

Pour un financement visionnaire de la mobilité

Recommandations présentées au ministère des Transports du Québec dans le cadre du Chantier sur le financement de la mobilité

30 octobre 2019

Table des matières

Préambule.....	3
Contexte	3
Introduction.....	4
1. La bonification de l'offre en transport collectif, une priorité économique	7
2. Revoir les stratégies de financement de la mobilité	9
3. L'innovation et la technologie au service de la mobilité	12
Conclusion	14
Synthèse des recommandations	15

Préambule

Forte d'un réseau de plus de 7 500 membres, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) agit sur deux fronts : porter la voix du milieu des affaires montréalais et offrir des services spécialisés aux entreprises et à leurs représentants. Toujours au fait de l'actualité, elle intervient dans des dossiers déterminants pour la prospérité des entreprises et de la métropole. Avec l'appui de ses experts Acclr, la CCMM vise à accélérer la création et la croissance des entreprises de toutes tailles, ici et à l'international.

Contexte

Monsieur Claude Reid, député de Beauharnois et adjoint parlementaire du ministre des Transports, a lancé une tournée régionale auprès des acteurs de la mobilité dans le cadre du Chantier sur le financement de la mobilité de la Politique de mobilité durable – 2030.

Ces consultations visent à identifier des pistes de solutions afin de pérenniser les sources de financement, dans un contexte où les dépenses liées aux infrastructures et aux équipements de transport connaissent une augmentation rapide.

La Chambre participe activement aux discussions sur la mobilité et intervient fréquemment dans le cadre de consultations publiques en matière de transports.

- L'étude de 2019 intitulée « Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents »¹ établit une liste de stratégies et de politiques publiques afin que le Québec tire son épingle du jeu.
- Le rapport du Comité consultatif sur le développement économique du territoire, présidé par M. Michel Leblanc et publié en 2018², démontre que la fluidité des déplacements est déterminante pour la prospérité.
- Le mémoire « Moderniser l'industrie du taxi et préparer l'arrivée de la voiture autonome », déposé dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 17³, s'inscrit dans une série d'interventions de la Chambre sur le transport de passagers.
- L'étude « Le transport en commun – Au cœur du développement économique de Montréal »⁴, publiée en 2010, démontre l'importance stratégique et les retombées du transport collectif sur l'économie métropolitaine.

La Chambre contribue également à favoriser la mobilité au sein de la métropole. En 2017 et 2018, elle a piloté le projet « Les employeurs s'activent pour la mobilité », qui réunissait 85 entreprises dans une initiative de gestion des déplacements en milieu urbain. Constatant l'intérêt du milieu des affaires pour la mise en œuvre de solutions concrètes de mobilité, la Chambre s'apprête à lancer un service de gestion des déplacements qui reposent sur une plateforme intégrée destinée aux employeurs et aux employés.

¹ CCMM et Propulsion Québec, « Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents », mai 2019, https://www.ccmm.ca/~media/Files/News/Memoires/2019/Etude_transport_elec_intell.pdf?la=fr

² Comité consultatif sur le développement économique du territoire de la Ville de Montréal, « Bâtir une métropole au profit de tous ses quartiers », 22 octobre 2018, <https://www.ccmm.ca/~media/Files/News/2018/Rapport-Batir-une-metropole-prospere-au-profit-de-tous-ses-quartiers.pdf?la=fr>

³ CCMM, « Moderniser l'industrie du taxi et préparer l'arrivée de la voiture autonome », 6 mai 2019, https://www.ccmm.ca/~media/Files/News/Memoires/2019/CCMM_Avis_PL17.pdf?la=fr

⁴ CCMM, « Le transport en commun – Au cœur du développement économique de Montréal », novembre 2010, https://www.ccmm.ca/~media/Files/News/2010/10_11_26_ccmm_etude-transport_fr.pdf?la=fr

En parallèle, la Chambre organise fréquemment des événements sur les enjeux de transport de passagers et de marchandises. Elle tiendra d'ailleurs la 10^e édition de son Forum stratégique au printemps 2020. L'édition de 2019 avait réuni près de 400 représentants du milieu des affaires pour discuter d'enjeux de compétitivité, d'électrification et d'innovation. La Chambre collabore également avec d'autres acteurs de la mobilité, comme la CDPQ Infra, avec qui elle a convié les entreprises à partager leurs bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans le contexte de la fermeture du tunnel Mont-Royal.

La Chambre a également participé à la Tournée régionale sur le financement de la mobilité le 3 octobre 2019 à Montréal.

Ce mémoire présente les principes et les recommandations de la Chambre afin de pérenniser les sources de financement de la mobilité et d'assurer un environnement d'affaires compétitif pour la métropole.

