

Consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec – 2023-24

L'heure est aux solutions structurelles pour mettre fin à la crise du financement des réseaux de transports

1. Contexte

Un retour à la normale anormal pour les transports collectifs

Les confinements instaurés durant la période de la Covid-19 (printemps 2020 à printemps 2022) ont eu des effets désastreux sur l'achalandage dans les transports collectifs. Par rapport à l'automne 2019, l'[achalandage des services de transport collectif](#) dans la région métropolitaine de Montréal est passé de 15% en avril 2020 à 36% un an plus tard, puis à 58% deux ans plus tard. L'achalandage était de 78% au mois de décembre dernier.

Bien qu'un total de 1,7 G\$ en aide d'urgence des gouvernements supérieurs ait été octroyé pour éviter les coupures de services, il n'en demeure pas moins que les sociétés de transports doivent combler le manque à gagner dans leurs budgets annuels. À titre d'exemple, il y aurait un manque de [500 millions de dollars \(M\\$\)](#) pour l'année financière 2022-2023 dans la région de Montréal alors que, si rien n'est fait pour l'ensemble des sociétés de transport du Québec, l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) redoute un manque à gagner annuel de [900 M\\$ pour l'année 2027](#).

D'ailleurs, les usagers et usagères de la Société de transport de Montréal (STM) subissent déjà les conséquences du [manque à gagner de 78 M\\$ pour l'année 2023](#), parmi lesquelles, la [fin du réseau « 10 minutes max »](#). Pourtant, l'ancien ministre des Transports, François Bonnardel, [s'était engagé](#) à soutenir le fonctionnement des transports collectifs afin d'éviter les coupures de services.

Malgré tout, le transport collectif demeure un service essentiel pour de nombreux travailleurs et de nombreuses travailleuses en plus d'être un maillon important du filet social, tant dans le Grand Montréal qu'ailleurs au Québec.

Le financement des transports à la croisée des chemins

Avec l'augmentation des [ventes de véhicules électriques](#), les revenus issus de la taxe sur les carburants stagnent depuis la dernière décennie¹ et devraient forcément diminuer dans les prochaines années (le gouvernement du Québec compte interdire la vente de véhicules à essence à partir de 2035). Parallèlement à cela, de nombreux projets routiers, autoroutiers et de transports collectifs sont à l'étude, en planification ou en phase de réalisation; ajoutons à cela les coûts associés à la réfection routière et à l'inflation, cela fait inévitablement gonfler la colonne des dépenses en infrastructures.

¹ Voir Graphique 3 en annexe

Publié en septembre 2022, le rapport de l'Alliance TRANSIT [Analyse budgétaire du financement des réseaux de transports au Québec depuis 2013](#) met notamment en lumière l'effritement des revenus de la taxe sur les carburants et conclut que de nouvelles sources de revenus devront donc être mises en place à court terme pour combler le manque à gagner qui existait déjà avant la pandémie. Ces constats sont également clairement établis dans le rapport du [Chantier sur le financement de la mobilité](#).

Augmentation du coût de la vie et transformations de l'économie

La construction de nouvelles routes et l'élargissement des routes existantes peuvent contribuer à la surchauffe du marché dans le domaine de la construction, accentuant ainsi la hausse de l'inflation et alimentant par le fait même la pénurie de main-d'œuvre et des matériaux. Qui plus est, les investissements en transport collectif seraient [beaucoup plus efficaces](#) en matière de financement et d'optimisation de l'espace que la construction de nouvelles routes et d'autoroutes.

De [nombreux élu.es municipaux](#) de même que des [leaders économiques, syndicaux, sociaux et environnementaux du Québec](#) soutiennent qu'il faut agir pour un meilleur financement du transport collectif et diminuer les dépenses attribuées à l'usage de la voiture. Enfin, pour celui ou celle qui se déplace quotidiennement, il est [plus rentable](#) d'opter pour le transport collectif que pour la voiture. Cela a d'ailleurs plus de portée lorsque le coût de la vie augmente.

