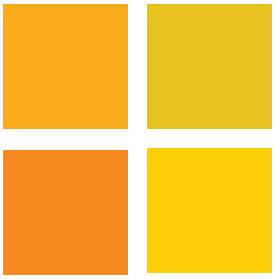
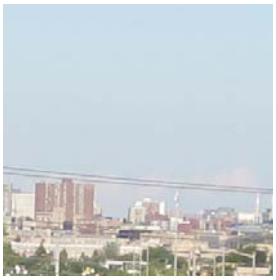
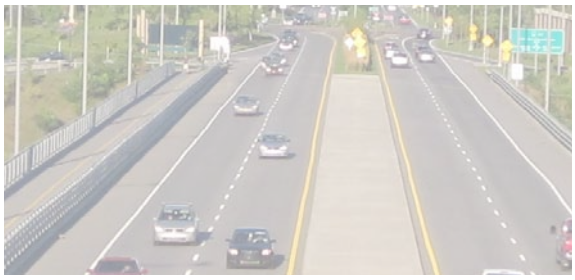
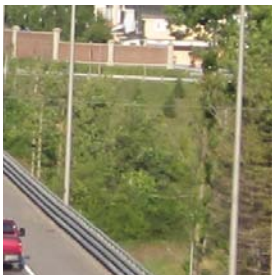
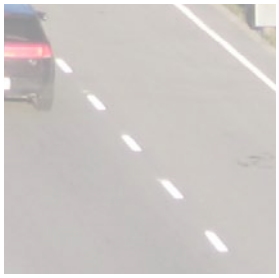
DEUX POIDS, DEUX MESURES

COMMENT LES RÈGLES DE FINANCEMENT DES RÉSEAUX DE TRANSPORT STIMULENT L'ÉTALEMENT URBAIN



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

L'INDEX

VIVRE EN VILLE

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Coordination

Christian Savard, Directeur général
Marc Jeannotte, Chargé des communications

Recherche et rédaction

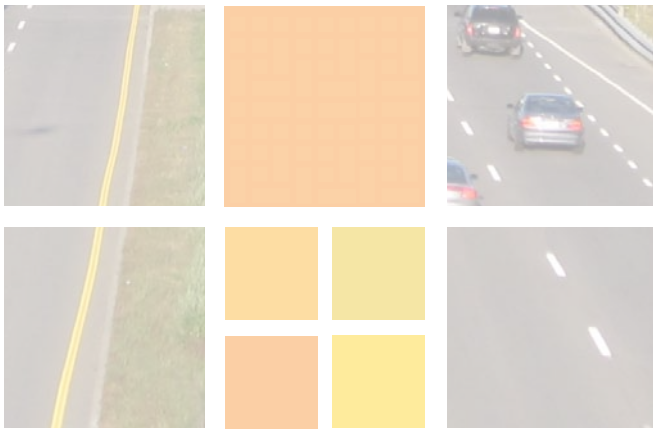
Philippe Cousineau Morin, Coordonnateur – Affaires publiques et communication
Brigitte Milord, Conseillère – Économie urbaine et fiscalité municipale
Jeanne Robin, Directrice générale adjointe

Graphisme

[Corsaire design édition]

La collection L'Index

Contexte législatif, cadre budgétaire, gouvernance déficiente, etc. : les décideurs et les professionnels du Québec rencontrent divers obstacles à la réalisation de collectivités viables. Dans la collection L'Index, Vivre en Ville analyse les politiques et pratiques à mettre à L'Index pour mieux construire nos bâtiments, nos rues, nos quartiers, nos agglomérations. L'Index, une collection de titres à faire circuler au grand jour.



ISBN : 978-2-923263-14-4 (PDF)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2013

©Vivre en Ville (2013)

www.vivreenville.org

Photo couverture : Maxime L. Wikimedia commons

Notice bibliographique recommandée

VIVRE EN VILLE (2013). *Deux poids, deux mesures*
Coll. « L'Index », 31 p. [Vivreenville.org/2poids2mesures]

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation de Vivre en Ville qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande en écrivant un courriel à : **info@vivreenville.org.**

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

Juin 2013

SOMMAIRE

Depuis vingt ans, la responsabilité des transports au Québec se divise globalement en deux : d'un côté, la charge du réseau routier supérieur incombe à l'État québécois et, de l'autre, la voirie locale et le transport en commun sont à la charge des municipalités.

Issues de la réforme Ryan, ces règles de financement des transports ont des impacts majeurs sur le mode de développement urbain privilégié par les municipalités québécoises. En effet, les villes ont le choix entre deux modes d'urbanisation :

- desservie par le réseau autoroutier, entièrement financé par l'État,
- ou articulée avec le transport en commun, dont elles devront assumer l'essentiel des dépenses d'exploitation, en plus de contribuer aux dépenses d'immobilisation.

Il prévaut ainsi, en matière de financement des transports, un système de « deux poids, deux mesures » qui incite les municipalités à tirer parti du réseau routier supérieur, payé par le gouvernement, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial et ce, de manière moins efficace qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel. Ces règles de financement inéquitables entre le réseau routier supérieur et les transports en commun stimulent le cercle vicieux de l'étalement urbain et vont à l'encontre des intentions, exprimées par ailleurs, de mettre en œuvre un mode de développement urbain compact et axé sur les transports collectifs.