Introduction

Les enjeux de congestion constituent une grande préoccupation pour le milieu des affaires de la région métropolitaine. Les effets néfastes de l'accroissement de la congestion sur les entreprises et les employés et, conséquemment, sur l'environnement d'affaires de la métropole sont bien réels.

La croissance démographique et la hausse des échanges commerciaux ont entraîné une augmentation de l'achalandage qui sature, aux heures de pointe, les réseaux routiers et de transports en commun. Cette situation devient encore plus problématique dans le contexte de la multiplication des chantiers. À cela s'ajoutent les grands chantiers comme la réfection de l'échangeur Turcot, la construction du Réseau express métropolitain (REM), et les travaux à venir dans le pont-tunnel Louis-Hyppolite-La Fontaine. La situation au centre de la zone métropolitaine est devenue chaotique en raison du nombre élevé de chantiers simultanés.

Le ralentissement marqué des déplacements en voiture, la difficulté de prévoir les temps de déplacement et la complexité des trajets affectent la productivité des entreprises incitent plusieurs à utiliser les transports en commun pour leurs déplacements, surtout lorsqu'il s'agit de navetter matin et soir. De fait, la congestion est devenue un irritant majeur, qui par effet domino crée une pression grandissante sur le dispositif de transport en commun.

Les impacts de la congestion sont bien visibles et ses effets économiques sont majeurs, bien que parfois insidieux. La perte de temps, la généralisation des retards, la perte de prévisibilité des temps de déplacement des individus et des marchandises ont un impact direct. À cela s'ajoutent des effets pernicieux sur la disponibilité de la main-d'œuvre, l'attractivité des investissements, et l'éventuelle délocalisation d'activités hors du cœur économique pour éviter la congestion.

Ceci a engendré un consensus en faveur d'investissements massifs en transport en commun, qui rejoint tous les groupes et toutes les formations politiques. Par le passé, de nombreuses consultations gouvernementales ont été menées sur le thème du financement de la mobilité. Les objectifs en la matière sont donc connus; les solutions aussi.

Les acteurs du secteur du transport, au même titre que les représentants du milieu du développement économique, sont unanimes quant aux mesures à entreprendre et à l'urgence d'agir.

Les décideurs publics ont d'ailleurs adopté des objectifs ambitieux en matière de mobilité. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), adopté en 2012 par la Ville de Montréal, établissait l'objectif de hausser la part modale du transport en commun en période de pointe du matin à 35 % d'ici 2031 – elle oscille toujours autour de 25 %, et ce depuis 2008. En 2018, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) décidait d'orienter 60 % de la croissance démographique autour des points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant.

La Politique de mobilité durable – 2030 du gouvernement du Québec fixe également des objectifs ambitieux :

- Porter à 70 % la part de la population québécoise ayant accès à au moins quatre services de mobilité durable;
- Réduire de 20 % le temps de déplacement moyen entre le domicile et le travail;
- Réduire de 20 % la part des déplacements effectués en auto solo;
- Augmenter globalement l'achalandage et le développement des services afin de doubler le nombre de déplacements réalisés en transport collectif régional d'ici 2030 (une augmentation de l'ordre de 5 % par année).

L'atteinte de ces objectifs nécessitera évidemment des investissements majeurs, ce qui justifie de réévaluer le cadre du financement. Pour la Chambre, cette analyse doit s'articuler autour de cinq principes.

1) Une mobilité fluide est essentielle au fonctionnement de notre société et à notre prospérité collective

La concentration de population et d'activité économique dans les grands centres urbains permet d'offrir aux citoyens un ensemble de services que seule une grande densité justifie. Toutefois, cette densité complexifie la mobilité des citoyens et des marchandises. La gestion de la mobilité et le niveau d'investissement dans le déploiement de systèmes de transport constituent *de facto* l'une des responsabilités publiques les plus importantes.

La mobilité constitue également un puissant levier économique. Son impact sur le dynamisme et l'attractivité d'une région – notamment sur sa capacité à attirer des talents – est bien documenté. De plus, la fluidité de la circulation des marchandises a des répercussions directes sur la productivité des entreprises. Elle constitue un facteur important dans leurs décisions en matière de localisation et d'investissements. *A contrario*, un manque de fluidité, une forte congestion récurrente et une imprévisibilité quant aux temps de transport constituent des freins majeurs à l'activité économique et peuvent entraîner un appauvrissement collectif.

2) On ne doit pas mettre en opposition mobilité « durable » et mobilité « traditionnelle »

Les modes de transport ne doivent pas être mis en opposition et doivent plutôt être abordés dans une perspective de complémentarité. Les résidents s'installent là où les habitations ont été construites au fil du temps, et travaillent là où sont situés les centres d'emplois. Les trajets des « navetteurs » ne sont pas linéaires et impliquent très souvent des destinations multiples. Tout n'est pas accessible par transport collectif. Tout ne peut pas être transporté en transport collectif. Les activités de certains se situent uniquement en milieu urbain, tandis que d'autres sortent constamment des villes pour aller en région. Et évidemment, le transport des marchandises s'appuie sur une chaîne logistique complexe et complète qui nécessite des infrastructures de transport modernes et efficaces.

