

Le transport collectif, solution incontournable dans un contexte de crises

Consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec 2024-2025

Mise en contexte

Alors que les Québécoises et Québécois font face à une forte inflation depuis 2022 et que la hausse du coût de la vie leur crée de l'anxiété, le développement des services de transport collectif apparaît comme une solution porteuse. En effet, le transport privé est le deuxième poste de dépense en importance dans le budget des ménages québécois, devant l'épicerie¹. Utiliser un cocktail de transport sans véhicule privé peut permettre des économies de 50 % à 75 %². Ainsi, le développement de l'offre de service en transport collectif est un outil pertinent et efficace pour soulager le budget des Québécois et Québécoises, qui, grâce à une offre de service attrayante, pourront se tourner vers une mobilité plus durable et moins coûteuse.

Rappelons que d'investir massivement dans le développement des services de transport collectif et des infrastructures de transport en commun constitue un des engagements phares pris par l'actuel gouvernement dans le Plan pour une économie verte, en plus d'être nécessaire à l'atteinte des cibles de la Politique de mobilité durable 2030 du Gouvernement du Québec. Des choix financiers en ce sens portent non seulement des retombées significatives, mais garantiront la cohérence entre les promesses et les actions de votre gouvernement et les attentes de la population, qui souhaitent largement voir les gouvernements agir³.

Par ailleurs, si le transport collectif est une solution à l'urgence climatique, il est aussi <u>crucial pour s'attaquer efficacement à la crise de l'habitation.</u> Construire des quartiers en tout-à-l'automobile est non seulement beaucoup plus cher par unité, devant prévoir de généreux espaces de stationnement, mais contraint à une fraction de la densité et des revenus fonciers autrement possibles. À l'inverse, la faible densité est coûteuse en infrastructures étalées (routes et aqueducs notamment) et sous-utilise un espace d'urbanisation limité. Il est ainsi **optimal de planifier le transport durable et le logement main dans la main, pour maximiser chaque dollar investi,** sans

¹ 7895\$ pour les aliments achetés en magasin vs 8979\$ pour le transport privé.

Tableau 11-10-0222-01 Dépenses des ménages, Canada, régions et provinces, Statistique Canada (2021)

² Fiche <u>Cocktail transport.</u> Équiterre (2009)

³ Les Québécois jugent que le gouvernement n'en fait pas assez pour l'environnement. Le Devoir (2023)

compter d'être éligible aux programmes fédéraux ayant comme critère la proximité aux transports collectifs pour le logement.

L'accès à la mobilité est également un vecteur d'équité et d'inclusion sociale, essentiel à l'exercice des autres droits fondamentaux. L'absence d'options de mobilité contraint à l'isolement et empêche une participation pleine et entière de tous et toutes à la société. Si l'on néglige d'offrir des services de transport collectif à la hauteur des besoins, on contraint les individus à la possession automobile et au fardeau financier qui y est associé, laissant derrière tout celles et ceux qui ne peuvent conduire ou s'offrir un véhicule.

De surcroît, le fardeau financier ne se limite pas aux finances des individus, mais s'applique aussi à nos finances collectives. Si on inclut l'ensemble des externalités négatives, il en coûte cinq fois plus cher à la société lorsqu'un individu se déplace en automobile plutôt qu'en transport collectif⁴. Le transport collectif est un investissement efficace, avec de nombreuses externalités positives supérieures aux coûts d'exploitation et d'immobilisation⁵. **Prioriser les investissements en** transport collectif est ainsi avantageux d'un point de vue social, environnemental et économique.

Objectif prévisibilité et 7 %

Dans ce contexte, l'objectif de TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs, est de garantir un financement suffisant et prévisible aux sociétés de transport pour permettre une croissance de l'offre de service de 7 % par année, et ce, dès 2025. Cet objectif est cohérent avec les ambitions de la Politique de mobilité durable 2030 et est partagé par l'ensemble des partis d'opposition représentés à l'Assemblée nationale⁶.

Les recommandations qui suivent proposent plusieurs pistes de solutions pour parvenir à un nouveau plan de financement pluriannuel de croissance et éviter de répéter une crise budgétaire chaque année. À titre de référence, la période 2007-2015 a vu une offre bonifiée de 32% et une hausse simultanée de l'achalandage de 15%.