Lutte aux changements climatiques et à l'étalement urbain

Le développement des transports collectifs est incontournable pour réduire l'empreinte environnementale de l'économie québécoise. Alors que le transport représente [plus du tiers des émissions de gaz à effet de serre \(GES\) émis au Québec](#), le transport en commun fait partie des alternatives à privilégier par rapport à l'utilisation quotidienne de l'automobile, tout en permettant de limiter l'étalement urbain – soit un des objectifs de la [Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire](#) (PNAAT). La PNAAT vise, entre autres choses, à rentabiliser les infrastructures existantes, diminuant du même coup les dépenses des différents paliers de gouvernements.

Rappelons enfin que la *Politique de mobilité durable – 2030* (dont le deuxième plan d'action doit être déposé dès cette année) a pour cible [une réduction de 20%](#) de la part des déplacements effectués en auto solo à l'échelle nationale et le Plan pour une économie verte 2030 reconnaît qu'il faut réduire la place de l'auto solo². Notons que la part modale de la voiture dans l'agglomération de Montréal a augmenté de 49,9 % à 54,7 % entre [2016](#) et [2021](#) et de 74,6% à 77,7% pour l'ensemble du Québec.

² Plan pour une économie verte, p. 43

2. Principes directeurs

- Considérer le virage vers la mobilité durable et son financement comme une responsabilité partagée de tous les ordres de gouvernement ;
- Poursuivre la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable 2018-2030 (PMD), issue d'un large consensus des parties prenantes, en élaborant un nouveau plan d'action ambitieux ;
- Assurer la réalisation des projets de transport collectif et le respect des échéanciers ;
- Privilégier le maintien des actifs plutôt que l'élargissement du réseau routier ;
- Diversifier les revenus des réseaux de transport en se basant sur le principe de l'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur ;
- Intégrer les questions d'équité, dont l'abordabilité, dans les politiques environnementales climatiques, notamment en matière d'habitation et d'accès aux services de mobilité durable ;
- Tenir compte plus systématiquement des co-bénéfices des investissements gouvernementaux (santé publique, coûts des infrastructures, compétitivité économique, adaptation aux changements climatiques, etc.) et de leurs effets structurants sur les collectivités ;
- Utiliser les ressources financières de manière plus efficace. Par exemple, il est beaucoup plus inefficace de déplacer des *autosolistes* que des usagers et usagères du transport collectif.

3. Recommandations

1. **Accorder une aide financière prévisible dédiée aux services de transport collectif afin d'éviter toute coupure de services supplémentaire de transport collectif**
 - a. Donner suite à l'engagement pris à l'automne 2021 de l'ancien ministre des Transports de convenir d'une entente de cinq ans avec le milieu municipal
 - b. Solliciter le gouvernement fédéral afin d'obtenir un [engagement pluriannuel](#) pour le maintien des services jusqu'au retour de l'achalandage prépandémique ;
 - c. [Augmenter la part des revenus](#) du marché du carbone dédiée aux transports et plus particulièrement au transport collectif et à la mobilité durable. La part minimale, anciennement fixée à 66%, est passée à 25% lors d'un [décret du gouvernement du Québec](#) en avril.

2. Rééquilibrer à 50/50³ les investissements entre transports collectifs et routiers et avoir des orientations claires à moyen terme

- a. Équilibrer les investissements (confirmés plutôt que projetés)⁴ en transport pour atteindre rapidement un taux de 50 % des investissements du Plan québécois des infrastructures (PQI) en transport terrestre pour les transports collectifs comme prévu dans le *Plan pour une économie verte*^{5 et 6} ;
- b. Conserver 100 % des sommes prévues pour l'entretien du réseau routier ;
- c. Mettre à jour les documents de planification afin de garantir la bonification de l'offre de service de 5% par année prévue dans la PMD 2030.
- d. Ramener la distinction des dépenses entre transport collectif et transport routier dans le rapport annuel de gestion du MTQ, comme c'était le cas jusqu'en 2020-2021 afin de permettre de suivre réellement la distribution des sommes.⁷

3. Mettre en place les conditions nécessaires à la réalisation efficace des projets structurants de transports collectifs

- a. Procéder rapidement à l'engagement de réformer la Loi sur l'expropriation comme le réclament [l'Union des municipalités](#) (UMQ) et de [nombreuses organisations](#) de la société civile. Cela permettrait de réduire considérablement les coûts de construction d'infrastructures de transport collectif ;
- b. Assurer un taux de réalisation des projets de transports collectifs au-delà de 85 % pour que les dépenses réelles correspondent à la proportion visée ;