Cela dit, il est souhaitable de bonifier l'offre de transport collectif, particulièrement dans les zones où les problèmes de congestion sont très lourds.

Outre les investissements requis pour améliorer l'offre, la solution la plus efficace à long terme proviendra de l'application systématique d'une politique d'aménagement du territoire basée sur le concept des « TOD » (*transit-oriented development*), telle que préconisée par le PMAD du Grand Montréal adopté par la CMM en 2012.

3) Il ne faut pas alourdir davantage le fardeau fiscal des Québécois et de nos entreprises

Il est essentiel de ne pas alourdir le fardeau fiscal des entreprises et des particuliers par des hausses de taxes ou d'impôts pour dégager de nouvelles sources de revenus. Les citoyens et les entreprises du Québec contribuent déjà substantiellement aux nombreuses missions de l'État, à travers leurs taxes et leurs impôts. Le Québec est un des états les plus imposés en Amérique du Nord. Les Montréalais eux-mêmes comptent parmi les citoyens les plus taxés du continent. Toute nouvelle taxe devrait éventuellement être compensée par une réduction équivalente de la charge fiscale.

Cette réalité est particulièrement importante pour les entreprises. La récente réforme fiscale opérée aux États-Unis a réduit de façon importante les taux d'imposition des sociétés, ce qui a entraîné une érosion de la compétitivité des entreprises québécoises. Toute mesure fiscale qui touche les entreprises doit être évaluée dans cette perspective.

4) L'écofiscalité est un outil de financement et une manière de changer les comportements

La Chambre est d'avis que le gouvernement doit privilégier les outils de financement qui permettent de modifier les comportements entraînant des externalités négatives. Pour y parvenir, elle privilégie la mise en œuvre de mesures d'écofiscalité qui incitent à la modification de certains comportements.

Pour que les mesures aient l'effet escompté, elles doivent éviter une approche mur-à-mur. Par exemple, l'utilisation de l'automobile demeure la seule option pour plusieurs ménages, notamment dans certaines zones à plus faible densité. Des incitatifs au transport en commun engendreraient pour ces citoyens peu d'effets. Dans ces situations, il serait préférable d'encourager les citoyens à considérer le covoiturage, surtout quand on sait combien cette pratique est difficile à généraliser.

Le défi en matière d'écofiscalité est d'atteindre un équilibre : comment internaliser les coûts de manière à induire des changements de comportements, sans pénaliser indument ceux pour qui ces changements ne sont pas réalisables et sans nuire de façon déraisonnable à la qualité de vie des utilisateurs du réseau routier.

5) On doit adopter des solutions à long terme qui induiront des améliorations permanentes

La taxe sur l'essence n'est plus une solution pérenne pour assurer un financement dédié, indexé et récurrent des infrastructures. L'électrification des véhicules gagne du terrain et deviendra la norme au cours de la prochaine décennie. La consommation de carburant continuera donc de diminuer et les revenus d'une taxe sur l'essence ne suivront pas le rythme des décaissements pour les dépenses en infrastructure. À terme, la solution réside dans des mécanismes de tarification intelligente.

La taxe kilométrique, ajustée en fonction de différentes variables (distance, zone, heure), est identifiée comme étant la solution la plus optimale à long terme, en adéquation avec le principe d'utilisateur-payeur. La technologie existe et commence à être déployée sur certains territoires en Europe (Belgique) et aux États-Unis (Oregon), principalement sur les poids lourds. Certains défis freinent toutefois sa mise en œuvre et son implantation à grande échelle, notamment sur les plans de la réglementation, de la logistique et de l'acceptabilité sociale.

1. La bonification de l'offre en transport collectif, une priorité économique

Une congestion grandissante

Les répercussions négatives de la congestion routière sur l'économie de la métropole et du Québec ne sont plus à démontrer. La compétitivité de l'économie, l'attractivité des entreprises et les enjeux de main-d'œuvre sont tous affectés par les problèmes de congestion.

Selon le récent « indice de mobilité urbaine » développé par la firme Deloitte, Montréal a un problème particulier de congestion routière⁵. Selon ce rapport, l'automobiliste montréalais moyen passe plus de 145 heures par année dans la congestion, laquelle est temporairement empirée par des programmes majeurs de travaux publics et de mise à niveau du réseau routier.

Selon les dernières estimations de la Communauté métropolitaine de Montréal, les coûts associés à la congestion routière dans le Grand Montréal ont atteint environ 4,2 milliards de dollars en 2018. Ils ont plus que doublé en dix ans.