⁴ Le transport routier coûte 5 fois plus cher à la société que le transport collectif. Le journal de Québec (2021)

⁵ <u>The Economic Impact of Transit Investment in Canada</u>. Association canadienne du transport urbain (ACTU, 2021)

⁶ Moins de financement pour le transport collectif: c'est inquiétant, disent les partis d'opposition à Québec. Noovo (2023)

Synthèse des recommandations

Revenus disponibles à court terme pour garantir le financement d'opération

- Rattraper et indexer les taxes provinciales sur les carburants et l'immatriculation (potentiel annuel de 694 M\$);
- 2. Augmenter les revenus du marché du carbone dédiés au transport collectif, notamment par le remplacement des rabais à l'achat d'un véhicule électrique (potentiel annuel de plus de 196 M\$);

Diversifier les revenus pour une meilleure autonomie et prévisibilité

- 3. Corriger les règles de financement des réseaux de transport qui accordent systématiquement un avantage au réseau routier;
- 4. Remplacer la taxe sur le carburant en tarifant l'utilisation des voitures avec un système de tarification kilométrique ou de péages;

Favoriser les transports collectifs plutôt que routiers pour une meilleure cohérence

- 5. Équilibrer les investissements confirmés pour diriger au moins 50 % des investissements du Plan québécois des infrastructures (PQI) en transport terrestre pour les transports collectifs ;
- 6. Adopter un moratoire sur le développement autoroutier à des fins de navettage pour favoriser la réfection des routes et le développement des transports collectifs ;
- 7. Utiliser le réseau routier existant, sans élargissement, pour le déploiement de voies réservées;

Correctifs à apporter rapidement

- 8. Ramener la transparence avec la distinction des dépenses entre transport collectif et transport routier dans le rapport annuel de gestion du MTMD;
- 9. Assurer un financement stable, pérenne et suffisant au Comité de suivi de la Politique de mobilité durable au même titre que les autres comités consultatifs.

Recommandations à court terme :

Bonifier les sources de financement immédiatement disponibles

 Effectuer dès maintenant un rattrapage et une indexation des taxes provinciales sur les carburants et l'immatriculation

La taxe québécoise sur le carburant, l'une des plus faibles de l'OCDE⁷, n'a pas été haussée depuis 2013 et la contribution au transport en commun sur l'immatriculation depuis 1992, soit depuis plus de trente ans. Pendant que les revenus stagnent, la moitié du réseau routier supérieur est en mauvais état, et le <u>déficit de maintien des infrastructures routières augmente rapidement malgré des milliards en maintenance</u>.

	Actuellement ⁸	Depuis	Ajusté pour l'inflation	Différence
Taxe sur l'immatriculation	85 M\$	1992	160 M\$ ⁹	75 M\$
Taxe sur les carburants	2127 M\$	2013	2746 M\$ ¹⁰	619 M\$

Cette mesure est complémentaire à faciliter et encourager l'instauration de majorations régionales, telle que celle sur la taxe des carburants appliquée en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine (RÉGÎM) et demandée au Bas-Saint-Laurent (RTBSL), ou la taxe sur l'immatriculation comme pratiquée dans le Grand Montréal — favorisant des initiatives locales en transport urbain et régional.

Si la contribution sur l'immatriculation avait été indexée depuis 1992 et la taxe sur les carburants depuis 2013, ce seraient 694 M\$ additionnels qui auraient pu être récoltés pour le seul exercice 2022–2023, simplement en indexant ces revenus en fonction de l'inflation.

À titre de comparaison, le déficit initialement identifié par le gouvernement pour l'opération du transport collectif était de 405 M\$.

⁷ Mesures écofiscales appliquées au Québec: Diversité, importance et enjeux. Présentation de Lyne Latulippe, p.12. (1er novembre 2023)

⁸ Rapport annuel de gestion 2022-2023, p.52. Ministères des Transports et de la Mobilité durable (2023).

⁹ (2,1 % sur 31 ans = +88 %) Taux tiré de la banque du Canada. La taxe sur l'immatriculation (contribution au transport commun) de 30\$ serait alors de 56\$

^{10 (2,6 %} sur 10 ans = +29 %) Taux tiré de la banque du Canada. La taxe sur l'essence de 19,2 cents serait alors de 23,2 cents par litre.

