

Consultations prébudgétaires gouvernement du Québec – 2019-20

Offrir des transports collectifs modernes et efficaces en période de plein emploi

Contexte

La situation économique actuellement favorable dégage auprès des pouvoirs publics et privés une marge de manoeuvre pour investir dans des infrastructures durables qui permettront d'améliorer la mobilité des personnes et des biens.

Suite à un large consensus économique et social, le gouvernement a adopté au printemps dernier la Politique de mobilité durable 2030 qui cible des objectifs de la transition en cours dans le secteur des transports. Particulièrement dans un marché au plein emploi, il importe d'améliorer l'accès des travailleurs aux emplois ainsi que la fluidité du transport des marchandises.

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**¹ par rapport au volet routier». ²

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 partagée³ (phase II, été 2018) exigent une participation de Québec, sans quoi les projets ne se réaliseront pas tous. De nouveaux bailleurs de 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.

Compétitivité économique - Le maintien de la compétitivité économique dépend des alternatives à la congestion des réseaux de transports, avec notamment la région métropolitaine de Montréal congestionnée et des travaux routiers qui se multiplient, en plus de la saturation des grands axes de transport en commun. La STM bat des records⁴ de nombre de journées avec plus d'un million de passages dans son métro. L'Ontario, de son côté, a déjà entrepris le virage des infrastructures vers les transports collectifs, en prévoyant investir pour la prochaine décennie 76% de ses sommes transports en transports collectifs et 24% pour les routes⁵. Le Québec en prévoit l'inverse, soit 31% pour les transports collectifs contre 69% pour les routes⁶ (voir graphiques 1 et 2).

¹ Voir l'explication en annexe

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

³ 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>

⁴ Bisson, Bruno (2018). *STM : Fréquentation Record en 2018*, La Presse, 10 novembre 2018

⁵ Gouvernement de l'Ontario [2016], *Budget de l'Ontario 2016 : Des emplois pour aujourd'hui et demain*, tableau 3.24.

⁶ Gouvernement du Québec, *Les infrastructures publiques du Québec*, PQI 2016-2026.

Coûts des transports pour l'état, les ménages et les employeurs - En situation de plein emploi, les employeurs ont des difficultés de recrutement énormes qui nécessitent une meilleure accessibilité, pour les potentiels employés, des 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. C'est autant de marge de manoeuvre budgétaire qui n'est pas disponible pour investir en productivité accrue ou développement des marchés.

Lutte aux changements climatiques - 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 2016, les émissions de GES du transport ont augmenté de près de 22%. Les émissions du secteur de l'industrie (le deuxième plus important émetteur) ont baissé de 26% sur la même période⁷.

Principes

- Mettre en oeuvre la Politique de mobilité durable 2030, issue du plus large consensus des parties prenantes quant aux objectifs à atteindre ;
- Miser sur une réfection des infrastructures favorables à la transition vers des infrastructures durables : rénover et maintenir les actifs en transports routiers et collectifs. Cibler les investissements accrus qui augmentent la productivité de l'économie, améliorent le fonctionnement du marché du travail, réduisent les GES et offrent des alternatives à la saturation des routes et transports collectifs, donc en priorisant de nouveaux services de transports collectifs ;
- Assurer la réalisation des projets de transport collectif et 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.
- Envisager de financer les nouveaux projets de transport à l'aide de l'écofiscalité en se basant sur le principe de l'utilisateur-payeur afin d'internaliser les coûts reliés à l'étalement urbain et aux divers modes de transport.

