

JANVIER 2024

Le transport collectif, pilier de la transition écologique

FICHE N°1 – L'ENJEU BUDGÉTAIRE

Guillaume Hébert
chercheur

L'adoption du Plan pour une économie verte doit engager le Québec sur la voie de la transition écologique. Le principal secteur d'émission de carbone, le transport, s'est tout naturellement retrouvé au cœur des débats sur la manière d'opérer cette transition. À cet égard, la stratégie gouvernementale actuelle repose largement sur l'électrification pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre du Québec. Or, c'est plutôt l'entièreté du système de transport, axé sur le recours à l'automobile individuelle, qui doit être repensée. Dans cette première fiche d'une série de quatre, nous verrons que les choix budgétaires du gouvernement québécois ne sont pas à la hauteur de la transformation du transport dont le Québec a besoin.

Défi environnemental au Québec : le transport est un enjeu central

- 01 Le chantier prioritaire pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Québec est celui du transport. En effet, comme le montre le graphique 1, 43,3 % des GES émis au Québec en 2019 proviennent du secteur des transports, qui arrive devant celui des industries (30,5 %), des résidences, commerces et institutions (10,3 %), de l'agriculture (9,8 %) et des déchets (5,8 %). De fait, le secteur du transport absorbe les trois quarts du pétrole consommé au Québec et près de 80 % des GES émis par les transports proviennent du transport routier¹. Le transport routier – qui inclut les automobiles et le camionnage – produit à lui seul 34,4 % des GES.
- 02 Les émissions de GES par les transports au Québec ont augmenté de 34,6 % depuis 1990 alors qu'elles diminuaient dans plusieurs autres secteurs. L'une des causes de cette hausse est l'augmentation du nombre de véhicules par habitant·e en plus de la plus grande proportion de véhicules de grande taille, qui consomment davantage de carburant. Entre 2000 et 2021, le nombre de

Faits saillants

- Les annonces des gouvernements relatives à l'électrification des transports donnent l'impression que la transition écologique progresse au Québec. Or, tant qu'on ne remet pas en question la primauté de l'« auto solo », l'impact environnemental des transports demeure trop élevé.
- Le financement du fonctionnement du transport en commun et des infrastructures montre que le gouvernement ne prend pas au sérieux la question du transport en commun.
 - Le financement des opérations en transport collectif, qui représentait déjà un défi avant la pandémie, est actuellement en crise.
 - Le financement des infrastructures donne toujours préséance à l'automobile.
- Il faut sortir de la logique de l'« auto solo » et effectuer un virage complet, qui inclut le développement – et donc le financement – accéléré du transport en commun de qualité et l'adoption du principe de l'utilisateur-payeur pour les automobilistes.

1 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*, 2020.

voitures et de camions légers a augmenté de 44,9 % alors que la population progressait d'à peine 16,9 %². Ces tendances lourdes montrent la place grandissante que prend le transport individuel au Québec et comment cette croissance risque d'annuler les gains que permet le développement du transport collectif.

- 03 Contrairement à une idée répandue, l'électrification ne réglera pas tous les problèmes. Même en considérant la diminution du recours aux énergies fossiles, l'empreinte *matérielle* des véhicules électriques rend cette avenue irréaliste sur le plan écologique. En effet, même si on parvient à réduire l'empreinte carbone d'un véhicule par le recours aux batteries, on se retrouvera du même souffle à accroître la quantité de ressources naturelles requises pour la production des voitures, ce qui rend la simple substitution non viable.
- 04 En somme, l'électrification des véhicules ne représente pas une solution adéquate aux défis environnementaux. C'est plutôt la culture de l'automobile individuelle et les infrastructures qu'elle requiert qui doivent être remises en question. Dans ce contexte, un recours accru au transport collectif est un passage obligé.

Transport en commun : le financement dans un cul-de-sac

- 05 Au Québec, le financement du transport collectif provient de quatre sources principales : les passagers et passagères, les municipalités, les subventions gouvernementales et les contributions des automobilistes. Or, il y a désormais un consensus sur le fait que la répartition actuelle des charges financières associées au transport en commun n'est pas viable. Certes, la pandémie de COVID-19 a eu pour effet immédiat une réduction importante du nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices et, en conséquence, une chute des revenus de tarification. Mais le financement des transports en commun connaissait déjà un déséquilibre avant cette perturbation majeure.
- 06 La faiblesse de l'apport gouvernemental en matière de financement du transport collectif s'explique en bonne partie par le désengagement provoqué par la réforme Ryan de 1992³. Dans un souci de réduction des dépenses gouvernementales, des responsabilités telles que l'entretien de la voirie municipale et le financement du transport en commun ont alors été confiées aux villes. Cette décision a entraîné un choc tarifaire pour les utilisateurs et utilisatrices ainsi qu'une diminution de l'achalandage du transport collectif au moment où il aurait fallu au contraire favoriser son utilisation⁴.