 Augmenter la part des revenus du marché du carbone dédiée au transport collectif à des fins de croissance de l'offre et de réduction des émissions, notamment par le remplacement des rabais à l'achat d'un véhicule électrique

La part minimale des recettes de la bourse carbone dédiée à la mobilité durable, anciennement fixée à 66 %, est passée à 25 % lors d'un <u>décret du gouvernement du Québec</u> en 2022. Transférer les déplacements en auto solo vers les transports collectifs est une stratégie efficace de réduction des émissions de GES. Le secteur des transports étant le plus grand émetteur¹¹, il est justifié d'augmenter la part des revenus du marché du carbone à l'accroissement de l'offre de transports collectifs.

En ce sens, une réallocation des fonds voués à l'électrification des véhicules personnels par le programme Roulez vert (rabais à l'achat d'un véhicule électrique ou d'une borne de recharge) dégagerait des sommes pour les transports collectifs. Bien qu'un soutien à l'électrification des véhicules personnels soit pertinent, une mesure autofinancée par un système de redevance-remise découragerait l'achat de véhicules à essence. Une telle redevance écofiscale représenterait en moyenne moins de 1 % sur le coût d'achat d'un véhicule neuf à essence¹².

Dans le <u>Plan de mise en œuvre 2023–2028</u> du Plan pour une économie verte, les recettes totales anticipées de la bourse carbone sont de 6,7 G\$, dont 664 M\$ prévus pour le rabais à l'achat de véhicule électrique et 318 M\$ pour subventionner l'installation de bornes de recharge, soit 982 M\$ (p.44), soit **196 M\$ par année** pouvant être redirigés.

990 M\$ sont actuellement prévus par le PEV 2023–2028¹³ pour l'opération du transport collectif (PADTC) en plus de 825 M\$ pour l'électrification des autobus, représentant avec le 140 M\$ pour la mobilité active une part totale pour la mobilité durable de 29 %. **Une part de 50 % du marché carbone représenterait une somme additionnelle de 1395 M\$ sur cinq ans** (l'inclusion du programme Roulez vert atteindrait 44 % à elle seule), ou approximativement 279 M\$ par année.

Pour ce qui est de l'électrification des autobus, nous partageons l'inquiétude des sociétés de transport que le rythme de l'électrification <u>soit réalisé au détriment de l'offre de service</u> et de la maintenance des infrastructures existantes. L'électrification est importante, mais l'offre de service réduisant les déplacements automobiles doit être priorisée dans un budget déjà serré.

¹¹ Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre 2021. Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (2023).

¹² Avec des ventes annuelles de véhicules neufs de 400 000 unités, un programme de redevance pourrait prélever un montant moyen de 491 \$ sur la moitié la plus polluante des véhicules vendus afin de dégager les mêmes 982 M\$ (sur 5 ans) de remises actuellement prévues pour encourager l'électrification sur cinq ans. Le coût d'achat moyen des véhicules neufs ayant atteint 52 474 \$ en 2023.

¹³ <u>Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte 2030</u>, annexe 2. Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (2023)

Le financement diversifié de Translink

l'agence métropolitaine de Vancouver :

18,5 ¢/l

taxe de Vancouver

3,0 ¢/l

taxe de Montréal

Le financement du transport collectif dans la région de Vancouver s'appuie sur une grande variété de revenus, notamment une taxe sur les carburants régionale de 18,5 cents le litre, qui fournit 21 % du budget total d'opération, bien davantage que le 3 % du budget montréalais¹⁴. En plus de la taxe sur les carburants, Translink peut compter sur une taxe de vente sur les stationnements hors rue (4 %), une taxe sur l'électricité (1 %), ainsi que des frais de développement (2 %) en 2022.

La capacité de percevoir ces taxes directement confère une grande autonomie et des revenus prévisibles facilitant la réalisation de stratégies sur plusieurs décennies afin de prévoir efficacement les améliorations du réseau.

