes demandent un développement rapide des services de transport collectif. Le nouveau gouvernement a été élu en affirmant dans son Plan de décongestion qu’« **une part croissante** de l’enveloppe budgétaire pour les infrastructures en transport devrait être réservée au transport collectif », et s’est engagé à agir de façon à ce que le « gouvernement investisse en transport collectif **dans une proportion moitié-moitié** par rapport au volet routier ». ²

Dans le cadre du **Chantier sur le financement de la mobilité**, l’appel à mémoire du ministère des Transports (MTQ) affirmait que « d’ici quelques années, les revenus sont susceptibles d’être insuffisants en regard des dépenses anticipées. En effet, en raison de l’amélioration de l’efficacité énergétique des véhicules et de l’électrification du parc, les revenus de la taxe sur les carburants sont appelés à plafonner, voire à décroître, au cours des années à venir, fragilisant ainsi la principale source de revenus pour le financement de la plus grande part des interventions en transport du gouvernement du Québec ». ³

Programmes d’infrastructures - Les gouvernements, des municipalités au fédéral, reconnaissent l’importance de programmes d’infrastructures durables, pérennes et qui permettent de réviser les choix d’infrastructures dans un contexte de décarbonisation de la société. Les programmes à coûts partagés du fédéral, dont l’Entente bilatérale partagée ⁴ (phase II, été 2018), exigent une participation de Québec, sans quoi les projets ne se réaliseront pas tous. De nouveaux bailleurs de

¹ MELCC (2018). Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2016 et leur évolution depuis 1990.

² Coalition Avenir Québec. 2018. Plan de décongestion routière, p. 9.

³ MTQ (2019). Chantier sur le financement de la mobilité.

https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/appel-memoire-chantier-financement.pdf

⁴ Infrastructure Canada, *Entente bilatérale intégrée (relative au programme d’infrastructure Investir dans le Canada) Canada-Québec*, <https://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/2018/2018-qc-fra.html>

fonds ajoutent leurs billes aux projets, également dans des formules à coûts partagés ; pensons à la CDPQ au Québec et à la Banque de l'infrastructure du Canada.

Coûts des transports pour l'état, les ménages et les employeurs - En situation de plein emploi, alors que la STM bat des records⁵ de nombre de journées avec plus d'un million de passages dans son métro, les employeurs ont des difficultés de recrutement qui nécessitent une meilleure accessibilité, pour les potentiels employés, aux lieux de travail. Les employeurs encourent des frais, en retard, pertes de productivité, frais de livraisons accrus et frais de transport défrayés aux employés recrutés plus loin géographiquement estimés à 4,2 milliards \$ en 2018 pour le grand Montréal⁶. C'est autant de marge de manoeuvre budgétaire qui n'est pas disponible pour investir en productivité accrue ou développement des marchés.

Par ailleurs, selon une étude réalisée en 2010 par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain : « le transport en commun génère [...] un impact sur l'économie québécoise près de trois fois supérieur à celui du transport privé par automobile, lequel contribue à la dégradation de la balance commerciale du Québec. »⁷

Des surplus budgétaires consacrés à l'environnement

Le gouvernement du Québec bénéficie actuellement d'un surplus budgétaire de 1,7 milliard \$⁸ et s'est engagé pour la première fois⁹ à utiliser cet excédent pour la lutte aux changements climatiques. Dans sa mise à jour économique, le ministre des Finances a identifié trois priorités dans lesquelles le surplus sera investi : pallier un ralentissement possible de l'économie, lutter contre les changements climatiques et de réduire la dette.

2. Principes directeurs

- Poursuivre la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable 2030, issue d'un large consensus des parties prenantes ;
- Prioriser le maintien des actifs en transports routiers et collectifs ;¹⁰
- Assurer la réalisation des projets de transport collectif, le respect des échéanciers ;
- Profiter de l'effet de levier des investissements accrus du gouvernement fédéral et des nouveaux modèles de génération d'infrastructures à travers CDPQ Infra et la Banque d'infrastructure du Canada ;

⁵ Bisson, Bruno (2018). *STM : Fréquentation Record en 2018*, La Presse, 10 novembre 2018

⁶ AVEC (2018). Coûts socioéconomiques de la congestion routière à Ville de Laval et dans la Couronne Nord https://promo.laval.ca/solution-reseau/docs/rapport_ADEC_couts-congestion-routiere.pdf

⁷ Chambre de commerce du Montréal métropolitain. « Le transport en commun, au cœur du développement économique de Montréal », en collaboration avec Secor, novembre 2010.