Achalandage : de la stagnation à l'effondrement

- 07 Le graphique 2 montre l'évolution de l'achalandage dans les transports collectifs au Québec entre 2012 et 2022, ainsi que les cibles du ministère des Transports (MTQ) jusqu'en 2026. On y constate que les sociétés de transport en commun ont connu à partir de 2012 une stagnation du nombre de déplacements effectués. La Société de transport de Montréal (STM) expliquait alors ce

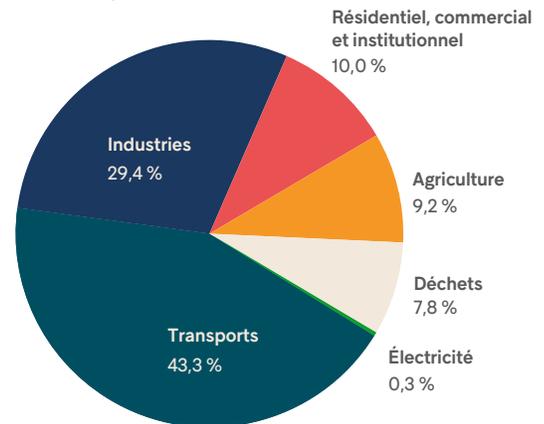
2 Durant cette période, le nombre de camions légers a crû de 183,8 % à lui seul. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Nombre de véhicules en circulation selon le type d'utilisation, le type de véhicule et l'âge du véhicule, Québec et régions administratives* (mis à jour le 24 mai 2023) et *Population et composantes de l'accroissement démographique, Québec, 1971-2023* (mis à jour le 24 mai 2023). Tableaux de données. Calculs de l'auteur.

3 Antoine GRÉGOIRE, *Révision du cadre financier du transport en commun au Québec : les régions*, Rapport déposé au ministère des Transports et de la Mobilité durable du Québec, 20 décembre 2002, p. 24-25.

4 Jean-Jacques BELDIÉ, « Un financement déficient – Urgence pour les transports en commun », *Le Devoir*, 13 novembre 2003; Pascal DUGARS BOURDON, « Les villes paient encore le prix de la réforme Ryan », *Le Journal de Québec*, 29 juin 2019; « Ministère des Affaires municipales : son évolution législative depuis 100 ans », *Le Courrier parlementaire | L'Actualité gouvernementale*, 7 décembre 2018.

Graphique 1

Répartition des émissions de gaz à effet de serre, par secteur d'activité (%), Québec, 2019



SOURCE : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, GES 1990-2019 : Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2019 et leur évolution depuis 1990, Gouvernement du Québec, 2021, p. 15.

Graphique 2

Nombres réels et cibles de déplacements en transports en commun par année (en millions), Québec, 2012 à 2026



SOURCES : Ministère des Transports et de la Mobilité durable, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, p. 25 et *Plan stratégique 2023-2027*, Tableau synoptique, Gouvernement du Québec; Tommy Chouinard, « Une décennie pour rattraper le recul, selon Québec », *La Presse*, 19 juin 2023.

plafonnement notamment par un ralentissement économique ainsi que par l'accès plus abordable à une voiture⁵.

- 08 L'achalandage reprend ensuite à la hausse, mais est affecté durement en 2020 par la pandémie. De près de 650 millions de déplacements en transports collectifs en 2019, ce nombre chute à 306 millions en 2020, puis à seulement 245 millions en 2021. Le MTQ prévoit pour les prochaines années une très lente reprise de l'achalandage, qui n'atteindrait que 357 millions en 2026. Cette diminution se traduit par une réduction des recettes de vente de titres.
- 09 La chute de la fréquentation a précipité une crise du financement que l'on voyait poindre depuis plusieurs années. En effet, la proportion des coûts du transport collectif assumée par les utilisateurs et utilisatrices connaît une tendance à la baisse depuis de nombreuses années.
- 10 Dans la métropole, la contribution des usagers et usagères a connu un sommet au milieu des années 2000 alors que la tarification équivalait à plus de 50 % des revenus de la STM⁶. Cette proportion décline ensuite sous les 40 % en 2017, au moment où est créée l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM). Après un creux à 18,5 % en raison de la pandémie, les revenus de tarification ne comptaient toujours que pour 27,2 % du budget de l'ARTM en 2022, encore loin du niveau pré-pandémique.
- 11 Dans le contexte de la crise sanitaire, le manque à gagner a été comblé par les gouvernements québécois et fédéral. Les subventions gouvernementales, qui ne comptaient que pour 6 % du financement du transport collectif dans la région métropolitaine en 2007, atteignaient déjà 17 % en 2018 et se situent maintenant à 25 %. Hors de la région montréalaise, ce ratio est passé de 16 à 27 % durant la même période. Quant à elle, la contribution des villes se situe entre 40 et 50 % et celle des automobilistes autour de 6 %.
- 12 Comme on l'a observé dans le passé, les déficits des sociétés de transport risquent d'entraîner une réduction du service, notamment dans la fréquence de passage des autobus ou du métro. Or, des études ont montré que les nouveaux investissements qui permettent à l'inverse de développer les services font croître l'achalandage des transports collectifs. L'impact de ces mesures est plus favorable encore qu'une diminution ou une abolition des tarifs⁷.