Sources de financement 2022 (opération)	Translink	ARTM
Taxe sur les carburants	21 % (424 M\$)	3 % (86 M\$)
Taxe foncière / contribution municipale	22 % (438 M\$)	37 % (924 M\$)
Subvention provinciale (exploitation)	10 % (193 M\$)	19 % (477 M\$)
Tarifs des usagers et usagères	20 % (395 M\$)	25 % (641 M\$)
Taxe de vente sur les stationnements	4 % (75 M\$)	_15
Droit de développement	2 % (40 M\$)	_
Taxe sur l'immatriculation	-	2 % (62 M\$)

L'agence de Vancouver s'est <u>récemment dotée d'une division immobilière</u> pour faciliter la densification à proximité des stations et dégager un revenu immobilier appelé à croître substantiellement. Le PDG, Kevin Quinn, estimait d'ailleurs que les stations avec des développements immobiliers peuvent accroître l'achalandage jusqu'à 30 %, constituant en soi un revenu substantiel. Aucune agence ou société de transport ne possède actuellement le droit de faire ou taxer le développement immobilier au Québec et bénéficier de la synergie transport-logement.

transitquebec.org

¹⁴ Selon les états financiers 2022 de Translink et de l'ARTM. Les revenus d'immobilisations sont exclus du montant sur lequel est calculé le pourcentage total. Les autres revenus sont principalement l'aide d'urgence provinciale Les taxes indiquées n"incluent pas les taxes sur l'essence provinciales de 18,5 cents par litre de la Colombie-Britannique ou le 19,2 cents du Québec, ou la taxe fédérale de 10 cents par litre (essence). La taxe provinciale sur le carbone, applicable sur l'essence, est d'ailleurs appelée à croître de près de 10 cents d'ici à 2026.

¹⁵ Les redevances de transport à proximité des stations du REM sont légalement uniques et ne font pas partie du budget de L'ARTM.

Recommandations à moyen terme : Diversifier les sources de financement

3. Corriger les règles de financement des réseaux de transport qui accordent systématiquement un avantage au réseau routier¹⁶

Partager de façon plus équitable et cohérente les coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités, les automobilistes et les propriétaires fonciers bénéficiaires permettrait une participation à l'exploitation du transport collectif relevée. Un réseau routier supérieur assumé à 100 % par le palier provincial est un incitatif contre-productif et coûteux à l'étalement urbain et la dépendance automobile. Le partage des coûts d'entretien devrait favoriser le transport collectif, pas le désavantager.

Alors que la performance des services de transports collectifs fait actuellement l'objet d'audits, l'Alliance TRANSIT appelle à une rigueur équivalente pour les sommes investies dans le réseau routier, dont le financement gagnerait à encourager une utilisation plus optimale des infrastructures.

4. Remplacer progressivement la taxe sur le carburant en tarifant l'utilisation des voitures avec un système de tarification kilométrique ou de péages

Les revenus de la taxe sur l'essence stagnent et sont appelés à disparaître avec l'électrification des transports, à l'inverse des dépenses qui continuent d'augmenter. Le rapport de l'Alliance TRANSIT Analyse budgétaire du financement des réseaux de transports au Québec depuis 2013 détaille cet enjeu et conclut que de nouvelles sources de revenus doivent 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 ministériel du Chantier sur le financement de la mobilité.

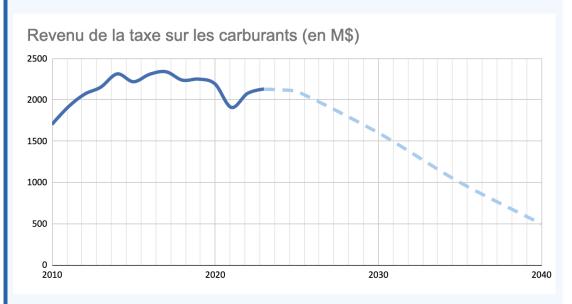
Il nous semble par ailleurs équitable que les déplacements en voiture électrique contribuent au financement de la mobilité, comme tous les autres modes. Un projet pilote peut être élaboré rapidement pour tester les modalités d'une alternative écofiscale mieux ciblée et facilement modulable en fonction de l'heure, du gabarit de véhicule et de l'emplacement — favorisant les comportements durables à l'aide d'une tarification kilométrique ou d'un système de péages.

