

Le financement de la Politique de mobilité durable

Mémoire déposé par le
Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement
Au ministère des Transports

Octobre 2019

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Rédaction

Marie-Philippe Chouinard, analyste RNCREQ

Tania Gonzalez, Responsable des campagnes transports,
Conseil régional de l'environnement de Montréal

Jacinthe Caron, directrice général du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie

Guy Garand, directeur général du Conseil régional de l'environnement de Laval

Coralie Deny, directrice générale du Conseil régional de l'environnement de Montréal



Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380.A
Montréal (Québec) H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org

Table des matières

1. Présentation des CRE et du RNCREQ	2
2. Mise en contexte et problématique	3
3. Les prémisses d'un financement durable	4
3.1 Rééquilibrage entre transport routier et collectif	4
3.2 L'équité	5
4. Recommandations.....	6
4.1 Les mesures à court terme	6
• Indexation annuelle de la taxe sur l'essence	
• Indexation annuelle de la taxe sur l'immatriculation	
• Taxe sur l'immatriculation adaptée selon la consommation et le nombre de véhicules	
• Consolider l'ensemble des enveloppes dédiées au transport	
4.2 Les mesures à moyen terme	7
• Taxation kilométrique	
• Instaurer un système de redevance sur la publicité automobile	
• Réviser la fiscalité municipale	
5. Le rôle des partenaires	8
5.1 Les municipalités	8
5.2 Les entreprises	8
5.3 Les conseils régionaux de l'environnement	8
Conclusion.....	9
Références	10

1. Présentation des CRE et du RNCREQ

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – citoyens, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics, mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

2. Mise en contexte et problématique

Le chantier sur le financement de la Politique de mobilité durable (PMD) nous offre la possibilité de penser et agir autrement en matière de mobilité et d'aménagement du territoire. Pour ce faire, il est plus que jamais nécessaire que les autorités provinciales, en collaboration avec les instances municipales, les organismes environnementaux, sociaux et économiques, mettent en place des alternatives novatrices à la construction routière toujours croissante pour résoudre les problèmes actuels et futurs de circulation sur les axes autoroutiers et les grands boulevards métropolitains. Afin d'y arriver, ces alternatives devront tenir compte de la diminution du nombre de véhicules qui circulent sur le territoire québécois et particulièrement dans les grandes communautés métropolitaines, de l'augmentation de l'accessibilité et de l'efficacité des transports collectif et actif. Il est impératif de faire la promotion d'autres moyens de transport et d'encourager un développement du territoire qui protège l'environnement, la santé et la sécurité des citoyens.

La question du financement de notre réseau de transport est donc primordiale et a un impact majeur autant d'un point de vue économique, social et environnemental. Considérant que le secteur du transport contribue à plus de 43 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Québec (MELCC, 2018), il est essentiel que les actions entreprises par le gouvernement soient cohérentes avec ses orientations et ses politiques publiques visant la réduction des GES et la transition énergétique. En effet, les investissements dans le réseau de transport doivent être pensés et déployés dans la perspective d'atteindre les objectifs et les cibles, entre autres, du Plan de mobilité durable (PMD), le Plan d'électrification des transports 2015-2020 (PÉT), le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC), la Politique énergétique 2030 de même que le Plan de décongestion de la CAQ et le futur Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC). Il est souhaitable de créer une synergie entre ces différents plans afin d'optimiser les résultats et éviter les décisions incohérentes.

Actuellement, la problématique du financement se situe à deux niveaux : les sources de financement s'épuisent et ne permettent pas un revenu suffisant à long terme et les investissements actuels et prévus sont incohérents avec les objectifs du gouvernement. Les dépenses pour le réseau routier ont crû de 5,09 % par année de 2010 à 2018. À l'heure actuelle, les sources de financement proviennent principalement de la taxe sur l'essence, des droits d'immatriculation et des permis de conduire qui se trouvent dans le Fonds des infrastructures routières et de transports collectifs (FORT). Cependant, pour la même période, les revenus de ce fonds ont crû de seulement 3 % (Fondation David Suzuki et Trajectoire, 2017). Ces sources de revenus se tarissent et les dépenses ne cessent d'augmenter en considérant les coûts liés à l'entretien du réseau routier, l'augmentation de l'achalandage et les nouveaux projets en transport collectif. En effet, le FORT peine à maintenir les actifs actuels du réseau routier. Sommairement, les projets de développement du réseau routier entraîneront un fardeau économique supplémentaire puisque l'on parle de coûts de maintien qui s'ajouteront aux frais déjà existants.