Le mode de développement urbain, tel qu'il se pratique dans ces conditions, n'est ni optimal, ni soutenable à long terme. Il est donc urgent de revoir le partage en matière de financement des transports afin d'internaliser ses coûts, de favoriser un modèle d'urbanisation qui permette l'optimisation de l'infrastructure et de reprendre la voie des collectivités viables, au bénéfice de tous. Il importe, pour cela, de rééquilibrer au plus tôt le deux poids, deux mesures dans le financement des réseaux de transport.

RECOMMANDATIONS

RÉAFFIRMER LE RÔLE MAJEUR DE L'ÉTAT dans le développement du transport en commun :

- arrimer les choix budgétaires en transport aux objectifs des grandes politiques de l'État ;
- réviser les programmes de soutien et les pratiques gouvernementales ;
- réviser le partenariat fiscal État-municipalités.

AUGMENTER SUBSTANTIELLEMENT LE FINANCEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN, afin de corriger le déficit historique :

- rééquilibrer les investissements dans les immobilisations afin qu'au moins 30 % du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) soient consacrés aux transports collectifs ;
- augmenter les revenus du Fonds Vert – finançant l'augmentation de l'offre de service – à un milliard de dollars à l'horizon 2020 ;
- augmenter les ressources consacrées au financement des transports collectifs.

CESSER L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE aux fins de navettage, ce qui permettra de concentrer les ressources sur l'entretien des infrastructures existantes :

- mettre en place un moratoire sur l'augmentation de la capacité routière ;
- réallouer la majeure partie des sommes consacrées au développement routier vers la réfection du réseau routier existant et le développement des transports collectifs ;
- mettre fin à l'arbitraire en matière de dépenses de transport par une plus grande transparence des décisions, notamment en se dotant de critères rigoureux pour les projets de mobilité des personnes et des marchandises.

FREINER LE RESQUILLAGE DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR, notamment en partageant le financement du réseau supérieur avec les acteurs qui en tirent profit :

- imposer aux commerces situés à proximité une surtaxe à l'utilisation du réseau routier supérieur, qui sera versée au fonds des réseaux de transport terrestre ;
- mettre en place des servitudes de non-développement commercial et résidentiel aux abords du réseau routier supérieur ;
- ouvrir un chantier de réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités, les promoteurs et les navetteurs.

TABLE DES MATIÈRES

LA RÉFORME RYAN : RÉVISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS 1

DEUX POIDS, DEUX MESURES EN TRANSPORT DES PERSONNES 3

- Le réseau routier mieux soutenu que le transport en commun 3
- Le réseau routier supérieur détourné de sa mission 5
- Un partage des coûts qui stimule l'étalement urbain 7

UN ÉCHEC POUR LA DIMINUTION DES DÉPENSES ET LA RESPONSABILISATION DES MUNICIPALITÉS 9

- Bar ouvert : un développement sans fin du réseau routier supérieur 10
- Au-delà du transport, les coûts sous-estimés de l'étalement urbain 11
- Marginalisation du transport en commun et invitation au resquillage 12

LES RESQUILLEURS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR 14

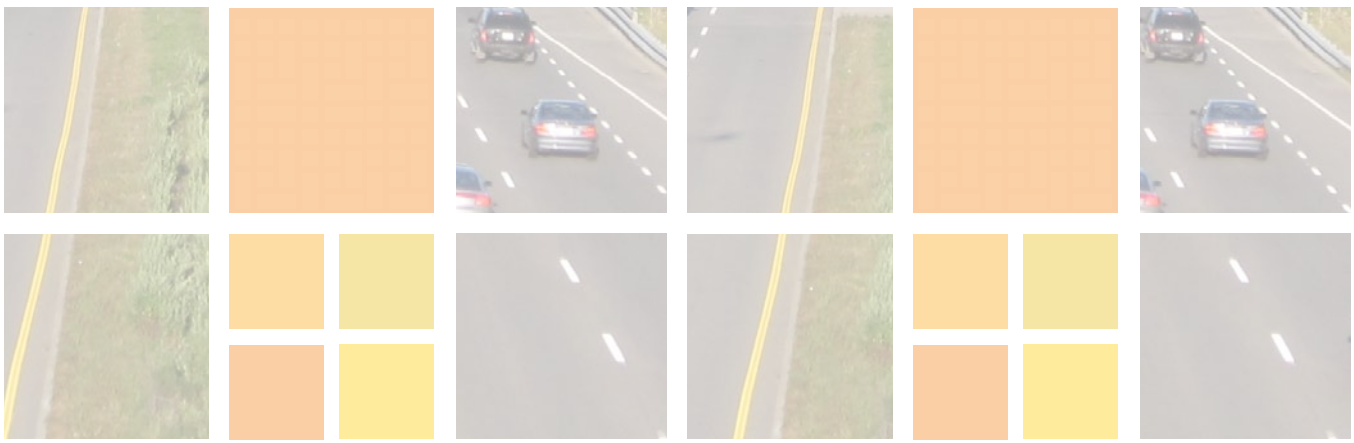
- Resquilleur n° 1 : Les municipalités 15
- Resquilleur n° 2 : Les commerces 16
- Resquilleur n° 3 : Les spéculateurs fonciers et promoteurs immobiliers résidentiels 17
- Resquilleur n° 4 : Les navetteurs 18

METTRE FIN AU DEUX POIDS, DEUX MESURES 19

- Le transport en commun, une affaire d'État 20
- Augmentation du financement du transport en commun 21
- Fin de l'augmentation de la capacité routière pour le navettage 22
- Frein au resquillage du réseau routier supérieur 23