Recommandations

1. Accélérer les investissements favorisant la décongestion et les améliorations concrètes à court terme

- a. Utiliser une partie des surplus des finances publiques 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.⁸

⁷ MELCC, Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2016 et leur évolution depuis 1990, <https://www.newswire.ca/news-releases/publication-de-linventaire-quebecois-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-en-2016-701532332.html?fbclid=IwAR1mThxec2ZziAPtT67aOByJ-2riS1kZnD4m1yWNFa9P9qdd1ZrGGfinN58>

⁸ MTMDET, Rapport annuel de gestion 2016-2017, <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/organisation/rapport-annuel/Documents/rag-2016-2017.pdf>

- ii. Le transport collectif régional a réalisé en 2016 près d'un demi-million de déplacements de plus qu'en 2012⁹. Il faut poursuivre la bonification de cette enveloppe et la rendre pluriannuelle.
 - iii. L'objectif de croissance de l'achalandage du transport collectif dans la Politique québécoise de transport collectif (2007-2012) était de + 8% et les résultats ont été de + 11%. Suite à la stagnation du programme en 2013, celui-ci a été relancé en 2017 et la cible de la Politique de mobilité durable est de + 30 % sur douze ans.
- b. Augmenter le financement disponible pour le développement des aménagements piétonniers et cyclables ainsi que l'élaboration de plan de déplacements actifs.
 - c. Maintenir le rehaussement du Programme de subvention au transport adapté à 107 M¹⁰\$ tel qu'annoncé dans le cadre de la PMD.¹¹
 - d. Mettre en place des mesures qui permettent de récompenser financièrement les efforts des citoyens faisant des choix modaux plus durables, dont le covoiturage, dans le contexte de la cible de -20% des dépenses brutes des ménages allouées au transport.
 - e. Rehausser le 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.¹²
 - f. S'assurer que le Québec obtienne 100 % des investissements prévus en transport collectif dans les programmes d'investissement fédéraux, notamment selon les annualités prévues à l'Entente bilatérale intégrée (relative au programme d'infrastructure investir dans le Canada) Canada - Québec¹³, de juin 2018.

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 2019, un taux de 40% des investissements du PQI en transport terrestre pour les transports collectifs.
- b. Viser, sur 4 ans, une proportion égale entre les transports collectifs et routiers (voir graphique 1 en annexe), à l'instar de la plateforme du gouvernement. Pour y arriver, rediriger la majorité des sommes prévues en développement de nouvelles routes, soit 3 G\$ des 3,7 G\$ prévus sur dix ans, vers le transport en commun. Le PQI 2019-2029 passera alors à 17 G\$ pour le secteur routier et à 12 G\$ pour le transport en commun.
- c. Conserver 100% des sommes prévues en maintien de l'offre de service du réseau routier.
- d. Activer le monitoring de la Politique de mobilité durable 2030:

⁹ 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.

¹⁰ SERVICES QUÉBEC, Le gouvernement confirme le rehaussement de l'aide aux services de transport adapté

<http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiquillage=ajd&type=1&idArticle=2608167556>

¹¹ Le programme avait stagné à 90 M \$ entre 2013 et 2016 malgré une forte croissance de la demande de service.

¹² **Taux de réalisation** : Malgré que le budget 2018-2019 ne prévoyait pas d'écart majeur entre les investissements prévus et les investissements probables, rien n'indique que la non utilisation récurrente d'une part importante (40%) des fonds prévus annuellement pour les transports collectifs est un problème réglé; il s'agirait plutôt d'un report d'un an d'une dépense majeure qui n'avait pas été réalisé l'année précédente, soit le contrat des voitures de métro AZUR.

¹³ Infrastructure Canada, op.cit.

- i. Forum annuel de suivi dès 2019;
- ii. Développer les indicateurs pour évaluer l'atteinte des objectifs, par exemple par un État annuel de la mobilité;
- iii. Poursuivre la collaboration avec les parties prenantes du ministère, à l'instar du comité d'élaboration de la Politique de mobilité durable, en fonction en 2017 et 2018, par un comité de suivi de même format.

3. Revoir les sources de revenus pour le financement des réseaux de transport¹⁴ dans le contexte la stagnation des revenus de taxe sur l'essence depuis 5 ans¹⁵ en lançant le Chantier sur le financement de la mobilité.