Les priorités révélées par le PQI et le SPEDE

- 13 En raison de la diversité des intervenants, le financement du transport en commun au Québec est complexe. Les sources de financement des opérations sont multiples et celles de

l'entretien et du développement des infrastructures encore davantage, alors que les organismes publics de transport collectif peuvent solliciter différentes subventions gouvernementales pour financer leurs infrastructures⁸.

- 14 Le Plan québécois des infrastructures (PQI) est dès lors utile pour avoir un point de vue d'ensemble des ressources financières mises à la disposition de différents secteurs de l'économie en ce qui a trait aux infrastructures.
- 15 Selon le Plan pour une économie verte du Québec, les dépenses de l'État en transport collectif devraient équivaloir à celles pour le réseau routier. Or, le gouvernement québécois est loin du compte⁹. Malgré un PQI dont l'ampleur est passée de 100 milliards à 150 milliards de dollars entre 2018 et 2023, les investissements en transport collectif pour la période 2023-2033 (15,4 milliards de dollars) sont largement inférieurs à ceux destinés au réseau routier (38,4 milliards). Fait notable, le PQI consacre plusieurs pages à minimiser la préséance accordée au réseau routier. La publication gouvernementale promet ainsi que les prochaines éditions du PQI accorderont une plus grande place aux infrastructures en transport collectif et que si, de surcroît, l'on considère la part des investissements dans le réseau routier destinée à la création de voies réservées pour les autobus, les ressources consacrées à ces deux secteurs sont équivalentes.
- 16 Il n'en demeure pas moins que, si l'on calcule la répartition des investissements du PQI actuel, y compris l'«enveloppe centrale» dont les détails ne sont pas rendus publics, on s'aperçoit que plus du quart des ressources est destiné au réseau routier et moins de 10 % au transport collectif. C'est ce que montre le graphique 3.
- 17 Si l'on considère les sommes du PQI confirmées liées au transport, la proportion des investissements destinés au réseau routier s'élève à 70 % contre seulement 30 % pour le transport collectif¹⁰. Les dépenses du gouvernement québécois dans le réseau routier apparaissent particulièrement disproportionnées en regard de celles de l'Ontario – une province avec laquelle le premier ministre Legault aime beaucoup comparer le Québec –, qui présentent un ratio inverse. En effet, pour la période 2022-2032, l'Ontario consacra 71 % de ses investissements au transport collectif contre 29 % pour le réseau routier. Cette donnée est d'autant plus frappante que le Québec a déjà un réseau routier beaucoup plus long (61 468 km) que celui de l'Ontario (40 427 km), et ce, pour une population presque deux fois moins nombreuse¹¹.

5 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, *Rapport annuel 2015*, p. 10.

6 Calculs réalisés à partir des rapports annuels disponibles des neuf sociétés de transport du Québec ainsi que de l'Autorité régionale de transport métropolitain, de 1999 à 2022.

7 Geneviève BOISJOLY et autres, «Invest in the ride : A 14 year longitudinal analysis of the determinants of public transport ridership in 25 North American cities», *Transportation Research Part A*, vol. 116, 11 juillet 2018, p. 434-445; Ming-Tsung LEE et Chao-Fu YEH, «Causal effects between bus revenue vehicle-kilometers and bus ridership», *Transportation Research Part A*, vol. 130, décembre 2019, p. 54-64.

8 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2023-2024*, mars 2023. Voir la page C. 158 pour la description des responsabilités des sociétés de transport en matière d'infrastructures et la page C. 167 pour les différentes subventions qu'elles peuvent solliciter.

9 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan pour une économie verte 2030 : plan de mise en œuvre 2022-2027*, 2022, p. 48.