VERS UNE NOUVELLE RÉFORME 25

RÉFÉRENCES 27



LA RÉFORME RYAN : RÉVISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Source : APEL Lac Saint-Charles

Le 14 décembre 1990, le ministre des Affaires municipales du Québec, Claude Ryan, annonce son intention de procéder à des ajustements importants dans les charges financières dévolues à chaque palier d'intervention, en particulier dans le domaine des transports. Le ministre Ryan soutient que, comparativement à l'Ontario, la capacité de taxer de l'État québécois est pratiquement atteinte, alors que le taux global de taxation des municipalités s'est abaissé de 38 % en dollars constants, grâce à l'évolution économique de la précédente décennie. Le gouvernement du Québec fait donc appel à la solidarité et la collaboration de ses partenaires locaux en les invitant à assumer une part accrue du fardeau des dépenses publiques (Ryan, 1990).

La réforme Ryan revient à distinguer, parmi les infrastructures de transport, celles qui ont une fonction de desserte locale (voirie locale et transport en commun) de celles qui ont une fonction de transit. Le gouvernement estime que les municipalités doivent assumer les dépenses liées aux déplacements locaux, tandis que l'État sera responsable du transit interurbain. Au-delà des considérations d'ordre budgétaire, un souci d'équité entre les régions, mais aussi d'efficacité dans la gestion des transports, guide la réforme.

LE NOUVEAU PARTAGE DES RESSOURCES ET DES CHARGES EN TRANSPORT PRÉVOIT :

- **LA FIN DES SUBVENTIONS À L'EXPLOITATION DÉDIÉES AU TRANSPORT EN COMMUN**
- **LA PRISE EN CHARGE INTÉGRALE DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR PAR L'ÉTAT QUÉBÉCOIS**
- **LE TRANSFERT COMPLET DE LA VOIRIE LOCALE AUX MUNICIPALITÉS**

LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES MUNICIPALITÉS : DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES (extraits)

Présentation de Claude Ryan à la Table Québec-Municipalités le 14 décembre 1990

« Le réseau supérieur supporte une très grande part de la circulation [...] sa fonction première est de permettre le déplacement efficace et sécuritaire des personnes et des marchandises »

« Le gouvernement est par contre conscient des liens qu'il faut établir entre le réseau routier, dont il a la responsabilité, et les réseaux de transports en commun. Il est conscient de la complémentarité des rôles joués par chaque intervenant. En tant que constructeurs et exploitants du réseau autoroutier, le gouvernement reconnait que l'existence de réseaux efficaces de transport en commun aide à réduire les dépenses consacrées aux infrastructures routières »

« Le gouvernement considère qu'il devrait appartenir désormais aux municipalités elles-mêmes d'assumer leurs responsabilités en matière de voirie locale »

« Le ministère des Transports, pour sa part, estime qu'il lui est de plus en plus difficile de faire les choix nécessaires en matière d'intervention. Il doit faire face par ailleurs à des obligations accrues découlant de ses responsabilités à l'égard du réseau supérieur »

« Afin d'assurer une meilleure rationalité et une plus grande équité dans le partage des charges, des ressources et des responsabilités, le gouvernement envisage de prendre entièrement à sa charge les dépenses afférentes au réseau supérieur (autoroutes, routes nationales et régionales, routes collectrices) »

« La vocation première de [la voirie locale] est de donner accès à la propriété rurale. Caractérisée notamment par une très faible importance de la circulation de transit, elle répond donc à des besoins de nature essentiellement locale »

Source : Istockphoto

Source : Vivre en Ville

Source : Google Maps

Source : Vivre en Ville

Source : Natasha Genest

Source : Natasha Genest

DEUX POIDS, DEUX MESURES EN TRANSPORT DES PERSONNES

Malgré certains constats lucides, les décisions prises par le ministre Ryan n'ont pas permis de mettre en œuvre une gestion des transports plus efficace. Soucieuse d'une répartition équitable et rationnelle des responsabilités entre État et municipalités, la réforme a en effet achoppé sur un point crucial : le fait que le réseau routier supérieur joue, dans bien des cas, beaucoup plus un rôle de desserte locale qu'un rôle de transit.

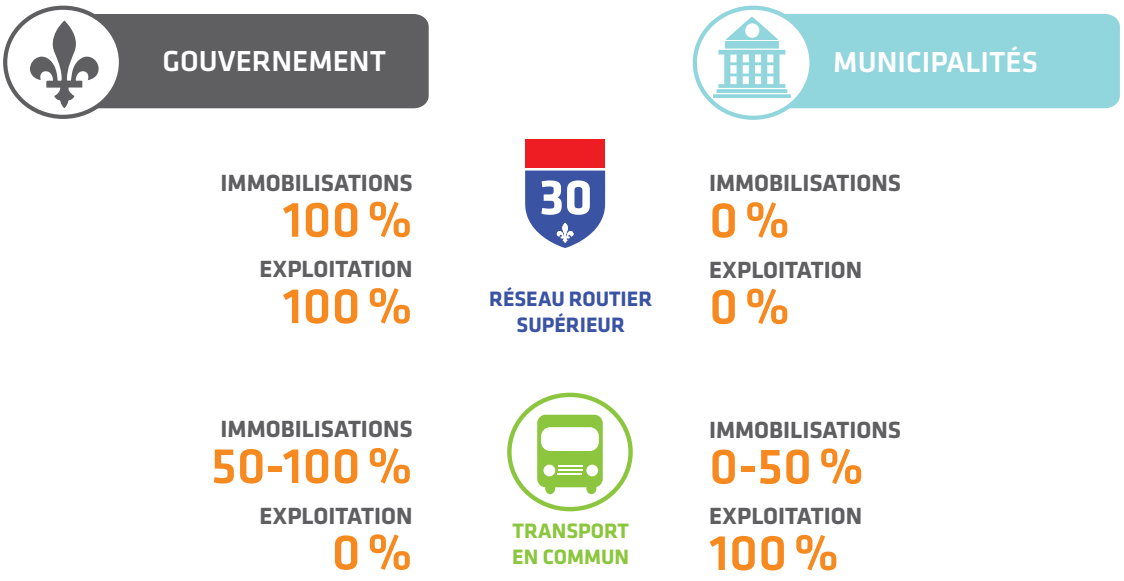
La réforme a ainsi déséquilibré le système de transport et contribué à soutenir l'étalement urbain. Le nouveau partage des responsabilités budgétaires a eu pour effet d'accroître les dépenses consacrées aux infrastructures autoroutières – tout en diminuant les investissements en transport en commun.