4. Donner suite au *Chantier sur le financement de la mobilité* en revoyant les sources de revenus pour le financement des réseaux de transport dans le contexte de stagnation des revenus de la taxe sur l'essence⁸

- a. À court terme (en 2023)
 1. Garantir un financement prévisible aux sociétés de transport collectif afin d'assurer la qualité de leurs services ;
 2. Ne pas entraver le travail des municipalités qui souhaitent mettre en place des mesures favorables au financement des transports (p. ex. une taxe sur l'immatriculation ou sur le stationnement non résidentiel) ;
 3. Ajuster la taxe sur les carburants déjà en vigueur (à 1 ¢/L de plus par année) ;

³ Voir les graphiques 1 et 2

⁴ Dans son rapport *Analyse budgétaire du financement des réseaux de transports au Québec depuis 2013*, l'Alliance TRANSIT soulignait que les montants des investissements en transport collectif reposaient « [...] en bonne partie sur des projets d'investissements non confirmés, dont des investissements de PQI ultérieurs et hors PQI (p. ex. les projets sous la responsabilité de CDPQ Infra » (page 11)

⁵ Gouvernement du Québec (2022) *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2022-2027* (p. 48).

⁶ Dans son dernier budget, le taux était à 30% pour le transport collectif, une diminution de 1% par rapport au budget précédent (voir graphique 1)

⁷ Voir graphique 4

⁸ Voir graphique 3. Pour plus de détails, se référer au document *Mise en œuvre des solutions identifiées dans le Chantier sur le financement de la mobilité durable* de l'Alliance TRANSIT

4. Mettre en place un programme de redevance-remise afin de stimuler plus efficacement l'électrification des véhicules légers et réallouer aux transports collectifs une partie des sommes dévolues aux rabais à l'achat de véhicules électriques financés par le marché du carbone.
 5. Corriger les règles de financement des réseaux de transports qui accordent systématiquement un avantage au réseau routier⁹ ;
- b. À moyen terme (d'ici 2026)
1. Introduire un système de tarification kilométrique en remplacement de l'actuelle taxe sur les carburants, notamment en mettant en place un projet pilote cette année ;
 2. Accroître les transferts aux municipalités en leur attribuant un (1) point de pourcentage de la TVQ – ce qui permettrait de procurer des fonds pour le transport en commun des municipalités du Québec.

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

- a. Adopter un moratoire sur le développement autoroutier à des fins de navettage au profit de la réfection des routes et des transports collectifs;
- b. Se conformer à la *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire* (PNAAT) qui vise notamment à « [...] réaliser des projets d'infrastructure durable [...] de façon à favoriser les formes d'aménagement qui limitent les émissions de GES, ainsi que les distances parcourues et qui permettent un accès simplifié aux services par une diversité de modes de déplacement, comme la marche, le vélo, le transport collectif, le transport partagé [...]. »¹⁰
- c. Favoriser l'aménagement de voies réservées optimales en évitant d'augmenter la capacité routière pour les véhicules individuels, voire en la réduisant où il y a lieu, compte tenu des objectifs de report modal inscrits à la PMD 2030 ;
- d. Financer la création d'écoquartiers (incluant des logements sociaux et abordables) favorables à l'utilisation des transports collectifs partout au Québec en créant un Fonds en aménagement et urbanisme durable (FAUD)^{11 et 12} ;
- e. Adopter des critères de localisation écoresponsable des équipements collectifs et des services financés ou rendus par le gouvernement du Québec et ses sociétés afin de favoriser les déplacements en transports durables et contrôler les coûts reliés à la desserte en transports collectifs des services et emplois étalés sur le territoire.

⁹ Vivre en Ville (2013). *Deux poids deux mesures – Comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain.*

¹⁰ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et ministère de la Culture et des Communications (MCC) (2022). *Mieux habiter et bâtir notre territoire : Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire - Vision stratégique* (page 8).

¹¹ Financé par le marché du carbone, le programme californien « [Affordable Housing and Sustainable Communities](#) » finance le développement d'habitations abordables dans des quartiers bien desservis en transport collectif.