Il est donc impératif de cesser de faire des investissements dans la construction de nouvelles infrastructures autoroutières pour ne pas aggraver le problème de congestion et pour que cessent d'augmenter les coûts d'entretien d'un réseau autoroutier déjà très endommagé. On doit non seulement trouver des solutions de financement économiquement pérennes, mais également utiliser ces revenus pour financer judicieusement nos réseaux de transports collectif et actif.

3. Les prémisses d'un financement durable

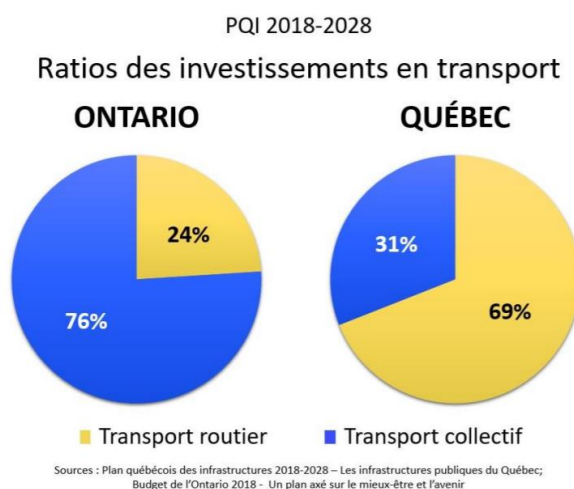
La Politique de mobilité durable privilégie l'approche Réduire-Transférer-Améliorer pour catégoriser ses actions. Le pilier « Réduire » vise à diminuer les besoins de déplacements motorisés et les distances à parcourir, le pilier « Transférer » vise des mesures permettant la transition entre l'auto-solo et l'utilisation du covoiturage et des transports collectifs tandis que le pilier « Améliorer » mise sur le développement de l'efficacité énergétique (MTME, 2018a).

Le RNCREQ est d'avis que ces piliers sont essentiels à la mise en œuvre d'actions et doivent être hiérarchisés en priorisant les mesures « Réduire » avant celles « Transférer » et « Améliorer ». En ce qui concerne les mesures de financement, il serait préférable que les actions de ces trois catégories soient mises en place ensemble, par exemple, en offrant à la population une gamme d'options de transport durable bonifiées avant de mettre en place ou en même temps que des mesures d'écofiscalité afin de favoriser l'acceptabilité sociale. Certaines mesures peuvent donc être appliquées à court terme afin de consolider l'offre d'alternatives de transport et d'autres mesures pourront par la suite venir remplacer le financement existant et répondre aux besoins grandissants en transport multimodal. Ces mesures d'éco-fiscalité doivent se baser sur les principes de pollueur-payeur, utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur.

3.1 Rééquilibrage entre transport routier et collectif

Tout d'abord, il est essentiel de se rappeler que le développement routier n'est pas un investissement, mais une dépense. Dans la PMD, le gouvernement reconnaît d'ailleurs que l'augmentation de la capacité routière a un impact considérable sur les finances publiques (MELCC, 2018b).

Le Plan québécois des infrastructures 2018-2028 montre que 69 % des investissements prévus pour les infrastructures de transport étaient destinés aux routes contre seulement 31 % pour les transports collectifs. À titre comparatif, le ratio d'investissement en transport est complètement inversé pour l'Ontario : 76 % est dédié au transport collectif et 24 % pour les infrastructures routières de transport comme le démontre le graphique ci-dessous (Alliance Transit, 2018).



Afin d'être cohérent avec les objectifs du PMD et pour éviter de contribuer au problème et aggraver la situation, il faut inverser ce ratio. En ce qui a trait au transport routier, les investissements devraient servir uniquement au maintien des actifs et à la consolidation du réseau existant plutôt qu'à l'expansion de ce dernier.