La stagnation des revenus de la taxe sur le carburant est un problème pour le Fonds du réseau terrestre (FORT), légalement requis d'être autofinancé, qui pourrait épuiser son surplus et être déficitaire rapidement. Le surplus atteignait les 2,9 G\$ en 2016 et a fondu pour

-

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

n'atteindre que 1,2 G\$ aujourd'hui et est projeté de se vider dès l'exercice 2025-2026 et accumuler un déficit de 2,7 G\$ durant l'exercice 2027-2028, à moins de dépendre de crédits budgétaires croissants et à perpétuité, contraires à l'autofinancement prévu.¹⁷



La taxe sur l'essence, rapportant aujourd'hui 2,1 G\$, passerait alors en 2027 à 1,9 G\$ pour accélérer sa chute à 500 M\$ en 2040, selon Lyne Latulippe de la Chaire en fiscalité et en linances publiques.¹⁸

Recommandations pour favoriser les investissements d'infrastructures des transports collectifs plutôt que routiers

5. Équilibrer les investissements confirmés pour diriger au moins 50 % des investissements du Plan québécois des infrastructures (PQI) en transport terrestre pour les transports collectifs, autant pour le maintien des actifs existants que pour de nouvelles infrastructures

Une répartition 50-50 serait conforme au Plan pour une économie verte¹⁹, aurait plus de chances d'atteindre les cibles de la Politique de mobilité durable et ferait preuve de cohérence.

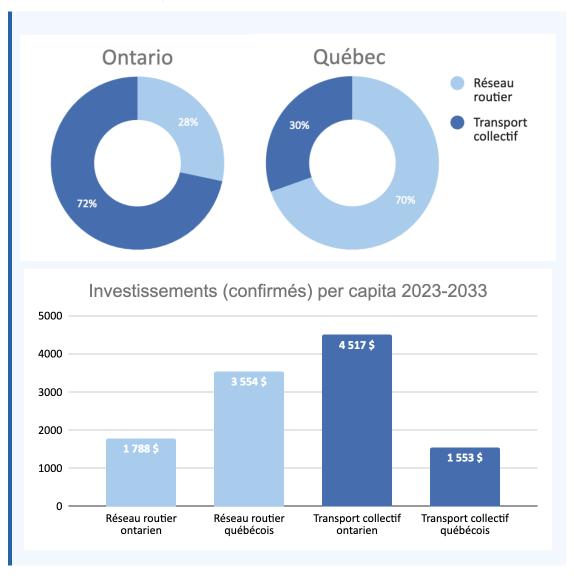
¹⁷ Le FORT reçoit depuis quelques années des crédits budgétaires du FECC (Fonds d'électrification et de changements climatiques) pour compenser. Le déficit est projeté directement dans le <u>Budget 2023-2024, p. H23. Ministère des Finances du Québec (2023)</u>

¹⁸ Mesures écofiscales appliquées au Québec: Diversité, importance et enjeux. Présentation, 1er novembre 2023.

¹⁹ Gouvernement du Québec (2022) Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2022-2027 (p. 48).

Les investissements confirmés²⁰ au PQI 2023-2033 incluent 13,8 G\$ pour le transport collectif contre 31,5 G\$ pour le réseau routier. Une véritable répartition 50-50 représenterait ainsi plus de 30 G\$ d'investissements confirmés en dix ans.

En Ontario, cette répartition est 28-72, en faveur du transport collectif. En ajustant les investissements en fonction de la taille de population, la différence observée avec l'Ontario est substantielle, avec un effort deux fois plus grand pour les routes du Québec, mais seulement le tiers des investissements en transport collectif.



²⁰ Dans son rapport <u>Analyse budgétaire du financement des réseaux de transports au Québec depuis 2013</u>, l'Alliance TRANSIT soulignait que les montants des investissements en transport collectif reposent « [...] en bonne partie sur des projets d'investissements non confirmés, dont des investissements du PQI ultérieurs et hors PQI (p. ex. les projets sous la responsabilité de CDPQ Infra » (page 11).

Si la différence en transport collectif témoigne d'une plus grande ambition en Ontario, principalement à Toronto, la différence du réseau routier est due au piètre état d'un réseau trop étendu pour les capacités financières du Québec.

6. Adopter un moratoire sur le développement routier à des fins de navettage pour favoriser la réfection des routes et le développement des transports collectifs. 100 % des sommes prévues pour le réseau routier devraient ainsi être vouées à l'entretien.