¹² Vivre en Ville (2018). [Un fonds en aménagement et urbanisme durable](#) (2018). Ce Fonds devrait faire partie du Plan d'action de la Politique d'architecture de d'aménagement du territoire qui sera adopté au printemps 2022.

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 et de citoyennes 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 2030. L'Alliance TRANSIT regroupe une soixantaine d'organisations de divers domaines.

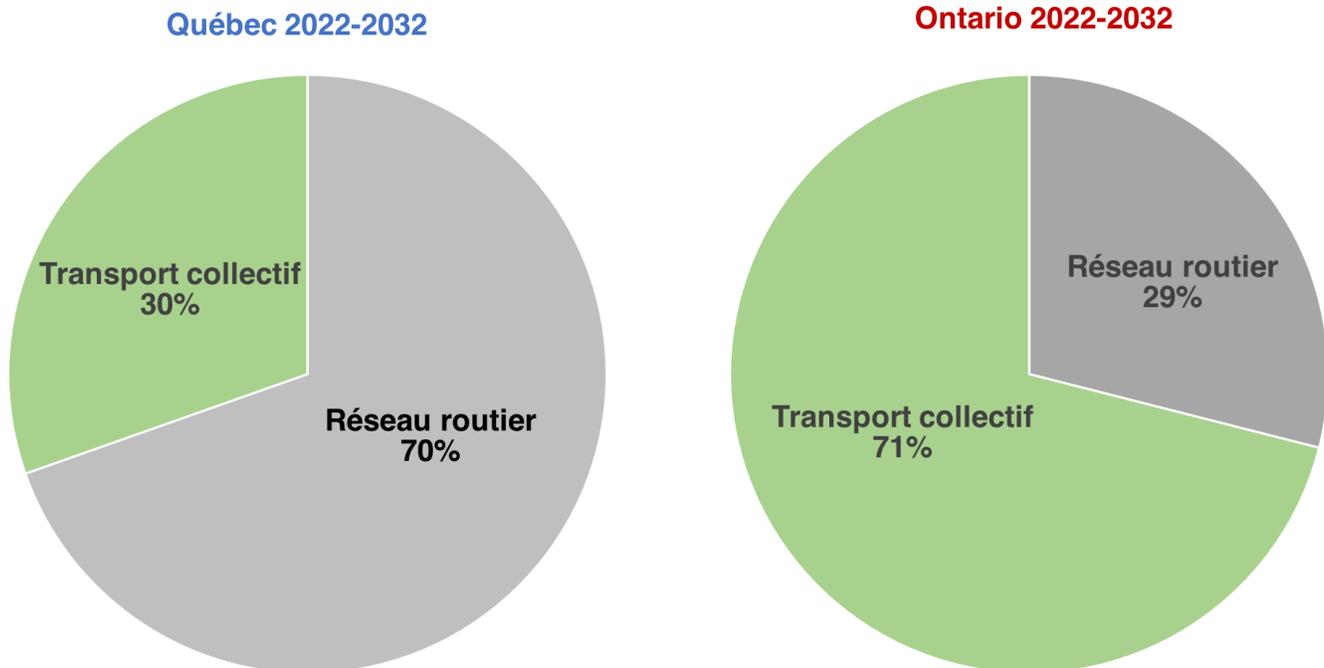
Source

Samuel Pagé-Plouffe
Cell : 514.714.6762
info@transitquebec.org

Annexes

Graphique 1

Ratio des investissements confirmés dans les réseaux de transport terrestre