- a. Financer les réseaux de transport à l'aide de l'écofiscalité en se basant sur les principes d'utilisateur-payeur et pollueur-payeur afin d'internaliser les coûts reliés aux transports.
- b. Viser l'équilibre revenus-dépenses du FORT, en rehaussant la taxe sur l'essence, qui demeure un bon outil d'internalisation des coûts des réseaux de transport.
- c. 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.
- d. Soumettre les investissements à des critères de choix qui assurent la pérennité et l'efficacité des infrastructures, que ce soit pour les investissements du PQI ou comme critères des nouveaux *Plans de mobilité durable intégrés*¹⁶.

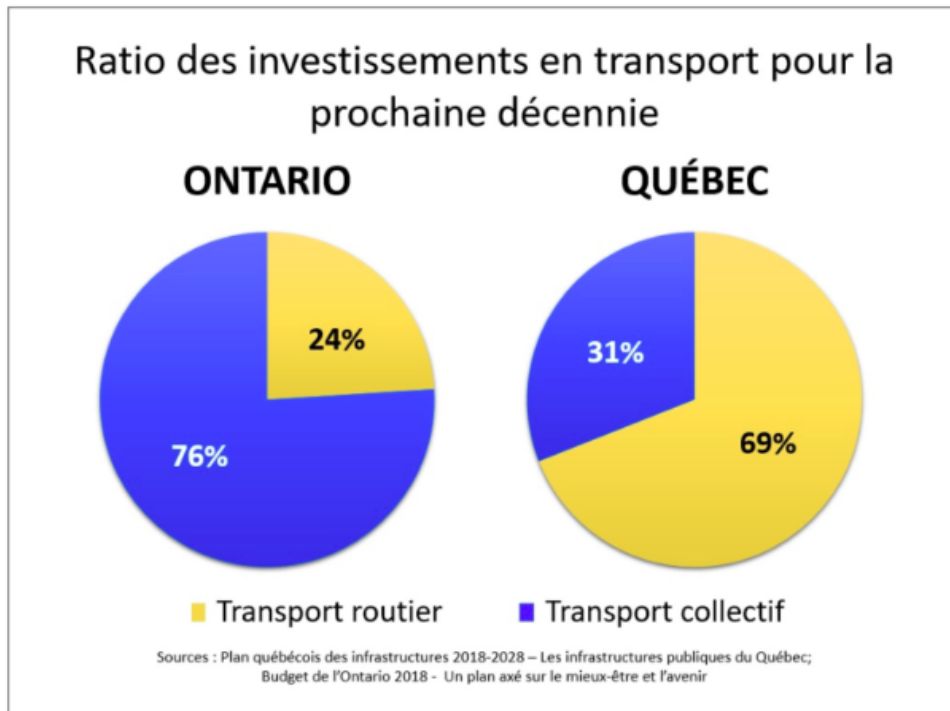
¹⁴ La réflexion en ce sens devra se faire dans le cadre du **chantier sur le financement de la mobilité** annoncé dans la Politique de mobilité durable et dont les travaux doivent commencer sous peu.

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

¹⁶ Prévus à la Politique de mobilité durable 2030.