⁸ Finances Québec (2019). Rapport mensuel des opérations financières – au 20 septembre 2019. http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Mensuel/fr/MENFR_rmof_13_16.pdf

⁹ Finances Québec (2019). Le point sur la situation économique du Québec – Automne 2019. http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_lepointNov2019.pdf

¹⁰ Pour y parvenir, il apparaît nécessaire de cesser l'augmentation de la capacité routière aux fins de navette. Le PQI 2019-2029 prévoit 4,4 milliards \$ pour l'ajout de routes, alors que le PQI 2017-2027 prévoyait 2,2 milliards \$ sur 10 ans, une hausse de 94 %.

- Diversifier les revenus des réseaux de transport en se basant sur le principe de l'utilisateur-payeur afin d'internaliser les coûts reliés aux transports routiers et à l'étalement urbain, et pour financer davantage les transports collectifs ;
- Intégrer les questions d'abordabilité dans les politiques climatiques, notamment en matière d'habitation et d'accès aux services de mobilité durable ;
- Tenir compte plus systématiquement des cobénéfices des investissements gouvernementaux (ex : santé publique, coûts des infrastructures, compétitivité économique, adaptation aux changements climatiques, etc.) et de leurs effets structurants sur les collectivités.

3. Commentaires sur l'utilisation des surplus budgétaires

L'engagement d'investir notamment les surplus du gouvernement dans la lutte aux changements climatiques est salubre. TRANSIT recommande que la majorité du surplus y soit consacré. Considérant une révision à la hausse de la prévision du surplus en fin d'année, TRANSIT propose de viser l'objectif symbolique d'utiliser **1 milliard de dollars** à cet effet.

Il faut toutefois éviter le saupoudrage dans l'utilisation de ces sommes, ou de s'en servir comme pansement pour payer à court terme des programmes dont les sources de financement doivent être revues. Par exemple, utiliser ces sommes pour prolonger le programme *Roulez vert* qui subventionne l'achat de véhicules électriques privés dans la majorité, et dont les modalités de financement doivent être complètement revues pour atteindre les objectifs d'électrification des transports, s'assimilerait à une fuite en avant.

Le gouvernement pourrait par exemple utiliser les surplus pour payer la mise en place rapide de voies réservées ou de mesures préférentielles pour bus dans plusieurs régions et l'achat d'autobus hybrides. Notamment, pour la région métropolitaine de Montréal, les axes identifiés dans le plan de décongestion présentée par le premier ministre lors de la campagne électorale, où les problèmes de circulation continuent de s'accroître, bénéficieraient d'une telle intervention. Une voie réservée peut d'ailleurs servir de mesure transitoire avant l'implantation de modes plus structurants.

L'Alliance TRANSIT se concentre sur la question du financement des transports collectifs, mais verrait d'un bon œil des investissements qui contribueront à la fois aux objectifs de réduire les gaz à effet de serre, d'améliorer la qualité de vie des Québécois et de renforcer la résilience des collectivités. Par exemple, au cours des cinq prochaines années, « les coûts de l'adaptation aux changements climatiques peuvent atteindre plus de deux milliards de dollars pour les 10 grandes villes du Québec et pourraient atteindre le double pour l'ensemble du Québec »¹¹. D'autres mesures contribuant à l'abordabilité de l'habitation seraient salutaires.