LE RÉSEAU ROUTIER MIEUX SOUTENU QUE LE TRANSPORT EN COMMUN

Le financement et la gestion du réseau routier supérieur sont assumés intégralement par le ministère des Transports, alors que les municipalités sont appelées à être les premières responsables financières du transport en commun. Ces dernières doivent en effet assumer la quasi totalité des dépenses d'exploitation, en plus de participer aux dépenses d'immobilisation.

Financé et planifié par un seul acteur – le gouvernement –, le réseau routier supérieur semble bénéficier de moyens presque inépuisables. A contrario, les réseaux de transport en commun sont sous responsabilité des municipalités qui doivent à chaque projet faire la preuve de sa pertinence, en plus de le financer en partie et d'en assumer, à terme, l'exploitation.

RÉPARTITION DES CHARGES DES RÉSEAUX DE TRANSPORT



RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS DANS LES DÉPENSES EN TRANSPORTS

Le financement du réseau routier supérieur est assumé intégralement par l'État. Le ministère des Transports « effectue les travaux de construction, de réfection et d'entretien des routes » (art. 14, Loi sur la Voirie, LRQ, c V-9) sur le réseau d'une longueur totale d'environ 30 000 kilomètres.

Le financement du transport en commun est, quant à lui, partagé entre les municipalités et les paliers supérieurs de gouvernement. Les premières assument l'essentiel des coûts d'exploitation (par le financement direct et la tarification), outre des subventions limitées des paliers supérieurs dans des programmes spécifiques.

Les immobilisations en transport en commun sont principalement soutenues par deux programmes : le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP, du gouvernement du Québec) et le Programme d'aide de la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL, financement fédéral).

Le PAGTCP offre un taux de subvention variable en fonction du type d'immobilisation : 50% pour les autobus, 75% pour les garages, terminus, voies réservées, 100% pour les modes de transport guidés (tram, train de banlieue, métro) – mais seulement jusqu'à 75% pour le remplacement et la réfection de ces réseaux (Décret 1152-2002, 25 septembre 2002 modifié par le décret 148-2007, 14 février 2007). Le programme d'aide de la SOFIL offre, quant à lui, un taux de subvention de 85%, dans la limite d'un montant de 175 millions par an, répartis au prorata de l'achalandage entre les autorités organisatrices de transport. (Société de financement des infrastructures locales, 2012)

En plus d'une contribution réduite de la part du gouvernement, les investissements dans le transport en commun doivent composer avec un fardeau de la preuve plus élevé que les projets routiers. Alors que les routes et les autoroutes sont considérées comme des équipements de base, dont il n'est pas envisageable de se passer et pour lesquels les dépenses ne sont jamais trop élevées, la pertinence et l'adéquation des projets de transport en commun sont systématiquement remises en cause. Pour obtenir le soutien gouvernemental à leurs projets de développement du transport en commun, les municipalités doivent démontrer non seulement leur capacité à assumer leur part, mais aussi la pertinence du projet. On est loin du bar ouvert, notamment pour les projets soutenus à plus de 50 %.

La question de l'utilité, du coût par usager, du type d'infrastructure à privilégier ne se pose jamais, ou presque, pour le réseau routier. Dans le transport en commun, en revanche, on exige l'optimisation, on questionne la justification du projet, on plafonne les dépenses, quitte à rogner sur la qualité. Il va de soi que la recherche de rationalisation est légitime et qu'une rigoureuse analyse coût-avantage devrait guider, aussi souvent que possible, les prises de décision. Dans ce domaine, on est cependant loin d'une égalité de traitement entre le réseau routier et le transport en commun.

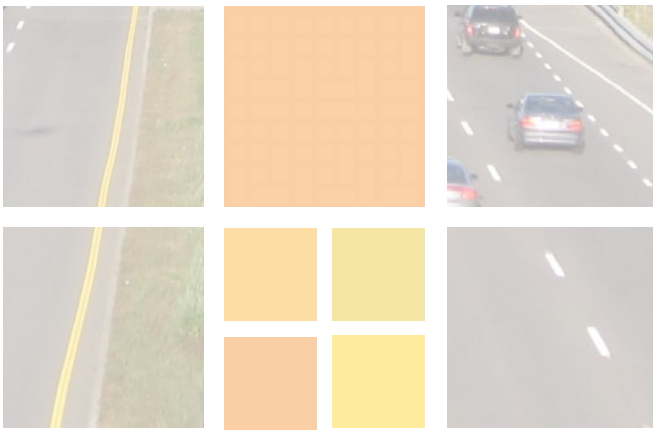
Pour les municipalités, le développement du réseau autoroutier se fait à coût nul ou presque, tandis que le réseau de transport en commun est en bonne partie à leur charge. Ce partage inéquitable ne peut être sans conséquence sur leurs choix d'organisation urbaine.