Le Québec accumule un déficit croissant de maintien de ses infrastructures routières, en raison notamment d'un réseau supérieur en piètre état et trop étendu. En ce sens, développer le réseau autoroutier est économiquement indésirable et il vaudrait mieux favoriser les modes de transport les plus efficaces, comme le transport collectif. Effectivement, 20,2 G\$ sur 34,9 G\$ (PQI 2023–2033) du déficit du maintien d'actif total sont attribuables au réseau routier. En Ontario, ce déficit n'était que de 1,9 G\$ en 2020. Le réseau routier provincial québécois comporte 31 091 km, soit 3,6 m par habitant. L'Ontario en comporte 2,7 pour un total de 40 000 km²¹.

Près du quart du budget alloué au réseau routier dans le PQI (2023–2033), soit 7,1 G\$, est dédié à la « bonification », principalement des élargissements ou des prolongements du réseau routier supérieur. Si ce montant était plutôt affecté à la maintenance, le déficit de maintien des actifs (19,4 G\$ en 2021) pourrait être résorbé en quelques années.

7. Utiliser le réseau routier existant, sans élargissement, pour le déploiement de voies réservées

Les voies réservées peuvent généralement se faire en utilisant les voies existantes plutôt que d'augmenter la capacité routière et promouvoir l'étalement urbain, constituant ainsi une façon économique et efficace d'effectuer un transfert modal vers l'autobus, pour un usage maximal de l'infrastructure routière.

7,2 G\$ (1,3 G\$ confirmé) du PQI 2023–2033 sont attribués aux voies réservées, mais sont rarement exclusives au transport collectif et consistent habituellement d'élargissement, alors que la voie réservée pourrait généralement s'implanter sur les voies existantes pour une fraction de la somme d'implantation et de maintenance.

.

²¹ Michaud, P.-C., Lévesque, L., Joanis, M., Brasseur, J., & Winstel, Q. (2023). *Plan québécois des infrastructures : comparaison interprovinciale et soutenabilité* (2023RP-28, Rapports de projets, CIRANO.) https://doi.org/10.54932/LXOU3345

Recommandations de correctifs à apporter rapidement

8. Ramener la transparence avec la distinction des dépenses entre transport collectif et transport routier dans le rapport annuel de gestion du MTMD

La nouvelle présentation selon la nature (fonctionnement, transferts, service de la dette, etc.) rend impossible de suivre réellement la distribution des sommes, créant une opacité indésirable, alors que la distinction était bien indiquée jusqu'au rapport annuel 2020–2021.

9. Assurer un financement stable, pérenne et suffisant au Comité de suivi de la Politique de mobilité durable au même titre que les autres comités consultatifs.

Depuis sa création en 2018, le Comité de suivi de la Politique de mobilité durable fait un travail essentiel pour conseiller le ministère des Transports et de la Mobilité durable afin de favoriser l'atteinte des cibles fixées par la Politique. Pourtant, contrairement aux autres comités consultatifs du gouvernement tel que le comité consultatif sur les changements climatiques, il ne bénéficie pas d'un soutien financier approprié.

Conclusion

Se donner les moyens d'investir massivement en transport collectif doit être une priorité du gouvernement pour permettre efficacement l'atteinte des gouvernementales cibles en développement urbain, en mobilité durable et en lutte aux changements climatiques. Des mesures simples et réalisables à court terme, comme augmenter et indexer la taxe sur les carburants et celle sur l'immatriculation, permettraient de dégager des sommes considérables. Ces mesures doivent s'inscrire dans une stratégie plus large de diversification des revenus et de planification garantissant une meilleure prévisibilité à long terme.

Pour être cohérente, cette stratégie doit prioriser l'entretien des réseaux existants et le développement des transports collectifs, afin d'offrir aux Québécoises et Québécois le meilleur retour sur investissement en matière de développement économique, d'efficacité des déplacements et de sécurité routière. C'est aussi la seule façon d'offrir au grand nombre des alternatives à l'automobile efficaces et attrayantes, incitant au transfert modal vers un cocktail de mobilité durable et économique. Investir dans les transports collectifs est une solution gagnante : une solution incontournable pour soulager durablement les finances publiques et les finances personnelles des ménages québécois.

Les recommandations proposées rejoignent l'éventail de solutions identifiées dans le Chantier sur le financement de la mobilité (2021), pour lequel nous avons produit des recommandations, Nouvel Élan (2023).

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

@AllianceTRANSIT

<u>LinkedIn</u>

Membres du comité directeur















+ Florence Junca-Adenot, Département d'études urbaines et touristiques, UQÀM

Source

Francis Garnier

514.649.5396 | info@transitquebec.org