10 ALLIANCE TRANSIT, *Analyse budgétaire du financement des réseaux de transports au Québec depuis 2013*, printemps 2022, p. 11.

11 APPLIED RESEARCH ASSOCIATES INC., *Revue et analyse comparatives des enrobés*, Rapport déposé au ministère des Transports et de la Mobilité durable du Québec, 25 mai 2020.

18 Le gouvernement québécois a par ailleurs modifié la proportion des sommes récoltées dans le cadre du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) qu'il doit verser aux transports collectifs. En effet, 66 % des sommes provenant du SPEDE devaient être affectées au financement du transport en commun mais ce chiffre a été réduit à 25 % en 2022¹². Cette modification va à contre-sens d'un développement de transports collectifs plus efficaces au Québec. Notons par ailleurs que le financement provenant du SPEDE (411 M\$ en 2022¹³) transite par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) qui avait été créé en 2010 pour accroître le recours au principe de l'utilisateur-payeur puisqu'il devait notamment puiser ses revenus auprès des usagers et usagères de la route¹⁴. Or, comme le gouvernement refuse d'augmenter la contribution des automobilistes, ce Fonds connaît lui aussi maintenant un déficit structurel¹⁵.

Recommandations

Le financement du transport collectif doit être entièrement repensé au Québec. Il s'agit d'une étape *sine qua non* à toute initiative visant à modifier les habitudes de transport, qui constitue actuellement la plus grande part d'émission de GES au Québec.

REDONNER LA RESPONSABILITÉ DU FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF AUX GOUVERNEMENTS

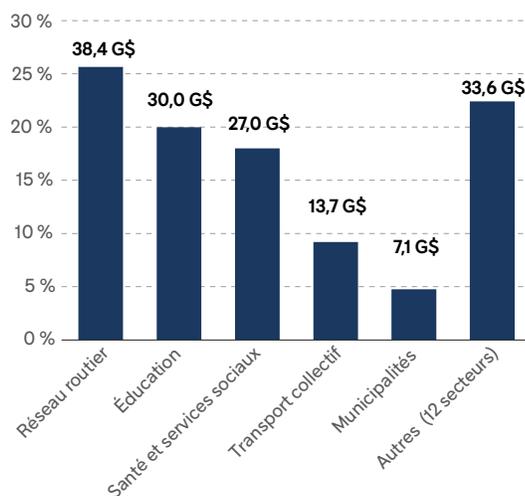
Il faut que l'État renoue avec ses responsabilités, comme il a été forcé de le faire dans les dernières années. Les sociétés de transport ne peuvent être laissées à elles-mêmes, car cela se traduirait par une détérioration des services et une réduction de l'accessibilité. En outre, les investissements en transports doivent être, à court terme, *majoritairement* consacrés au développement du transport en commun.

INVERSER LE CONCEPT D'UTILISATEUR-PAYEUR

En dépit de leurs différentes contributions financières (frais d'immatriculation ou d'assurance, taxe sur l'essence ou contribution directe au transport collectif), les automobilistes du Québec ne paient pas pour l'utilisation des routes comme telle. Or, certains États imposent des taxes kilométriques, soit une contribution financière au financement des infrastructures en fonction de la distance parcourue avec un véhicule. Comme l'utilisation des transports en commun est tarifée, le gouvernement devrait inverser les approches : il devrait envisager la réduction des tarifs ou la gratuité du transport collectif et exiger une contribution directe pour l'utilisation des infrastructures par les automobilistes, en taxant en priorité les véhicules les plus polluants¹⁶.

Graphique 3

Répartition des investissements du Plan québécois des infrastructures, 2023-2033



SOURCES : Ministère des Transports et de la Mobilité durable, Rapport annuel de gestion 2021-2022, p. 25 et Plan stratégique 2023-2027, Tableau synoptique, Gouvernement du Québec; Tommy Chouinard, «Une décennie pour rattraper le recul, selon Québec», La Presse, 19 juin 2023.

12 Vincent LARIN, « Québec réduit la part destinée au transport collectif », La Presse, 15 avril 2022..

13 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, Comptes publics 2021-2022 – volume 2, Gouvernement du Québec, février 2023, p. 429.

14 Michel BEAULÉ, Fonds des réseaux de transport terrestre : Bilan de l'évolution de 2010 à 2022, Note d'intervention, Institut de recherche en économie contemporaine, avril 2023.

15 ALLIANCE TRANSIT, *op. cit.*

16 Bertrand SCHEPPER, *Le transport en commun gratuit pour Montréal*, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), septembre 2017; Colin PRATTE et Bertrand SCHEPPER, *Trois outils fiscaux pour une mobilité durable au Québec*, IRIS, septembre 2022.