LE FARDEAU DE LA PREUVE, TOUJOURS DU CÔTÉ DU TRANSPORT EN COMMUN

Même les dépassements de coûts sont plus critiqués dans le transport en commun que dans le routier. Le Train de l'Est est un éléphant blanc sans cesse brandi, mais qui s'est alarmé que l'élargissement de la route 175 coûte 400 millions de plus que le budget annoncé (Nadeau R., 2010) ?

Il semble que l'argent coûte plus cher lorsqu'il est investi dans le transport en commun que dans les infrastructures routières.

Dans le routier, il n'y a jamais d'hésitation sur la taille des infrastructures : la conception des autoroutes implique presque toujours un surdimensionnement initial pour assurer la résilience de l'infrastructure à long terme. Pourquoi, en matière de transport en commun, faudrait-il toujours se tourner vers la solution la moins chère, trop souvent au détriment de la qualité du service ?



LE RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR **DÉTOURNÉ DE SA MISSION**

À l'époque pas si lointaine de la réforme Ryan, le ministère des Transports attribuait au réseau routier supérieur une fonction de transit et un rôle de développement économique. Ce positionnement, qui a présidé au partage des responsabilités entre État et municipalités, teinte aujourd'hui encore la culture des transports au Québec. Pourtant, force est de constater que sur les routes et les autoroutes, le trafic ne se compose pas seulement de camions de marchandises et de voyageurs au long cours, loin de là. Le réseau routier supérieur transporte en fait de plus en plus de travailleurs et de « magasineurs ».

LE RÔLE ÉCONOMIQUE DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR : UN MYTHE HISTORIQUE À DÉPASSER

« Le réseau routier supérieur a essentiellement pour vocation de relier les principales concentrations de population du Québec de même que les équipements et les territoires d'importance nationale et régionale. Il constitue donc l'ossature de base du réseau routier québécois et un facteur essentiel au développement socio-économique du Québec et de chacune de ses régions. »

Source : Ministère des Transports du Québec, 1993

Si les paliers supérieurs de gouvernement continuent d'investir massivement dans les réseaux autoroutiers, c'est que persiste l'idée selon laquelle les autoroutes seraient synonymes de croissance économique. Pourtant, la grande majorité des économistes du transport estiment que les autoroutes doivent être considérées en fonction des services de transport qu'elles offrent plutôt que pour leur impact économique en soi. Dans la large majorité des cas, le développement économique créé à proximité des axes autoroutiers se serait installé ailleurs en leur absence. Le développement économique qui se crée là se fait au détriment d'un autre secteur.

Source : Boarnet, 1999

Déplacements locaux et déplacements interurbains

	Fréquence	Distance	Motif
Déplacement local	Quotidienne *(matin/soir)* Occasionnelle	Courte ou moyenne *(de 50 m à 50 km)*	Travail ou étude, loisirs et magasinage
Déplacement interurbain	Variable *(marchandises)* Rare ou occasionnelle *(personnes)*	Moyenne ou longue	Transport de fret Vacances et loisirs Dépl. professionnel

En assumant la responsabilité complète du réseau routier supérieur, le gouvernement du Québec a totalement occulté le fait que ce réseau est, trop souvent, la colonne vertébrale du navettage quotidien au sein des agglomérations québécoises. L'observation des réseaux autoroutiers le montre clairement : c'est aux heures de pointe de début et de fin de journée que les voies sont engorgées. Les autoroutes urbaines et périurbaines, mais aussi les routes du réseau supérieur, servent principalement aux déplacements domicile-travail, bien supérieurs en proportion aux déplacements de transit d'une agglomération à une autre et au transport des marchandises.

Avec le réseau autoroutier, le gouvernement a donc pris à sa charge une bonne partie des déplacements locaux – alors que l'objectif de la réforme Ryan était précisément l'inverse. La croissance du rôle local du réseau autoroutier est d'autant plus rapide qu'à la différence du transport en commun, elle s'effectue à coût nul pour les municipalités.

LA A-19 : L'AUTOROUTE DU NAVETTAGE

La A-19 est un excellent exemple de projet d'autoroute sans aucune fonction interurbaine, planifiée uniquement pour le navettage.

Son prolongement serait pourtant, comme l'ensemble du réseau routier dit supérieur, à l'entière charge de l'État.

La réalisation de l'autoroute procurerait aux navetteurs une accessibilité accrue, et aux municipalités de la couronne Nord des revenus de taxes supplémentaires, sans que ces dernières contribuent au financement du projet, en raison du partage des responsabilités en transport.

UN PARTAGE DES COÛTS **QUI STIMULE L'ÉTALEMENT URBAIN**

La forme urbaine est étroitement liée aux réseaux de transport, qui conditionnent sa structure, ses lignes de force et certaines de ses caractéristiques, comme la densité d'activités. Or, la répartition des responsabilités et le système de financement des infrastructures de transport font en sorte qu'il est moins coûteux, pour une municipalité québécoise, de s'urbaniser selon une mobilité misant sur le réseau routier supérieur que sur le transport en commun.