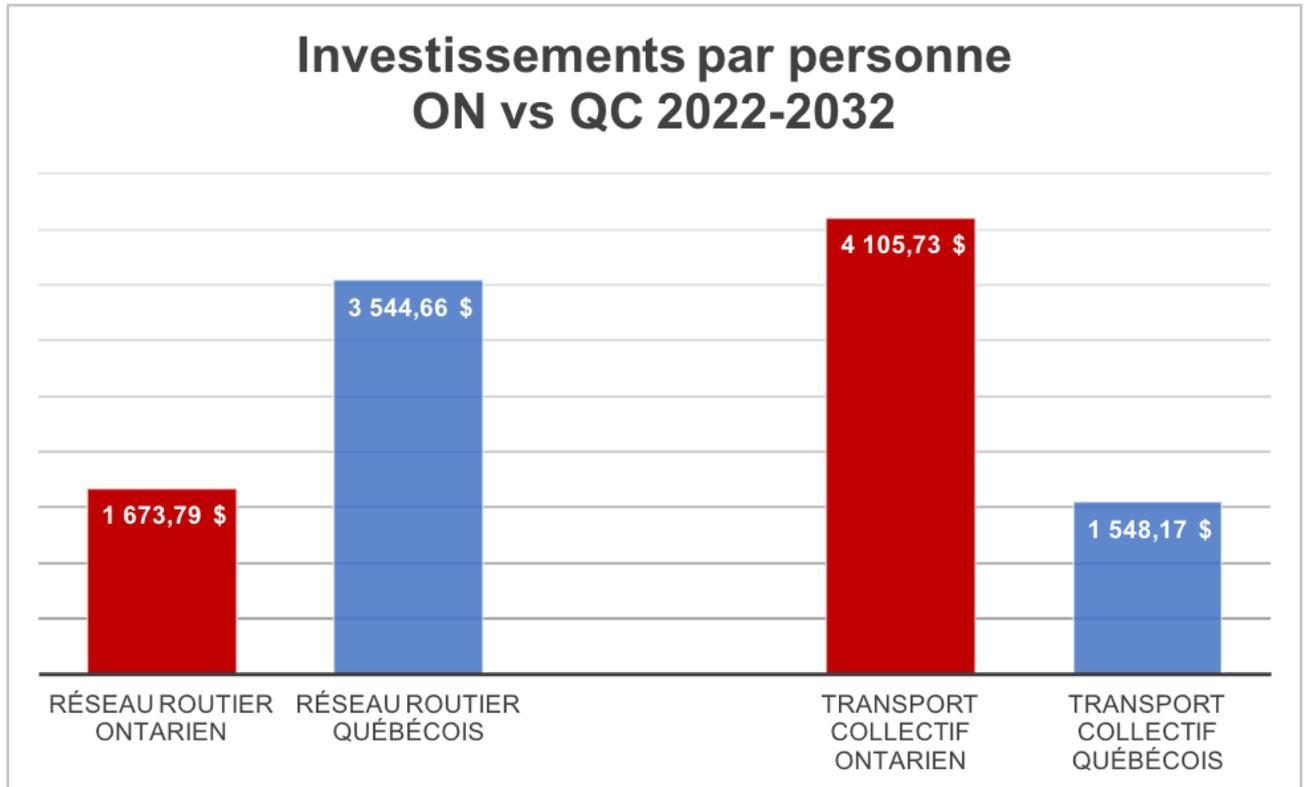
Sources : Budget de l'Ontario 2022 ; PQI 2022-2032

- Selon les derniers budgets provinciaux, l'Ontario prévoit, sur la prochaine décennie, consacrer 71% de ses investissements transports aux transports collectifs, alors qu'au Québec il s'agit plutôt de 30%.
- 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 collectifs¹³.
- Le *Plan de mise en œuvre 2022-2027* du *Plan pour une économie verte* (PEV) suggère qu'il faut « [é]quilibrer les investissements entre le transport collectif et le réseau routier »¹⁴.

¹³ SOM, *Étude sur les préoccupations de mobilité sur le territoire de Laval*, p.9.