3.2 L'équité

Les dix-sept régions administratives du Québec représentent une mosaïque de réalités. Certaines régions, vastes et étendues, se déploient sur d'importantes distances, ce qui complexifie la mise en place d'un réseau de transport collectif efficace. D'autres régions plus densément peuplées doivent répondre à des demandes fortes pour bonifier les services de transports collectifs, partagés et actifs. Il faut tenir compte du fait que l'accessibilité au transport, l'offre multimodale et la proportion de personnes présentant des limitations fonctionnelles ou dans une situation de pauvreté varient grandement d'une région à l'autre. Cette réalité territoriale et sociale doit influencer les mesures d'écofiscalité déployées. En effet, il serait erroné de croire que les solutions envisagées sont universelles et s'appliquent à l'entièreté du territoire. Une série de critères doivent donc être pris en considération afin d'offrir des solutions de transport durable et développer des moyens de financement sensibles au contexte de chaque région.

L'équité est un aspect primordial également pour favoriser l'acceptabilité sociale. Que ce soit un projet de développement routier onéreux ne bénéficiant qu'à une faible partie de la population ou le financement provenant des régions dans un réseau de transport collectif qui ne les dessert pas, il est essentiel que l'ensemble de la population perçoive que des efforts sont réalisés pour développer un modèle de financement équitable. C'est pourquoi l'aspect de la transparence est également primordial. Les moyens de financement et la gestion des dépenses doivent être connus du public pour faciliter l'adhésion de la population dans les projets.

En somme, selon le RNCREQ, les éléments de réussites pour un financement durable doivent tenir compte de cinq facteurs essentiels :

- Cesser d'investir dans le développement du réseau routier,
- Tenir compte du principe d'équité dans les mesures de financement,
- Offrir les options de déplacements au même moment d'instaurer les mesures d'écofiscalité,
- Être transparent dans la gestion des dépenses et les mesures de financement,
- Mettre en place des mesures pour favoriser l'aménagement et l'urbanisme durable.

4. Recommandations

Afin d'assurer la pérennité du financement, il est essentiel d'optimiser et restructurer les fonds existants. Les mesures d'écofiscalité proposées ci-dessous viendront bonifier l'argent qui sera libéré par la restructuration des fonds actuels. Le RNCREQ propose des recommandations à court et moyen termes afin d'assurer un financement durable.

4.1 Les mesures à court terme

Les mesures à court terme requièrent un changement structurel minimal qui peut être mis en place rapidement.

1 Indexation annuelle de la taxe sur l'essence

Les revenus de la taxe sur l'essence sont en constante diminution. La croissance de la vente de véhicules électriques, l'amélioration de l'efficacité énergétique des automobiles et l'augmentation du prix de l'essence sont en causes. Dans une optique de pollueur-payeur, il serait minimalement nécessaire d'indexer la taxe sur l'essence afin que cette source de financement demeure pertinente. Cette mesure est à court terme et pourra, par la suite, faire place à d'autres mesures adaptées à la nouvelle réalité de la mobilité au Québec. Par ailleurs, des enjeux d'acceptabilité sociale sont associés à cette recommandation. Dans le cas où la responsabilité reviendrait uniquement aux municipalités d'imposer ou non une surtaxe, certaines n'oseront pas adhérer de peur de ne pas obtenir l'appui de la population. Dans cette optique, il serait nécessaire que la surtaxe provienne d'une décision provinciale qui serait équitable pour toute la population québécoise.

2 Indexation annuelle de la taxe sur l'immatriculation

Dans une perspective à court terme, la taxe sur l'immatriculation des véhicules devrait être indexée. Cette mesure doit être mise en place et éventuellement remplacée par une taxe ajustée selon la consommation du véhicule mentionnée au point 3. Les revenus de cette taxe devront être intégralement dédiés au développement du transport multimodal.

3 Taxe sur l'immatriculation adaptée selon la consommation et le nombre de véhicules

Afin de dissuader les consommateurs d'acheter des véhicules polluants, le tarif appliqué sur l'immatriculation devrait augmenter pour les fortes cylindrées (à partir de 2 litres) et devenir de plus en plus élevé pour les très fortes cylindrées. De plus, le montant de celle-ci doit être ajusté en fonction du type de véhicule. Par ailleurs, la taxe sur l'immatriculation devrait augmenter pour le deuxième véhicule et plus pour les ménages ayant accès à un système de transport en commun. Cette mesure doit s'appliquer dans une perspective d'équité régionale. Le montant récolté dans une région donnée, grâce aux immatriculations, doit être réinvesti dans cette région pour le développement du transport collectif.