Annexe

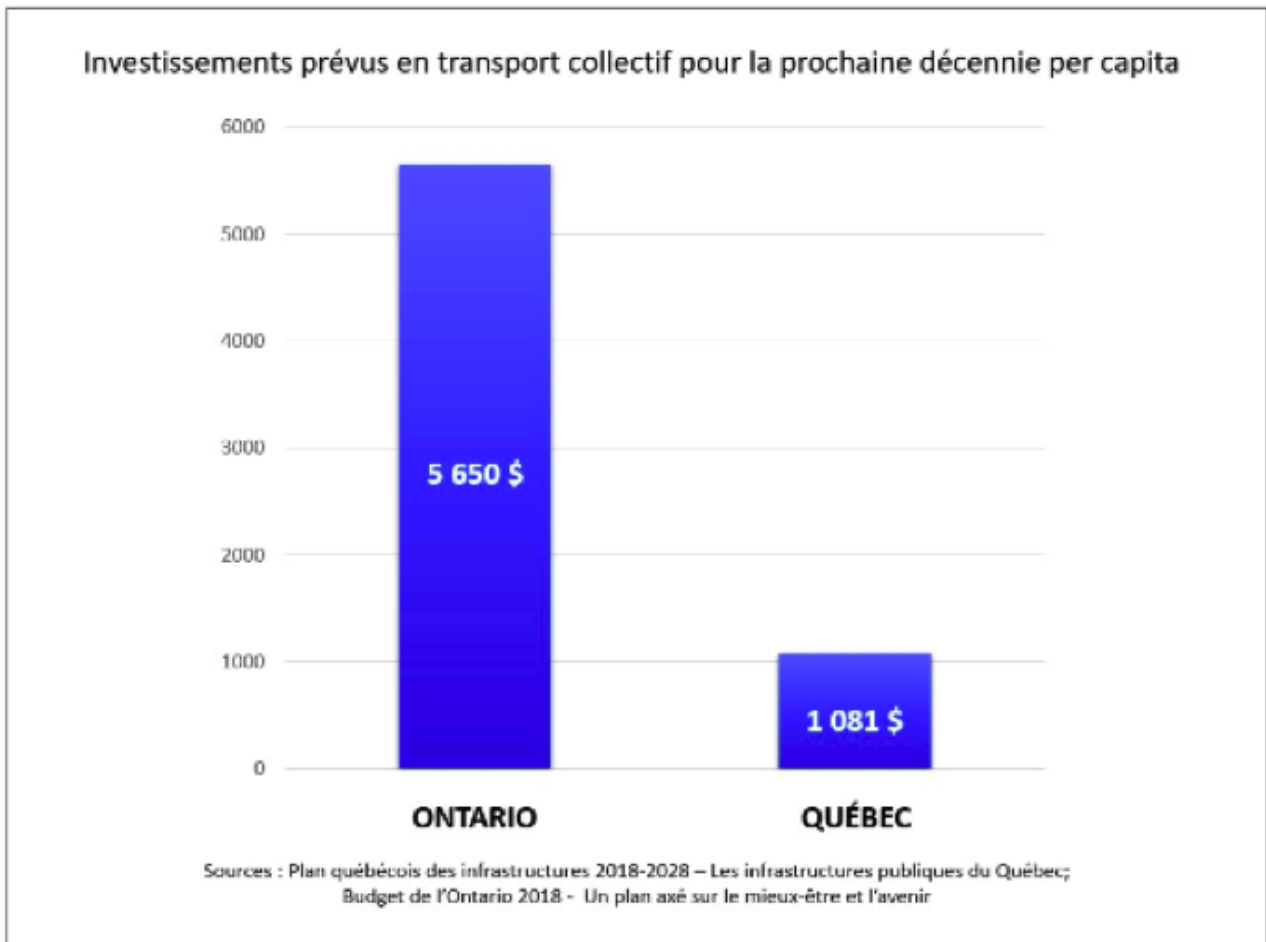
Graphique 1



- Dans une [fiche comparative diffusée](#) suite à l'élection du gouvernement ontarien, l'Alliance TRANSIT a mis à nouveau en lumière les différences d'orientations budgétaires entre l'Ontario et le Québec. L'Ontario prévoit, sur la prochaine décennie, consacrer 76 % des ses investissements transports aux transports collectifs, alors qu'au Québec il s'agit plutôt de 31 %.
- 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 collectifs¹⁷.
- 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 agir afin que le « gouvernement investisse en transport collectif dans une proportion moitié-moitié par rapport au volet routier ».