¹¹ UMQ (2019). Sommaire - Étude sur les coûts d'adaptation au changement climatique pour les 10 grandes villes du Québec. <https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/sommaire-etudeagecocoutsadaptation-20mars19.pdf>

4. Recommandations

1. Assurer une utilisation stratégique des surplus budgétaires et prioriser les investissements favorisant l'amélioration des conditions de mobilité à court terme

- a. Consacrer 1 milliard de dollars provenant des surplus budgétaires pour la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.
- b. Utiliser une partie des surplus pour investir dans les mesures à **effets rapides** en transport. Voici quelques exemples de gains concrets des dernières années :
 - i. L'implantation de voies réservées aux autobus. En 2013, le gouvernement a prévu plus de 80 M\$ d'investissements en voies réservées payées à 100 % par l'État, pour des projets réalisés en moins de deux ans. En trois ans, le nombre de km de voies réservées et autres mesures préférentielles pour autobus (678) a doublé.¹²
 - ii. L'objectif de croissance de l'achalandage du transport collectif dans la Politique québécoise de transport collectif 2007-2012 (PQTC) était de + 8 % et les résultats ont été de + 11 %, notamment grâce à des enveloppes consacrées **au soutien des opérations des sociétés de transport**. Après la stagnation qui a suivi la PQTC, la Politique de mobilité durable a établi une cible **d'augmentation de l'offre de service de 5% par année**.
 - iii. Le transport collectif régional a réalisé en 2016 près d'un demi-million de déplacements de plus qu'en 2012¹³. Il faut poursuivre la bonification de cette enveloppe et la rendre pluriannuelle.
- c. Augmenter le financement disponible pour le développement des aménagements piétonniers et cyclables ainsi que l'élaboration de plan de déplacements actifs.

2. Rééquilibrer à 50/50 les investissements entre transports collectifs et routiers et avoir des orientations claires à moyen terme

- a. Rééquilibrer les investissements en transports pour atteindre, en 2021, un taux de 50 % des investissements du PQI en transport terrestre pour les transports collectifs.
- b. Maintenir les 2/3 des revenus du marché du carbone dédiés aux transports, comme prévu actuellement dans la loi.¹⁴
- c. Conserver 100 % des sommes prévues en maintien de l'offre de service du réseau routier.
- d. Assurer un taux de réalisation des projets de transports collectifs au-delà de 85 % pour que les dépenses réelles, et non seulement planifiées, correspondent à la proportion visée.

3. Revoir les sources de revenus pour le financement des réseaux de transport dans le contexte la stagnation des revenus de taxe sur l'essence depuis 5 ans¹⁵ en donnant suite au Chantier sur le financement de la mobilité.

¹² MTMDET, Rapport annuel de gestion 2016-2017, <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/organisation/rapport-annuel/Documents/rag-2016-2017.pdf>

¹³ Politique de mobilité durable 2030. *Cadre d'intervention en transport collectif rural*.

https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/PMD-08-cadre-intervention.pdf, p.4.

¹⁴ Considérant le sous-investissement des dernières décennies en transport collectifs et les besoins croissants, la remise en question de la règle des 2/3 suscite de vives préoccupations chez les membres de TRANSIT.

- a. Bonifier les modalités des programmes de soutien gouvernemental aux transports collectifs, **tant pour les opérations que pour les immobilisations**, afin d'atténuer l'effet de deux poids deux mesures¹⁶ qu'imputent les règles de financement des réseaux de transport en défaveur de la mobilité durable ;
- b. À court terme, viser l'équilibre revenus-dépenses du FORT, en rehaussant annuellement la taxe sur l'essence ;
- c. Favoriser le déploiement d'un projet pilote afin d'évaluer l'opportunité de compenser les pertes de revenus de la taxe sur l'essence par une tarification routière d'ici 10 à 15 ans ;
- d. Renforcer le principe d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur dans le financement des réseaux, afin notamment d'éviter le gaspillage et un meilleur entretien des infrastructures.

PROCHAINE STATION, L'ÉCOFISCALITÉ

L'Alliance TRANSIT a dévoilé en septembre dernier son rapport *Prochaine station, l'écofiscalité*, qui conclut à la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'écofiscalité fortes en transport afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), d'endiguer la congestion routière et de résorber la crise du financement des réseaux de transport.

Cohérentes avec la vision de la Politique de mobilité durable du Québec, les mesures évaluées (augmentation de la taxe sur les carburants et instauration d'une tarification routière) offrent un fort potentiel de réduction du nombre, de la distance et de la durée des déplacements en auto solo, notamment par un transfert modal vers les transports collectifs et la mobilité active.