Dans une vision pollueur-payeur, les propriétaires de véhicules énergivores devraient davantage contribuer. Entre 1990 et 2016, l'achat de véhicules utilitaires sports a connu une croissance fulgurante. Le nombre d'unité de camions (incluant mini-fourgonnette, VUS, camions légers et lourds, fourgonnettes et autobus) vendus durant cette période a augmenté de 246 % (HEC Montréal, 2019).

Cette augmentation permet de se questionner au sujet de l'impact de ces véhicules sur le problème actuel de la congestion considérant leur plus grande taille de même que sur la production de GES. (AQTr, 2019) La congestion est un réel problème dans les grands centres urbains et les coûts de congestion ont doublés en 10 ans pour se situer à 4,2G en 2018. (CMM, 2012)

4 **Consolider l'ensemble des enveloppes dédiées au transport**

Dans le but de structurer les fonds existants, le RNCREQ recommande de rassembler les enveloppes déjà existantes au sein des différentes instances afin d'éviter le développement en silo des alternatives de transport. Les mesures de financement actuelles seraient ainsi regroupées dans une seule enveloppe. Dans un objectif de partage des ressources financières, par exemple, le concept de multimodalité, bénéficiant d'une enveloppe séparée, pourrait être intégré à même les autres programmes en place.

4.2 Les mesures à moyen terme

Les mesures à moyen terme concerne toutes les mesures dont le processus de réflexion doit débiter dès aujourd'hui et dont l'application se réalisera dans les prochaines années.

5 **Taxation kilométrique**

En se basant sur le principe d'utilisateur-payeur, la taxation kilométrique permettrait une contribution juste de la part des automobilistes en fonction de leur usage de la route. Cette mesure se trouve dans la catégorie à moyen terme puisqu'en instaurant les autres mesures d'écofiscalité au préalable, on engendrerait une diminution des véhicules à essence sur les routes et une augmentation des automobiles électriques. Bien qu'ayant un impact sur la réduction des GES, les véhicules électriques contribuent tout de même aux problèmes de congestion. Cette mesure permettrait une compensation équitable pour les externalités engendrées comme la pollution, la congestion, l'usure de la route, par tous les usagers de la route.

6 **Instaurer un système de redevance sur la publicité automobile**

Les publicités automobiles agissent sur les décisions des consommateurs et influencent les besoins de la population. Dans une optique de changement de comportements, en ce qui a trait à l'utilisation de l'auto-solo, ces publicités devraient être soumises à une réglementation pour en limiter la diffusion. Un montant par publicité pourrait être versé dans un fonds qui serait redistribué pour le développement du transport multimodal.

7 **Réviser la fiscalité municipale**

À l'heure actuelle, les revenus municipaux sont basés sur les revenus fonciers, ce qui encourage l'étalement urbain. Notre façon d'aménager le territoire influence grandement le développement du réseau routier. De plus, les seuls revenus fonciers ne sont assurément pas suffisants pour supporter une augmentation constante des coûts du système de transport. Dans cette optique, la fiscalité municipale devrait être repensée.

5. Le rôle des partenaires

5.1 Les municipalités

Les municipalités sont des partenaires stratégiques avec les pouvoirs constitutionnels pouvant contribuer à mettre en place de la Politique de mobilité durable 2030. Elles sont au premier plan pour la mise en œuvre des projets alliant aménagement et transport durables. Par contre, en matière de financement, les municipalités portent déjà une lourde charge. Selon la politique de financement de l’Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), la part de financement provenant des municipalités s’élevait à 30 %. Cette part est notable étant donné que, en 2019, les gouvernements du Québec et du Canada ont contribué à 37 % et les automobilistes, à 5 % (Communauté métropolitaine de Montréal, 2019).