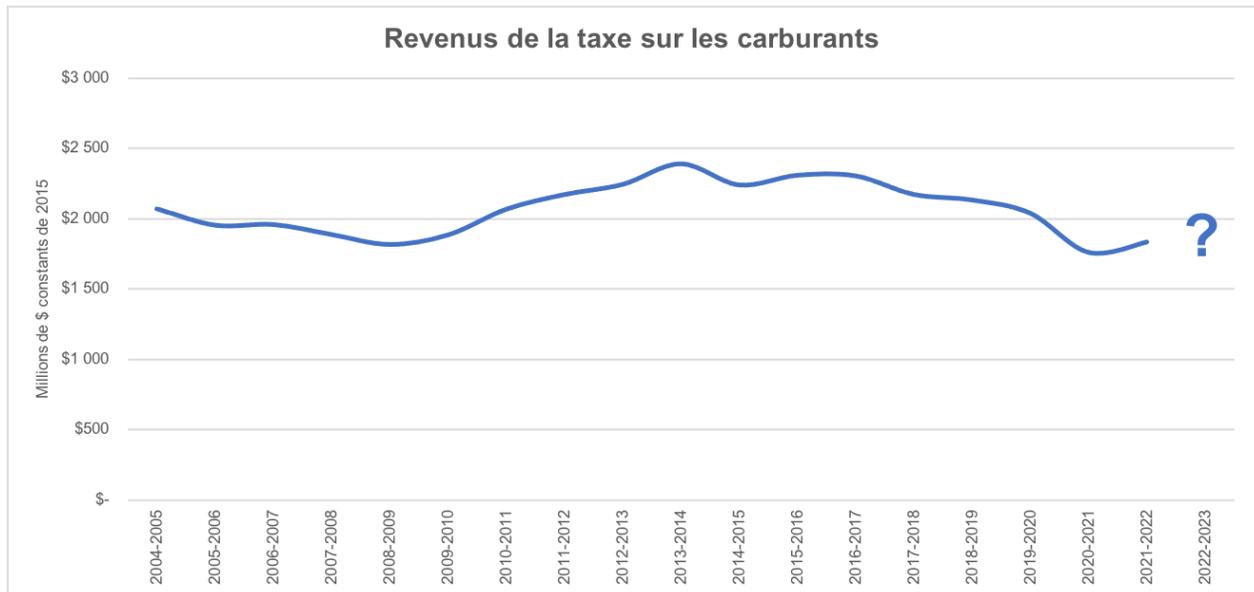
¹⁴ Gouvernement du Québec (2022) *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2022-2027*, p.48.

Graphique 2



- Au cours de la prochaine décennie, l'Ontario prévoit investir plus de 4 000 \$ par habitant en transports collectifs, contre 1 548 \$ au Québec, la somme prévue en Ontario est donc plus de deux fois et demie plus élevée que celle du Québec.

Graphique 3



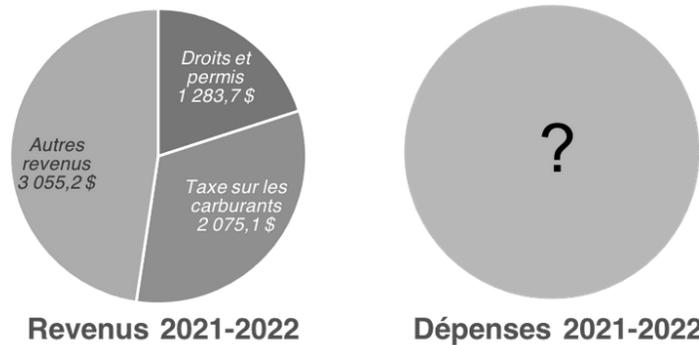
- Après une augmentation entre 2009-10 et 2013-14, les revenus des taxes sur les carburants ont stagné jusqu'en 2018-19 pour ensuite diminuer, en particulier durant la période pandémique. Ces chiffres seront vraisemblablement à la baisse en fonction des diminutions de déplacements lors des confinements du printemps et de l'hiver 2020-2021.¹⁵;
- Il y a eu une augmentation des revenus entre 2020-21 et 2021-22, mais on n'a pas atteint le niveau de la période prépandémique.
- La popularité des voitures électriques, encouragée par le gouvernement du Québec, fera inévitablement diminuer les revenus des taxes sur les carburants au cours de la présente décennie. D'ailleurs, l'achat de véhicules neufs à essence sera interdit en 2035¹⁶.

¹⁵ Thibault, Michel (2021) « Moins de trafic et de revenus pour l'autoroute 30 » *Le Reflet*. 13 janvier.

¹⁶ Gouvernement du Québec (2020) *Gagnant pour le Québec. Gagnant pour la planète. Plan pour une économie verte - 2030 (PEV)*. Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, p. 28.