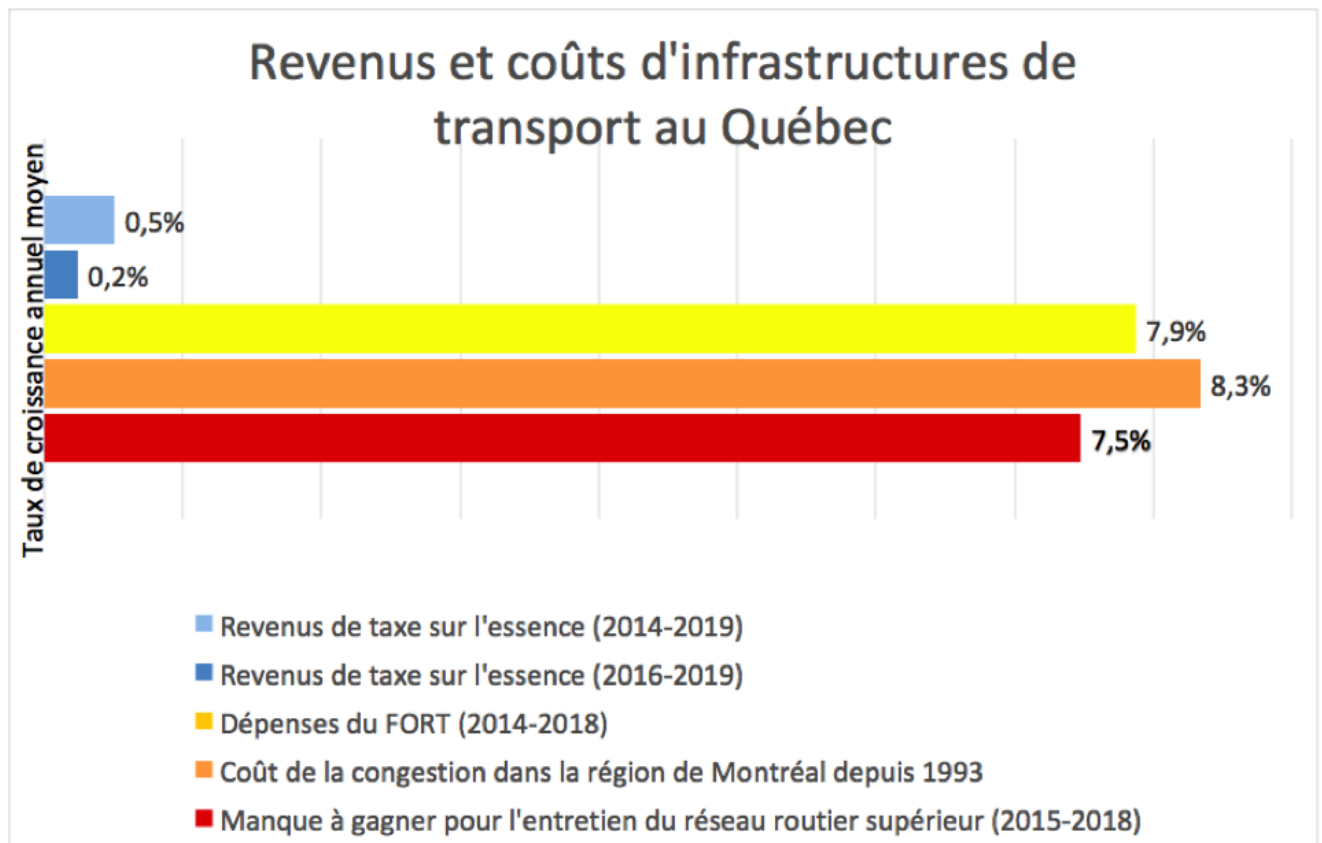
¹⁷ SOM, [Étude sur les préoccupations de mobilité sur le territoire de laval](#), p.9.

Graphique 2



- Au cours de la prochaine décennie, l'Ontario prévoit investir 5 650 \$ par habitant en transports collectifs, contre 1 081 \$ au Québec; - L'écart s'accroît entre le Québec et l'Ontario.
- Selon les plans d'infrastructure 2018-2028, l'Ontario prévoyait investir 5,2 fois plus que le Québec par habitant en transport collectif.