Les pressions sont fortes pour que les autorités publiques améliorent les infrastructures routières et complètent le réseau. Les budgets requis pour ces travaux, ajoutés à ceux nécessaires à l'entretien et la mise à niveau des infrastructures et des équipements du réseau routier local et supérieur, n'iront pas en diminuant. Ceci se reflète d'ailleurs dans les plans d'investissements en infrastructure de tous les paliers de gouvernement.

Pourtant, il y a un très fort consensus au sein de la population et dans l'arène politique quant à l'urgence d'investir davantage dans le déploiement du réseau de transport collectif. Les experts concluent unanimement que le transport collectif constitue une solution très efficace pour atténuer la congestion routière.

Une étude de la Chambre⁶ a établi que le transport collectif avait une incidence sur l'économie québécoise près de trois fois supérieure à celle du transport privé par automobile. Avec un coût moyen d'utilisation estimé à 0,16 \$ par kilomètre (contre 0,47 \$ pour l'automobile), le transport en commun engendre des économies pour les ménages, en plus de recettes fiscales pour le gouvernement. Il y a donc un immense coût à *ne pas* investir dans le transport collectif. Le défi est d'avoir les moyens de faire ces investissements sans attendre.

Le mode de financement actuel ne répond pas aux besoins

Le mode de financement actuel du transport collectif métropolitain a atteint ses limites. Il n'arrive plus à répondre aux besoins grandissants. En parallèle, la cadence de réalisation très faible des projets de modes de transport collectif lourds témoigne d'un problème systémique qui dépasse l'enjeu du financement. L'expansion de la ligne bleue, repoussée depuis plus de 30 ans, démontre que le gouvernement du Québec, malgré son expertise en matière d'infrastructures, n'a pas fait de l'expansion du métro une priorité. Les retards dans d'autres projets, par exemple celui de la voie réservée pour autobus sur le boulevard Pie-IX, ont aussi mis en lumière les hausses majeures des coûts des projets d'infrastructures de transport en commun.

De fait, c'est par le biais d'une innovation en matière de financement que le gouvernement a pu entamer le grand chantier du lien de transport en commun entre l'aéroport de Montréal, le centre-ville et la Rive-Sud. Sans le leadership et la capacité financière de la Caisse de dépôt et placement du Québec, le REM ne serait probablement pas en chantier.

⁵ DELOITTE, « City Mobility Index - Montreal », https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4331_Deloitte-City-Mobility-Index/Montreal_GlobalCityMobility_WEB.pdf

⁶ CCMM, « Le transport en commun – Au cœur du développement économique de Montréal », novembre 2010, https://www.ccm.ca/~media/Files/News/2010/10_11_26_ccmm_etude-transport_fr.pdf?la=fr

Augmenter le financement du transport collectif sans le faire au détriment du transport routier

En 2019, les dépenses du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) étaient de 3,59 milliards de dollars. De ce montant, 24 % sont dédiés au transport collectif et 76 % au transport routier.

Bien qu'il faille augmenter les dépenses en transport collectif en termes absolus, la répartition symétrique du financement (50 % – 50 %) n'est pas une cible à atteindre coûte que coûte. Plusieurs décaissements pour des infrastructures routières stratégiques doivent être faits, dont certains de façon urgente. À l'inverse, il y aura des périodes d'accélération des chantiers de transport en commun qui pourraient faire augmenter considérablement la part dédiée au transport collectif du financement.

Dans le cas de nouvelles infrastructures de transport dans la région métropolitaine, la Chambre estime que le développement du transport collectif doit être priorisé. Cela ne signifie pas qu'il faille bloquer tout projet de développement du réseau routier.

En ce qui a trait au renforcement du réseau de transport en commun, la Chambre estime que l'on doit sortir d'un mode de planification saccadé par projet et plutôt adopter un plan global et à long terme d'expansion du réseau, plan qui sera ensuite réalisé de manière itérative. Nous recommandons la mise en place d'un bureau de projet responsable de cette réalisation progressive. Une structure permanente, appuyée par des pratiques de gouvernance efficaces et innovantes permettrait de valoriser le plein potentiel de chaque dollar investi en mobilité. La décision d'ajouter de la capacité au réseau fera ainsi l'objet d'une analyse systémique – de concert avec les experts du MTQ et de l'ARTM – qui facilitera la planification des besoins financiers et l'arrimage avec les montants budgétés.

Recommandation n° 1 : Augmenter graduellement la part du transport collectif dans les dépenses en transport, sans pour autant compromettre ou retarder la réalisation de projets stratégiques de transport routier en cours.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un bureau de projet permanent, sous l'autorité de l'ARTM, afin de planifier une expansion itérative du réseau de transport collectif montréalais.