Graphiques 4

Revenus et dépenses du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) en 2021-22

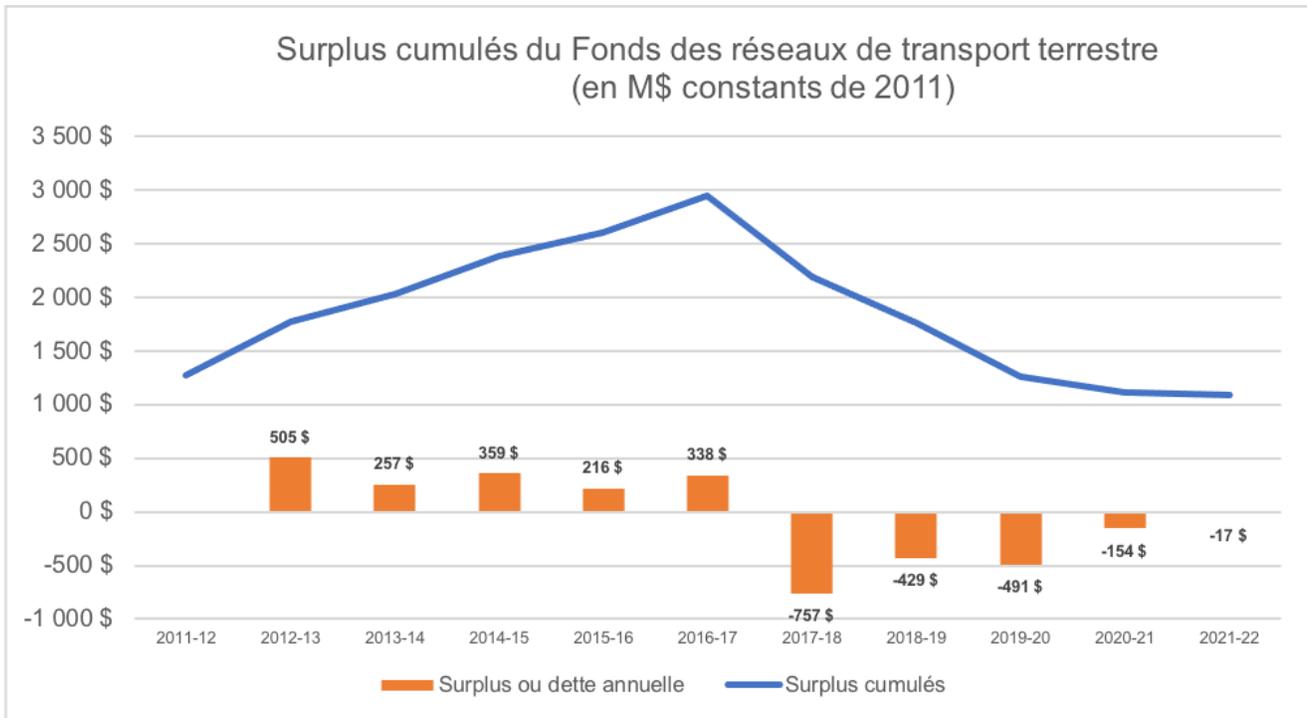


- La part des “Autres revenus” s’est une fois de plus accentuée : « Cette hausse s’explique principalement par une affectation budgétaire reçue du ministère des Transports en ce qui a trait au changement d’application de la norme comptable sur les paiements de transfert [...] »¹⁷.
- Les dépenses ne sont toutefois pas détaillées selon la catégorie (routier ou collectif), mais selon la nature (fonctionnement, transferts, service de la dette, etc.) de manière à « [...] uniformiser toutes les entités du Ministère. »¹⁸.

¹⁷ Ministère des Transports du Québec. (2022). *Rapport annuel 2021-2022* (page 52)

¹⁸ Ministère des Transports du Québec. (2022). *Rapport annuel 2021-2022* (page 51)

Graphique 5



- Pour l'année 2020-21, la stabilisation du surplus a été possible grâce au total de 1,3 G\$ en aide d'urgence pour le maintien des services de transports collectifs¹⁹ alors que pour l'année 2021-22, elle a été possible grâce au changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert²⁰.

¹⁹ Ministère des Transports du Québec. (2021). *Rapport annuel 2020-2021*, p.48

²⁰ Ministère des Transports du Québec. (2022). *Rapport annuel 2021-2022* (page 52)