Comme vu précédemment, les paliers supérieurs de gouvernement assument à 100 % tant les coûts d'immobilisation que ceux d'exploitation du réseau routier supérieur, alors qu'en matière de transport en commun, les municipalités ont à assumer, en moyenne, environ 25% des immobilisations et la presque totalité de l'exploitation. Une ville qui fait le choix du transport collectif assumera donc une part importante des coûts de transport de ses habitants. Au contraire, si elle crée un développement résidentiel à proximité d'une autoroute, tout sera à la charge de l'état : construction, entretien, déneigement, et éventuel élargissement ultérieur de l'autoroute.

Qu'un déplacement soit réalisé sur l'autoroute ou via un parcours de transport en commun, il a pourtant la même fonction locale. Quel argument peut justifier que l'État assume en totalité l'infrastructure routière nécessaire au déplacement de quelqu'un qui va magasiner au DIX30, alors que la Ville de Montréal et ses résidents contribuent largement au système de transport utilisé par celui qui va magasiner sur la rue Sainte-Catherine ?

Se développer en fonction du réseau autoroutier, qui ne leur coûte rien, plutôt que du réseau de transport en commun constitue de fait, pour les municipalités, une stratégie concurrentielle. Elles profitent ainsi des revenus de taxe foncière du développement domiciliaire, commercial et industriel réalisé à proximité du réseau routier supérieur, sans avoir à en assumer les coûts de transport associés. Par rapport à une ville voisine qui aurait fait le choix du transport collectif, une ville qui se développe en profitant du réseau autoroutier aura donc de bonnes chances de pouvoir offrir des taxes plus basses à ses habitants.

Source : istockphoto

DE LA VILLE DES BOULEVARDS À LA VILLE DES AUTOROUTES

L'évolution urbaine des dernières décennies a créé, dans la vaste majorité des agglomérations québécoises, un nouveau type de tissu urbain. Le développement du réseau d'autoroutes a engendré une rapide expansion urbaine en périphérie, créant au sein de chaque agglomération une « ville des autoroutes » qui est devenue au fil du temps pratiquement aussi peuplée, mais beaucoup plus étendue que les centres traditionnels, la « ville des boulevards ».

Dans la « ville des boulevards », ces derniers desservent des zones souvent densément peuplées et sont coordonnés avec un réseau continu d'artères et de rues locales. La « ville des autoroutes », elle, déploie ses quartiers résidentiels de faible densité principalement autour du réseau autoroutier. Les boulevards qui desservent ces secteurs, rarement continus, sont conçus comme des routes collectrices pour desservir les autoroutes.

Alors que la « ville des boulevards » est souvent aussi celle des réseaux structurants de transport en commun, la « ville des autoroutes » en est presque toujours dépourvue. Du reste, la manière dont ses quartiers sont construits contrecarre l'implantation d'un réseau efficace. Les parcours doivent couvrir de longues distances pour desservir des populations éparses, souvent situées loin des secteurs d'emplois et de services qui sont dispersés, donc difficiles à desservir.

Le système de « deux poids, deux mesures » dans le financement des transports est largement responsable de la croissance urbaine sous forme de « ville des autoroutes », un mode de développement urbain qui a de fait été subventionné par l'État.

Il ne s'agit pas là d'une attaque envers les municipalités : elles ne font que « bénéficier » du système mis en place par la réforme Ryan – ou le subir, d'ailleurs. Car la structure de financement des réseaux de transport participe ainsi à enchaîner les municipalités à un mode d'urbanisation handicapant l'avenir de leur développement, leur santé financière et la qualité de vie qu'elles offrent à leurs résidents. Le partage des coûts fait du reste en sorte qu'il en coûterait très cher à une municipalité qui ferait le choix de s'urbaniser en fonction du transport en commun.

Il faut souligner ici que la planification de ce réseau de transport « gratuit » échappe aux municipalités, et que la logique qui sous-tend son développement ne reflète pas toujours les priorités des municipalités qu'il dessert. Dans un tel contexte, les municipalités sont forcées de planifier leur urbanisation d'une manière réactive plutôt que proactive, adaptant leur croissance aux décisions du gouvernement en général, et du ministère des Transports en particulier, qui deviennent ainsi – sans en avoir le réel mandat, ni toujours l'expertise – parmi les acteurs les plus influents sur le mode du développement urbain des municipalités, en particulier les plus petites.

EN RÉSUMÉ

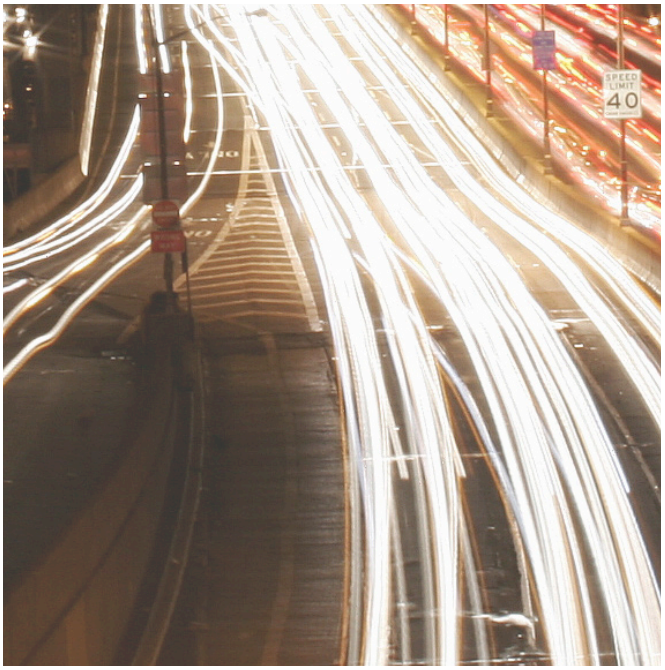
En raison du « deux poids, deux mesures » en transport, les villes qui font le choix du transport en commun sont pénalisées par rapport à celles qui choisissent l'autoroute. D'où, depuis la réforme Ryan, une accélération du développement de la « ville des autoroutes » et de l'étalement urbain.