Des modèles novateurs en matière de développement de projet

Le déploiement rapide du REM amène sa part de leçons constructives. En quelques années, le projet a été planifié et financé, et le voilà aujourd'hui en cours de réalisation. Les travaux suivent l'échéancier prévu. Les Montréalais pourront utiliser cette infrastructure majeure de transport collectif dès 2021. Il s'agit d'un contraste frappant avec des projets publics qui ont connu des retards importants, comme le SRB Pie-IX, le prolongement de la ligne bleue du métro et, dans une moindre mesure, le prolongement de la ligne orange.

La Chambre estime nécessaire d'explorer de nouveaux modèles innovants, à l'image du REM et de la CDPQ Infra. Face aux besoins des usagers, il serait à l'avantage de tous de mettre à contribution les expertises des secteurs privés et institutionnels afin de déployer plus rapidement et plus efficacement les prochains projets de transport.

Recommandation n° 3 : Mettre à profit l'expertise et le financement du secteur privé dans les prochains grands projets de transport.

Le rôle fondamental de l'aménagement du territoire

L'étalement urbain et la croissance démographique de secteurs à faible densité alimentent les problèmes de financement des infrastructures de transport. Les ménages réalisent des économies substantielles en s'installant à distance des centres d'emplois, mais ces choix entraînent des coûts collectifs élevés en matière de maintien et de développement d'infrastructures routières. Pour ce qui est du transport collectif, des sommes importantes doivent souvent être déboursées pour relier ces usagers au réseau. La Politique de mobilité durable – 2030 reconnaît que « l'organisation actuelle du territoire favorise plutôt le recours à l'automobile et restreint les modes alternatifs »⁷.

Le gouvernement du Québec dispose d'outils législatifs et de leviers en matière d'aménagement pour freiner, de concert avec les municipalités, un phénomène coûteux pour la société québécoise. À l'échelle métropolitaine, la Ville de Montréal s'est dotée de moyens ambitieux afin d'orienter sa croissance démographique autour de son réseau de transport collectif. Alors que les projets de type TOD (*transit-oriented development*) voient le jour, la Chambre estime que la densification des secteurs à proximité des infrastructures de transport en commun, y compris les zones centrales, est une priorité à la fois économique et environnementale. Le gouvernement du Québec doit aborder l'enjeu du financement de la mobilité non seulement sous l'angle des transports, mais également sous la loupe de l'aménagement.

Recommandation n° 4 : Élaborer une politique nationale sur l'aménagement du territoire, de pair avec les objectifs de la Politique de mobilité durable – 2030.

2. Revoir les stratégies de financement de la mobilité

Réduire la pression financière sur les municipalités

Il est nécessaire de diversifier les sources de revenus afin de financer l'augmentation de l'offre en transport collectif et l'amélioration du réseau routier. Les revenus des agences organisatrices de transport en commun au Québec proviennent, à des proportions équivalentes, des contributions des gouvernements (provincial et fédéral), des usagers et des municipalités.

Historiquement, le gouvernement du Québec est le contributeur principal en matière de financement. Sa contribution a baissé de manière importante en 1991, à la suite de la réforme Ryan. La contribution des gouvernements est passée de 40 % à 20 %, alors que celle des municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a bondi de 25 % à 40 %. Depuis, le poids du financement s'est rétabli à un seuil similaire à celui de 1991.

La contribution des usagers, quant à elle, a diminué progressivement pour s'établir à 27 % (voir tableau 1). Il est souhaitable que cette proportion demeure stable, afin d'encourager un maximum de personnes à utiliser le transport collectif.

La mise en place de l'ARTM constitue une première étape afin de relever le défi du financement en transport collectif. Le budget 2019 de l'ARTM prévoit une réduction importante de la part de contribution des usagers et des municipalités. En retour, elle prévoit une augmentation substantielle de la contribution gouvernementale. La part des automobilistes, quant à elle, diminue et se situe à 5 %, un plancher historique.

⁷ MTQ, « Transporter le Québec vers la modernité - Politique de mobilité durable – 2030 », 2018, https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf

Tableau 1. Évolution de la part des contributeurs au transport collectif entre 1991 et 2019⁸

Contributeurs	1991	1992	2000	2001	2005	2008	2019
Gouvernements du Québec et du Canada	40 %	20 %	17 %	16 %	19 %	12 %	37 %
Municipalités	25 %	40 %	35 %	36 %	34 %	37 %	27 %
Usagers	35 %	35 %	39 %	40 %	40 %	44 %	29 %
Automobilistes	0 %	5 %	8 %	8 %	7 %	7 %	5 %

La politique de financement de l'ARTM fixe un plafond de 30 % aux contributions des municipalités, et de 31 % à celle des usagers. La CMM prévoit que les dépenses d'exploitation doubleront d'ici 2028 et pourraient atteindre 5,7 milliards de dollars, une estimation qui ne tient pas compte des scénarios d'expansion du réseau. Malgré le nouveau pacte fiscal, les municipalités ne disposeront pas de la marge de manœuvre pour assumer à elles seules la hausse des frais d'exploitation.