Graphique 3



- Les principaux revenus du Fonds des réseaux de transport terrestre, le FORT, croissent à un taux famélique de 0,5 % depuis 2014, et même sous les 0,25% annuellement, si on se fie aux projections gouvernementales pour 2016-2019
- Dans le même intervalle, les principaux indicateurs disponibles quant aux coûts du réseau routier croissent au rythme annuel moyen de plus de 7,5 %. C'est le cas des dépenses du FORT, qui augmentent (7,9%) pour suivre les réinvestissements récents en maintien et développement des réseaux routiers supérieurs et de transports collectifs. C'est aussi le cas des pertes économiques liées à la congestion dans le grand Montréal, qui s'élèvent désormais à plus de 4 milliards \$.
- C'est aussi la croissance du déficit du maintien d'actif du réseau routier supérieur, soit la valeur du réinvestissement nécessaire pour simplement maintenir les routes dans un état correct de fonctionnement.¹⁸

¹⁸ Alliance TRANSIT, (2018) Surenchère de promesses autoroutières : Pour réussir le virage vers la mobilité durable, TRANSIT appelle les futurs élus à se donner les moyens de leurs ambitions
<http://www.transitquebec.org/2018/09/surenchere-de-promesses-autoroutieres-pour-reussir-le-virage-vers-la-mobilite-durable-transit-appelle-les-futurs-elus-a-se-donner-les-moyens-de-leurs-ambitions/>

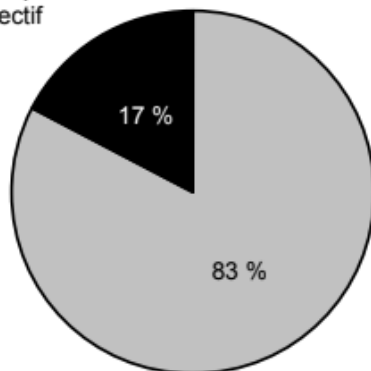
Explication concernant le rééquilibrage des investissements

Pour atteindre la parité des investissements gouvernementaux entre transports routiers et transports collectifs, il faut diriger la nette majorité des nouveaux investissements en transport collectif (voir le graphique 2), une fois déployées les sommes pour la rénovation des infrastructures existantes. Le budget 2018 prévoyait déjà que 70% des sommes consacrées aux nouveaux projets iront aux transports collectifs, une part qui doit continuer à croître.

GRAPHIQUE 1

Investissements pour le maintien des actifs

- Réseau routier
- Transport collectif

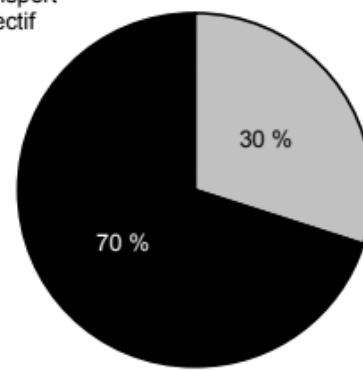


Source : Plan québécois des infrastructures 2018-2028.

GRAPHIQUE 2

Investissements pour les nouveaux projets

- Réseau routier
- Transport collectif



Source : Plan québécois des infrastructures 2018-2028.

Les derniers budgets avaient donc amorcé le lent rééquilibrage des investissements du réseau routier vers le transport collectif, mais on voit que des milliards sont toujours consacrés à l'ajout de nouvelles routes. Pour TRANSIT, l'entretien des infrastructures existantes doit être la priorité, puis le développement *stratégique* des infrastructures qui vont décongestionner les réseaux, le plus souvent des transports collectifs efficaces.

1.3 Tableau des investissements par secteur et par type

Investissements au PQI 2018-2028

par secteur et par type

(contribution du gouvernement du Québec, en millions de dollars)

Secteur	Maintien de l'offre de service					Bonification de l'offre de service			Enveloppe centrale ^a	PQI 2018-2028
	Maintien d'actifs ¹	Résorption du déficit de maintien d'actifs	Remplacement	Études	Sous-total	Ajout et amélioration	Études	Sous-total		
Réseau routier	4 100,6	9 996,5	2 186,0	30,7	16 313,9	3 654,5	59,1	3 713,7	-	20 027,5
Transport collectif	2 285,9	-	1 489,7	-	3 775,6	5 214,7	12,0	5 226,7	-	9 002,4

(PQI 2018-2028. p.48)