Dans un autre ordre d’idées, le processus d’approbation et d’élaboration des projets en transport collectif et actif portés par les municipalités est très laborieux. La lourdeur administrative décourage et les projets n’aboutissent parfois à aucun résultat, comparativement aux projets de développement routier, portés par le gouvernement, qui s’effectuent rapidement. Le message ainsi envoyé est que le développement du réseau routier est une solution rapide, efficace et accessible. Il est nécessaire de simplifier et accélérer le processus pour rendre le développement du réseau de transport collectif accessible et ainsi offrir des alternatives aux citoyens lorsque les mesures d’écofiscalité seront mises en place.

5.2 Les entreprises

Les entreprises et institutions de plusieurs employés sont également des acteurs d’importance dans le domaine de la mobilité durable et il serait pertinent de solliciter leur participation financière. En effet, les employés commencent et finissent le travail relativement aux mêmes heures, les conditions sont donc propices pour l’implantation de mesure de covoiturage, l’organisation de systèmes de navette ou autres. Les entreprises et les institutions peuvent donc faire partie de la solution au financement. Par exemple, chaque entreprise devrait posséder son plan de mobilité durable. Lors de la reddition de compte, une « taxe mobilité » devrait être imposée en fonction du revenu de l’entreprise dans le cas où celle-ci ne s’est pas conformée. L’argent ainsi récolté devrait servir à financer les projets de transport collectif.

5.3 Les conseils régionaux de l’environnement

Les conseils régionaux de l’environnement (CRE) sont des partenaires incontournables possédant une expertise en mobilité durable et présents sur tout le territoire. Les CRE ont d’ailleurs participé au processus de consultation de la tournée régionale du chantier sur le financement de la Politique de mobilité durable. Dans une perspective de collaboration, les CRE sont des acteurs-clés à toutes les étapes d’accompagnement de la Politique.

Conclusion

La société québécoise est à la croisée des chemins en ce qui concerne son système de transport. Les besoins de mobilité sont en croissance, le financement s'épuise et la crise climatique apporte un regard nouveau sur notre façon de structurer notre réseau de transport. Les méthodes de financement choisies doivent donc être en adéquation avec les cibles de la Politique de mobilité durable et être suffisamment ambitieuses pour assurer un financement durable.

Pour répondre aux questionnements soulevés par le chantier sur le financement de la Politique de mobilité durable, plusieurs recommandations ont été proposées par le RNCREQ. Celles-ci tiennent compte des enjeux reliés à la réalité du territoire québécois.

En somme, le RNCREQ croit que plusieurs prémisses sont nécessaires et doivent être respectées pour favoriser l'acceptabilité sociale et la pérennité des mesures d'écofiscalité. Lorsque celles-ci seront mises en œuvre, il est suggéré d'évaluer leur utilité et leur efficacité. Pour ce faire, des indicateurs de performance permettront d'effectuer les ajustements nécessaires lors du suivi et d'assurer une gestion optimale du financement et des dépenses. L'efficacité des mesures n'est pas un gage absolu de leur succès. Un accompagnement et un soutien des partenaires seront également essentiels pour assurer une réussite nationale.

Références

Informations sur le mémoire à déposer

https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx

Alliance Transit. (2011). [Le québec est prêt - Mémoire de l'alliance transit.](#)

Alliance Transit. (2011). [Artères bloqués, quand le sous-financement des systèmes de transport menace l'économie du Québec.](#)

Alliance Transit. (2018). [Investissements en transport en commun : Une comparaison entre le Québec et l'Ontario.](#)

Association québécoise des transports. (2019). [Constat aberrant sur l'usage des véhicules et des routes.](#)

Chaire de gestion du secteur de l'énergie HEC Montréal. (2019). [État de l'énergie au Québec.](#)

Communauté métropolitaine de Montréal. (2012). [Rapport de la commission du transport de la communauté sur le transport en commun.](#)

Communauté métropolitaine de Montréal. (2019). [Source de financement du transport collectif dans le Grand Montréal.](#)

Fondation David Suzuki et Trajectoire. (2017). [Évolution des coûts du système de transport par automobile au Québec.](#)

Ministère de l'Environnement et de la Lutte aux Changements Climatiques (MELCC). (2018). [Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre et leur évolution depuis 1990.](#)

Ministère du Transport, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. (2018a). [Politique de mobilité durable - Plan d'action 2018-2023.](#)

Ministère du Transport, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. (2018b). [Politique de mobilité durable 2030.](#)