Le rapport met également en lumière certaines conditions de succès de la mise en œuvre de mesures écofiscales en matière d'acceptabilité, d'efficacité et d'équité, incluant des mécanismes de compensation pour les ménages à faible revenu et le financement de services accrus de transport alternatif à l'auto solo.

À moyen terme, l'acceptabilité d'éventuelles mesures de tarification routière pourrait être favorisée en consacrant 100 % des revenus à l'entretien des routes, atténuant ainsi la pression croissante pour le maintien des actifs dans le FORT.

4. Réussir l'électrification des transports en :

- a. Créant un fonds autofinancé dédié à l'électrification des transports (système de redevance-remise¹⁷) pour remplacer les modalités actuelles du programme Roulez vert ;
- b. Renforçant la loi zéro émission.

5. Soumettre les investissements à des critères de choix rigoureux et à un processus de planification urbaine maximisant l'utilisation des transports collectifs.

¹⁵ Notamment en raison de l'amélioration de l'efficacité des véhicules et éventuellement de l'électrification de la flotte (voir Graphique 3)

¹⁶ Vivre en Ville (2013). Deux poids deux mesures – Comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain.

¹⁷ Transition énergétique Québec (2018). Plan directeur https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/plan-directeur/TEQ_PlanDirecteur_web.pdf

- a. Financer la création d'écoquartiers favorables à l'utilisation des transports collectifs et la consolidation urbaine partout au Québec en créant un fonds en aménagement et urbanisme durables (FAUD)¹⁸ ;
- b. Adopter un moratoire sur le développement autoroutier à des fins de navettage au profit de la réfection des routes et des transports collectifs.

5. Mises en garde

1. L'Alliance TRANSIT est préoccupée par les changements¹⁹ qui auraient été apportés à la façon de comptabiliser les coûts des projets de transports collectifs (qui inclurait désormais les frais de financement). Une telle modification à la méthode de calcul nuirait à la comparaison avec des projets similaires à l'international, et donc à l'évaluation de l'efficacité des investissements.

2. Le fait de publiciser l'utilisation prévue de certaines sommes mises en réserve dans l'enveloppe centrale du PQI est à éviter, parce qu'elles ne sont pas formellement attachées à des projets.

3. Depuis le PQI 2015-2025²⁰, le ratio des investissements du réseau routier prévu au « maintien des actifs » a varié entre 87 et 81 %.²¹ Alors que plusieurs acteurs de la société civile²² et du milieu économique demandent un moratoire sur l'augmentation de la capacité routière à des fins de navettages depuis près de 10 ans, il serait hasardeux pour le gouvernement de se targuer de faire preuve d'exemplarité en la matière parce que plus de 80 % des sommes sont consacrées à l'entretien des routes.

18 Vivre en Ville (2018). Un fonds en aménagement et urbanisme durables (2018). <https://vivreenville.org/nos-positions/chroniques/2018/un-fonds-en-amenagement-et-urbanisme-durable-faud-de-100-millions-par-annee-pour-aider-nos-municipalites-a-prendre-le-virage.aspx>

¹⁹ 98,5 (2019). Prolongement de la ligne bleue : est-ce que le coût/bénéfice est trop faible ? <https://www.985fm.ca/extraits-audios/opinions/272018/com-ferrandez-taillefer-p2?fbclid=IwAR0bQdR2oMsyNY5oZ-HJmKbTGhKngBtI6iRPCT-18xb1ytVhIPMsAoNSKAc>