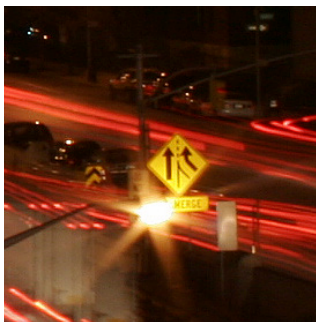
Source : Istockphoto

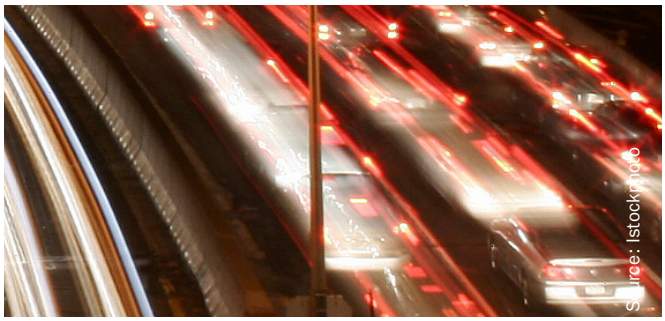
UN ÉCHEC POUR LA DIMINUTION DES DÉPENSES ET LA RESPONSABILISATION DES MUNICIPALITÉS

En distinguant le réseau routier supérieur des autres investissements en transport, la réforme Ryan a omis de tenir compte du rôle local de ce réseau. C'est la distinction route–transport en commun qui est ainsi venue supplanter la distinction local–interurbain.

Ce système de «deux poids, deux mesures» a consolidé le mode de développement urbain observé dans les dernières décennies, qui fait la part belle à l'étalement de la population et des activités autour d'un réseau autoroutier imposant. Les coûts de construction et d'entretien de ce réseau, de plus en plus importants, sont assumés entièrement par les paliers supérieurs de gouvernement.





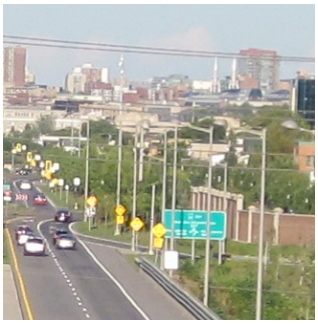


Source : Istockphoto

BAR OUVERT : UN DÉVELOPPEMENT SANS FIN DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR

À force de permettre l'implantation, aux abords des autoroutes, d'activités qui n'auraient pas dû en dépendre, on nuit à leur fonctionnalité. Le développement immobilier, mais aussi commercial, à proximité du réseau supérieur conduit à une augmentation de la circulation sur ce réseau qui compromet son efficacité même. Face à la dégradation du niveau de service aux heures de pointe, le ministère des Transports répond généralement par une augmentation de la capacité, à gros frais assumés, là encore, collectivement, alors que le problème de congestion est créé par une circulation essentiellement locale.

Plusieurs autoroutes sous la responsabilité du gouvernement servent avant tout aux déplacements locaux. De fait, les projets de développement autoroutiers actuellement sur la table de travail du MTQ ne répondent pas, pour la plupart, à des objectifs de développement économique, mais plutôt à des besoins ponctuels de décongestion des axes servant au navettage aux heures de pointe.



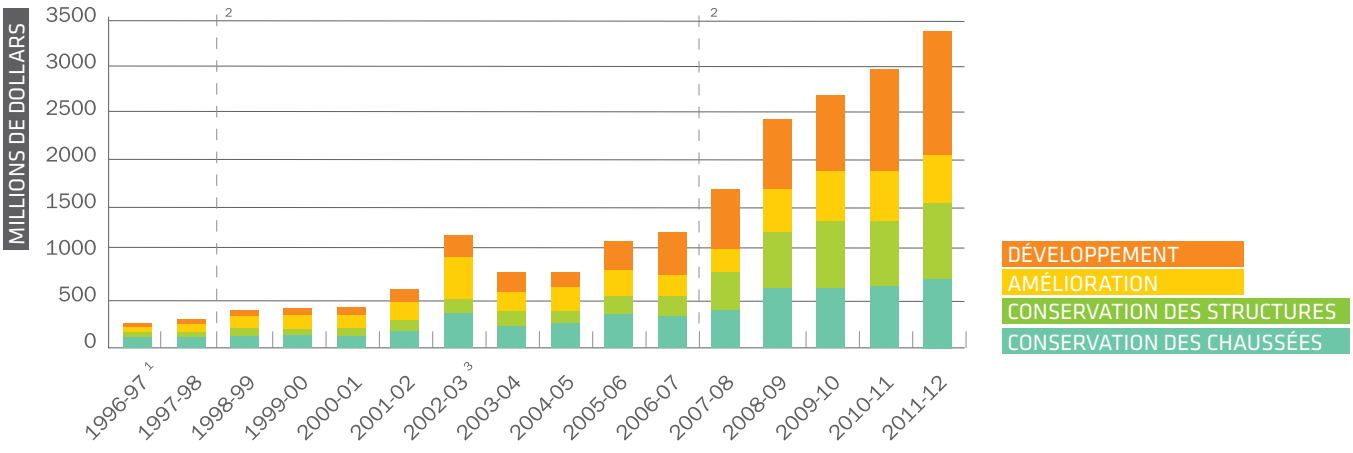
Cette augmentation de la capacité routière se fait d'ailleurs en pure perte. L'inefficacité des élargissements routiers pour réduire la congestion à long terme a été amplement démontrée. Selon diverses études, pour chaque augmentation de la capacité routière, on observe de 4,7 % à 12,2 % plus de congestion routière dans un délai variant de 10 à 15 ans (Noland et Lem, 2000 ; Hansen et Huang, 1997).