La contribution du gouvernement du Québec au financement du transport collectif provient de deux sources : le Fonds des réseaux de transport terrestre – le FORT (en soutien aux dépenses d'exploitation et d'immobilisation) et le Programme d'aide au développement du transport collectif (en soutien aux dépenses d'exploitation). La contribution du gouvernement du Canada découle de l'Entente bilatérale 2018-2028 (en soutien aux dépenses d'immobilisation).

Pour les prochaines années, il est également prévu qu'une contribution spéciale de 399 M\$ sur cinq ans du gouvernement du Québec soutienne l'implantation de la réforme de l'organisation et de la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine. Il est absolument nécessaire que cette contribution soit maintenue au-delà de cinq ans. On ne peut concevoir de scénario où les municipalités pourront accroître leurs revenus suffisamment pour assumer ce fardeau financier.

Recommandation n° 5 : Maintenir l'appui du gouvernement du Québec au financement du transport collectif et pérenniser sa contribution au budget de l'ARTM.

Utiliser tous les fonds fédéraux disponibles

Le gouvernement fédéral a mis à la disposition des provinces des sommes pour la mise à niveau et la réalisation de projets d'infrastructures qui demeurent largement inutilisées au Québec. La province tarde à faire connaître ses priorités en matière de projets de transport collectif et se prive ainsi d'un financement de fonds fédéraux dédiés aux infrastructures. Comparativement aux autres provinces canadiennes, le Québec termine en queue de peloton si l'on se fie aux sommes obtenues du fédéral pour le financement de projets de transport collectif.

L'Ontario, qui prévoit dépenser près de 80 milliards de dollars d'ici 2028 pour des projets de transport en commun, a pleinement utilisé le levier financier offert par les programmes fédéraux d'investissement dans les infrastructures. Cela explique que les investissements par habitant y aient été 5,2 fois plus élevés qu'au Québec pour la période 2018-2028⁹. Le gouvernement du Québec doit améliorer sa capacité à obtenir du financement pour les projets d'agrandissement des réseaux.

Recommandation n° 6 : Accélérer la phase de planification afin de déposer plus rapidement les projets qui se qualifient aux enveloppes des fonds fédéraux en infrastructure.

⁸ CMM, « Sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal », février 2019, p. 17, http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf

⁹ ALLIANCE TRANSIT, « Investissements en transport en commun : une comparaison entre le Québec et l'Ontario », juin 2018, <http://www.transitquebec.org/wp-content/uploads/2018/06/Fiche-comparative-Investissement-TC-Que%CC%81bec-vs-Ontario.pdf>

Miser sur l'écofiscalité et les incitatifs

La Chambre appuie l'utilisation du principe d'utilisateur-payeur et les mesures d'écofiscalité qui permettent de diminuer les externalités négatives associées au transport de passagers. Ce sont des moyens efficaces pour obtenir un financement en provenance des véritables bénéficiaires des infrastructures publiques, tout en créant des incitatifs clairs qui encouragent les citoyens à modifier leurs comportements. On doit écarter les sources de financement qui n'incitent pas au changement de comportements et qui pourraient en plus avoir des conséquences négatives sur l'activité économique.

Ainsi, la Chambre affirme son opposition à certaines mesures parfois évoquées :

- Il faut éviter de créer des ceintures de péages, qui risquent de causer des distorsions géographiques et le déplacement d'activités économiques vers les zones périphériques;
- Il faut éviter de percevoir des taxes sur la masse salariale ou les versements transport, qui contribueraient à alourdir le fardeau fiscal des entreprises et miner leur compétitivité;
- On ne doit pas instaurer des redevances de transport trop élevées auprès des promoteurs immobiliers. Celles-ci contribueraient à gonfler le prix de vente des nouveaux projets immobiliers situés à proximité de lignes de transport collectif et nuiraient à la stratégie TOD;
- Enfin, on ne doit pas augmenter la taxe de vente sur la consommation (TVQ) pour financer le transport sans réduire d'autant les impôts prélevés sur les revenus des particuliers et des entreprises – une simple hausse de TVQ aurait un effet négatif sur l'activité économique.

La Chambre privilégie nettement le remplacement de la taxe sur le carburant par une taxe kilométrique. Son caractère modulable permet une tarification dynamique en fonction des zones parcourues, du type de véhicule, de l'heure de la journée, de l'intensité de la congestion et du nombre de passagers. En plus d'être équitable et prévisible pour les utilisateurs, ce levier de financement est efficace et permet d'atteindre des cibles de réduction de la congestion routière.