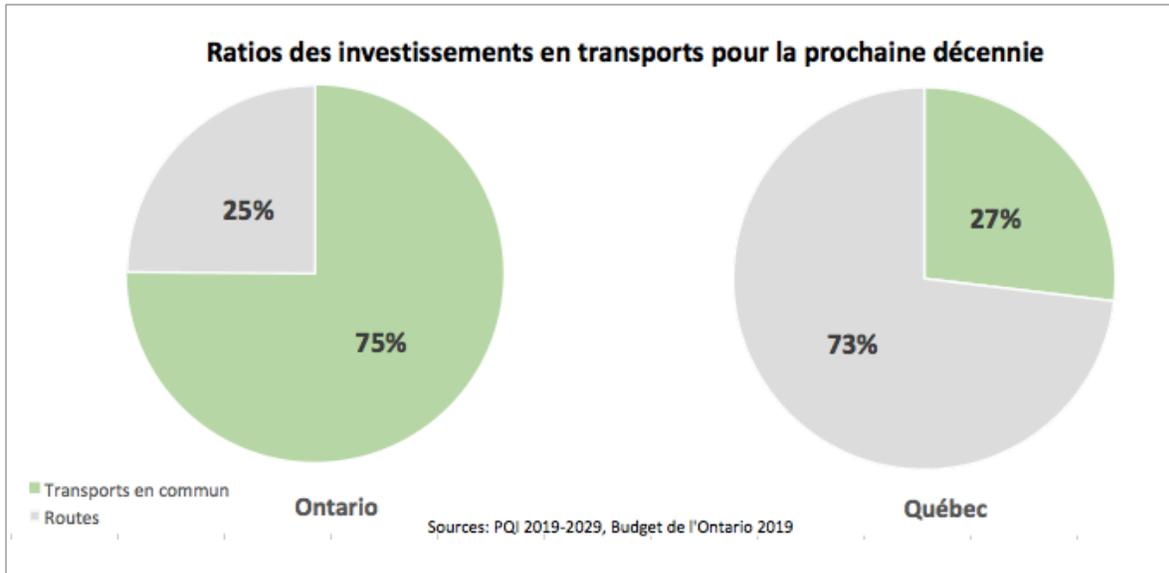
²⁰ La présentation des comptes des données était différente l'année précédente.

²¹ Donc entre 13 et 19 % pour le volet « ajout et amélioration » (bonification de la capacité routière).

²² TRANSIT, FCCQ et ASPQ (2011). Un moratoire sur le développement autoroutier au profit de la réfection des routes et des transports collectifs