Pour l'instant, les taxes kilométriques implantées à travers le monde visent principalement l'industrie du camionnage. Éventuellement, une coalition d'états désireux de déployer une telle taxe sur leurs territoires pourra convaincre les constructeurs automobiles de doter les nouveaux véhicules d'un équipement permettant de mesurer et de communiquer aux autorités responsables le kilométrage réalisé par chaque véhicule. Déjà, certaines régions métropolitaines, comme Bruxelles, s'appêtent à imposer une taxe kilométrique qui repose sur un système de caméras intelligentes. La CMM estime pour sa part qu'une taxe kilométrique pourrait être déployée à compter de 2024.

En attendant que la taxe kilométrique puisse être mise en place, le gouvernement devrait envisager d'augmenter temporairement la taxe sur l'essence, comme le préconisent le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)¹⁰ et la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise¹¹.

La Chambre appuie cette mesure à la condition qu'elle soit transitoire. En parallèle, le gouvernement doit préparer le terrain à la mise en œuvre d'une taxe kilométrique.

Recommandation n° 7 : Instaurer dès maintenant une stratégie gouvernementale visant la mise en place de la taxe kilométrique d'ici 2024, de concert avec la CMM et la Ville de Montréal.

¹⁰ Stéphanie BOULENGER, Joanne CASTONGUAY et Claude MONTMARQUETTE, « Étude sur la tarification routière pour la région de Montréal », CIRANO, juin 2013, <https://cirano.qc.ca/pdf/publication/2013RP-16.pdf>

¹¹ « Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise », volume 1, mars 2015

3. L'innovation et la technologie au service de la mobilité

Pour une électrification intelligente

L'électrification du parc automobile québécois progresse à bon rythme. Il s'agit d'un moyen efficace de réduire les émissions de GES qui proviennent des transports individuels, tout en améliorant la balance commerciale du Québec en substituant aux importations de pétrole la consommation d'hydroélectricité produite localement.

La Chambre est d'avis que les incitatifs à l'achat de voitures électriques constituent une mesure transitoire, tant du point de vue économique qu'environnemental. Alors que le prix de l'émission d'une tonne de CO₂ est d'environ 20 \$ au Québec, les subventions provinciales pour l'achat d'un véhicule électrique neuf atteignent 8 000 \$, ce qui équivaut à payer 300 \$ par tonne de GES durant le cycle de vie du véhicule¹². C'est un montant élevé, qui se justifie par l'objectif de populariser l'achat de ces véhicules.

Ce programme a facilité la pénétration sur le marché des premiers modèles de véhicules électriques, mais la Chambre estime qu'il devra être réévalué périodiquement. Il en demeure que cet appui de 408,9 millions de dollars est un incitatif à l'achat de véhicules individuels et qu'il deviendra superflu au fur et à mesure que l'achat de véhicules électriques se généralisera. Le programme Roulez vert devra être modulé en fonction de la croissance du taux d'adoption des véhicules électriques au cours des prochaines années, et de la baisse des prix de ces véhicules. À terme, il devrait être éliminé. Quant aux budgets, ils devraient être réinvestis dans d'autres initiatives qui servent à améliorer la fluidité routière et à accroître les objectifs environnementaux du gouvernement.

Mieux intégrer l'innovation

Les entreprises font face à un certain nombre de défis en ce qui a trait à la conversion de leurs flottes de véhicules. Les fournisseurs de solutions de mobilité intelligente se butent à un environnement réglementaire mal adapté aux nouvelles technologies. Une étude de la Chambre, réalisée avec Propulsion Québec en 2019¹³, met en évidence l'appui limité offert par les organismes publics et parapublics quant au déploiement d'innovations technologiques dans les secteurs du transport électrique, des véhicules intelligents et des solutions émergentes en mobilité.

Le processus d'appel d'offres public est mal adapté à l'intégration de solutions innovantes en mobilité. La règle du plus bas soumissionnaire tend à désavantager les véhicules dont le coût d'achat est plus élevé et ne tient pas compte de certaines variables, comme le coût de possession. L'homologation des produits par Transports Canada constitue un frein additionnel à l'adoption de nouveaux véhicules innovants.

En matière de financement, l'étude de la Chambre et de Propulsion Québec démontre que les critères des programmes de subventions pour l'innovation en mobilité sont trop restrictifs et que les délais d'obtention sont souvent trop longs. En outre, les efforts du gouvernement en matière de transport intelligent et électrique sont répartis à travers différentes initiatives qui relèvent de plusieurs ministères, ce qui complique la tâche aux entreprises désireuses d'investir dans des solutions de mobilité.