Annexe

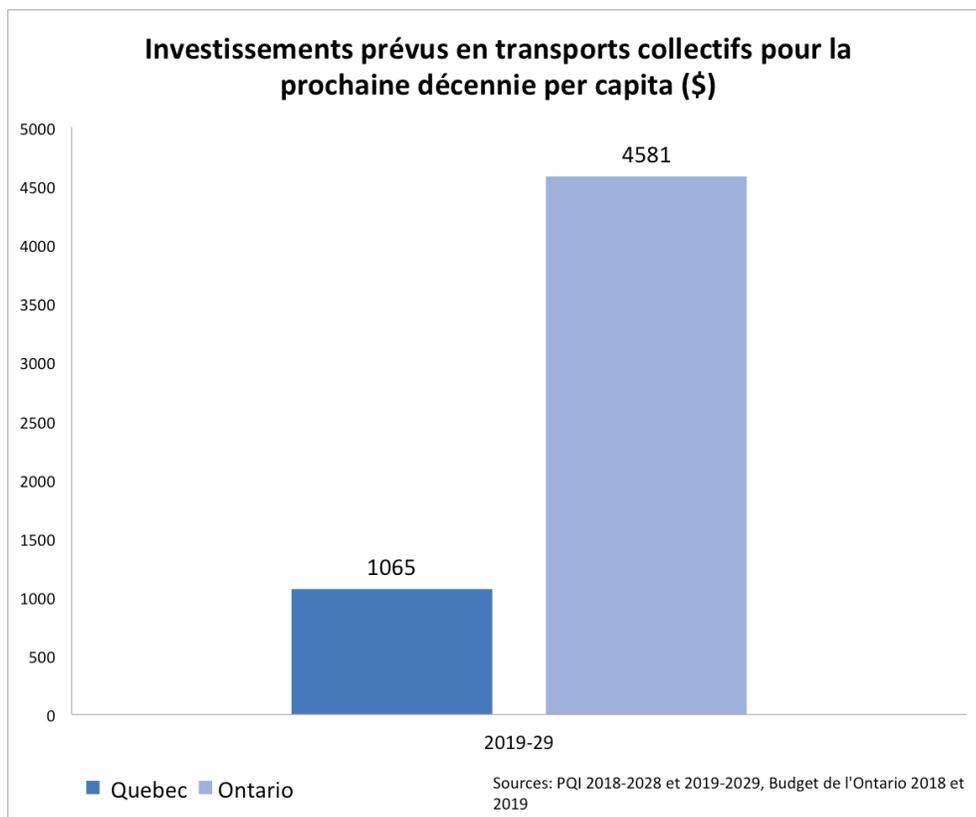
Graphique 1



- Selon les derniers budgets provinciaux, l'Ontario prévoit, sur la prochaine décennie, consacrer 75 % de ses investissements transports aux transports collectifs, alors qu'au Québec il s'agit plutôt de 27 %.
- Sondés en 2017 par la maison SOM, les citoyens de la Rive-Nord ont dit souhaiter que la majorité (plus de 50 %) des investissements du gouvernement du Québec aillent aux services de transports collectifs²³.
- Le nouveau gouvernement a été élu en affirmant dans son Plan de décongestion qu'« une part croissante de l'enveloppe budgétaire pour les infrastructures en transport devrait être réservée au transport collectif », et s'est engagé à agir afin que le « gouvernement investisse en transport collectif dans une proportion moitié-moitié par rapport au volet routier ».

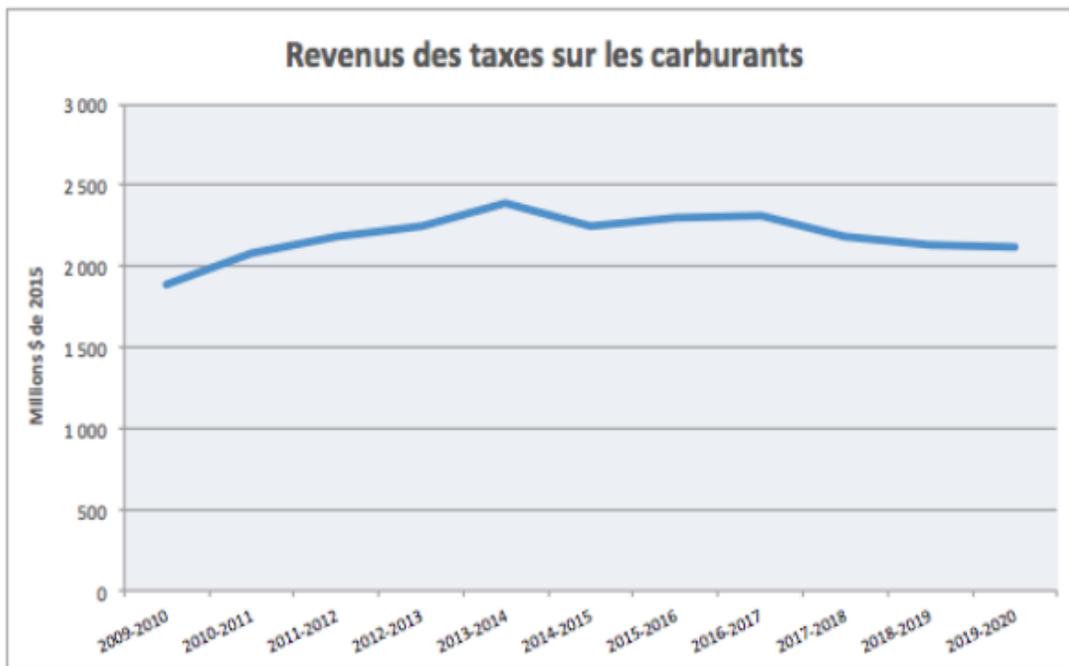
²³ SOM, *Étude sur les préoccupations de mobilité sur le territoire de laval*, p.9.

Graphique 2



- Au cours de la prochaine décennie, l'Ontario prévoit investir plus de 4 500 \$ par habitant en transports collectifs, contre 1 065\$ au Québec ;

Graphique 3



24

À propos de TRANSIT

La mission de TRANSIT 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. Depuis sa création en août 2011, TRANSIT publie des rapports d’analyse et 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. L’Alliance TRANSIT regroupe une [soixantaine d’organisations](#) de divers domaines.

Source

Samuel Pagé-Plouffe

Cell : 514.714.6762

info@transitquebec.org

²⁴ Québec (2018). Statistiques budgétaires. À télécharger : <http://bit.ly/2ISGDh6>