Recommandation n° 8 : Faciliter l'intégration de nouvelles solutions de mobilité par les organismes publics et les entreprises privées en :

- **révisant les processus d'appels d'offres;**
- **mettant en place un guichet unique pour les programmes qui encadrent l'achat de véhicules électriques et intelligents.**

¹² Germain BELZILE, Patrick DÉRY, « Subventions pour l'achat d'une voiture électrique : un pur gaspillage », Institut économique de Montréal, 29 mars 2019, <https://www.iedm.org/88487-subventions-pour-lachat-dune-voiture-electrique-un-pur-gaspillage/>

¹³ CCMM et Propulsion Québec, « Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents », mai 2019, https://www.ccmm.ca/~media/Files/News/Memoires/2019/Etude_transport_elec_intell.pdf?la=fr

Stimuler l'innovation pour le transport des marchandises

Le maintien et l'amélioration de la fluidité dans le transport de marchandises sont des ingrédients essentiels de la compétitivité de l'économie de la région métropolitaine. Montréal est une plaque tournante et une porte d'entrée incontournable, positionnée stratégiquement et connectée aux grands axes de commerce à travers le port de Montréal, les grands axes ferroviaires et routiers ainsi que l'aéroport de Montréal.

La chaîne logistique s'est passablement complexifiée au cours des dernières années. La hausse significative du commerce en ligne entraîne une augmentation des livraisons à domicile, dont les répercussions sont particulièrement visibles en milieu urbain. La création de la supergrappe SCALE AI en 2019 représente une étape importante qui permettra d'accélérer l'intégration des nouvelles technologies de pointe dans l'industrie des chaînes d'approvisionnement.

Dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre, il est primordial de soutenir les entreprises montréalaises qui composent la chaîne logistique pour qu'elles accélèrent leur virage numérique.

Recommandation n° 9 : Soutenir les entreprises du secteur du transport et de la logistique dans leurs efforts de virage numérique et de mise en œuvre de projet de mutualisation.

Conclusion

Le dynamisme économique de la métropole entraîne d'importants investissements dans tous les secteurs de l'économie, tout en générant un nombre grandissant de déplacements. Le Chantier sur le financement de la mobilité offre l'occasion d'aborder la question des enjeux systémiques liés au transport de passagers et de marchandises.

Les entreprises et les contribuables s'attendent à une amélioration des infrastructures routières et une bonification du réseau de transport collectif. Même si la santé fiscale des gouvernements – combinée à des taux d'intérêt historiquement très bas – augmente la marge de manœuvre financière du trésor public, et même si les surplus budgétaires du gouvernement provincial permettent, à court terme, d'augmenter les décaissements, ce ne sera pas suffisant pour y arriver. Nous avons besoin d'un mécanisme de financement qui encourage l'adoption de nouveaux comportements.

C'est pourquoi la Chambre demande au gouvernement d'analyser tous les éléments qui seront requis pour instaurer une taxe kilométrique d'ici quelques années, en remplacement de la taxe sur l'essence. La taxe kilométrique constituera la clé de voûte d'une stratégie de financement durable.

Cela étant dit, les enjeux de mobilité doivent être envisagés sous une perspective qui dépasse largement le mandat du ministère des Transports. Alors que la région métropolitaine affiche la plus forte croissance démographique de la province, la question de l'aménagement du territoire est un enjeu incontournable et indissociable des questions de mobilité.

Écofiscalité, innovation, électrification : l'action gouvernementale devra s'inscrire dans une stratégie cohérente assise sur une vision d'ensemble. Il s'agit d'une occasion de s'éloigner des solutions mitoyennes, à la faveur de solutions systémiques.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Augmenter graduellement la part du transport collectif dans les dépenses en transport, sans pour autant compromettre ou retarder la réalisation de projets stratégiques de transport routier en cours.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un bureau de projet permanent, sous l'autorité de l'ARTM, afin de planifier une expansion itérative du réseau de transport collectif montréalais.

Recommandation n° 3 : Mettre à profit l'expertise et le financement du secteur privé dans les prochains grands projets de transport.

Recommandation n° 4 : Élaborer une politique nationale sur l'aménagement du territoire, de pair avec les objectifs de la Politique de mobilité durable – 2030.

Recommandation n° 5 : Maintenir l'appui du gouvernement du Québec au financement du transport collectif et pérenniser sa contribution au budget de l'ARTM.

Recommandation n° 6 : Accélérer la phase de planification afin de déposer plus rapidement les projets qui se qualifient aux enveloppes des fonds fédéraux en infrastructure.

Recommandation n° 7 : Instaurer dès maintenant une stratégie gouvernementale visant la mise en place de la taxe kilométrique d'ici 2024, de concert avec la CMM et la Ville de Montréal.

Recommandation n° 8 : Faciliter l'intégration de nouvelles solutions de mobilité par les organismes publics et les entreprises privées en :

- révisant les processus d'appels d'offres;
- mettant en place un guichet unique pour les programmes qui encadrent l'achat de véhicules électriques et intelligents.

Recommandation n° 9 : Soutenir les entreprises du secteur du transport et de la logistique dans leurs efforts de virage numérique et de mise en œuvre de projet de mutualisation.