ET ÇA CONTINUE…
Des projets de prolongement ou d'élargissement autoroutiers sans borne

- **Montréal** : A-10, A-13, A-19, A-20, A-25, A-30, A-440, A-540, A-640, Turcot
- **Québec :** A-40, A-20
- **Estrie** : A-410
- **Outaouais** : A-5

EXPLOSION DES DÉPENSES EN AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE

Dépenses du MTQ en travaux routiers par axe d'intervention (dollars courants), 1996 à 2012



Source : Ministère des transports du Québec. Rapports annuels de gestion, 1996-1997 à 2011-2012.

Notes :
1. L'année 1996-1997, qui ouvre la série, correspond au premier rapport de gestion disponible. Il s'agit également d'un creux historique des montants dépensés.
2. Des réformes de la comptabilité gouvernementale ont eu lieu en 1998-1999 et en 2007-2008.
3. L'écart observé en 2002-2003 est dû à une modification au calendrier des versements.

CAPACITÉ ROUTIÈRE ET RÉDUCTION DE LA CONGESTION : UN MYTHE À DÉPASSER

L'ajout de voies à une autoroute encombrée ne permet qu'une accalmie passagère de la congestion. À moyen terme, le développement immobilier stimulé par l'élargissement amènera de nouveaux ménages et activités à utiliser l'axe : **c'est le principe de la demande induite.** La capacité routière maximale sera rapidement dépassée à nouveau. Non seulement les utilisateurs de l'autoroute auront-ils alors à faire face à une congestion aussi importante qu'avant l'élargissement, mais encore faudra-t-il assumer collectivement une charge additionnelle d'infrastructures routières à rembourser et entretenir.

Ainsi, alors que l'objectif de la réforme Ryan était de limiter les dépenses en transport pour l'État québécois, les coûts du réseau routier supérieur ont augmenté de façon quasi exponentielle depuis 20 ans. Si les montants importants consacrés à la conservation des actifs peuvent s'expliquer par un rattrapage nécessaire, l'explosion des dépenses liées à l'augmentation de la capacité routière, en revanche, indiquent un dysfonctionnement du système. De 2001 à 2011, l'État a quintuplé le budget consacré à l'amélioration et au développement du réseau routier supérieur, passé de 312 millions à 1,8 milliard de dollars.

Loin de faire en sorte que les villes assument les coûts de transport locaux, la réforme Ryan a plutôt fait globalement diminuer les investissements en transport collectif et augmenter les dépenses dans le réseau routier supérieur. Elle a ainsi soutenu la croissance des déplacements automobiles et la baisse des déplacements en transport collectif, à la fois en nombre absolu et en proportion. Le transport automobile étant, pour les déplacements quotidiens, un mode nettement moins efficace que le transport en commun, la réforme a nui à l'efficacité de l'organisation des transports.

AU-DELÀ DU TRANSPORT, LES COÛTS SOUS-ESTIMÉS DE L'ÉTALEMENT URBAIN

Source : Flickr - MTAPhotos

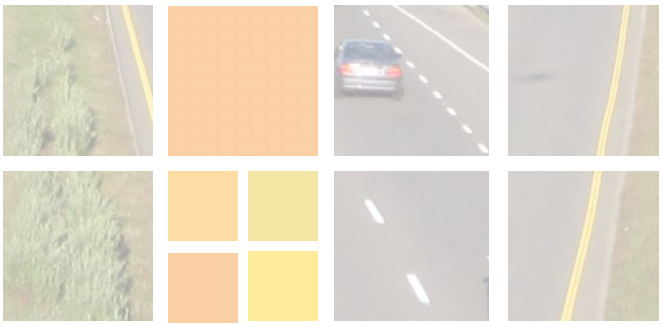
En plus du coût des infrastructures routières proprement dites, l'étalement urbain entraîne une série de coûts, individuels et collectifs, encore trop sous-estimés. La densité souvent faible des secteurs développés aux abords des autoroutes fait en sorte que, pour une même population, davantage de réseaux et d'équipements collectifs devront être développés, pour assurer le même niveau de desserte.

L'étalement urbain augmente les coûts de construction et d'entretien des réseaux et équipements collectifs autant qu'il pèse sur le bilan énergétique de la collectivité et du Québec. Ses conséquences sont également importantes sur la santé et sur l'environnement : augmentation des émissions de gaz à effet de serre, problèmes de santé liés à l'inactivité physique, insécurité routière, mauvaise qualité de l'air, empiètement sur les terres agricoles et les espaces naturels, etc.

De plus, le déplacement des activités et des populations près du réseau routier supérieur ne se fait pas à coût nul : c'est collectivement qu'il faudra assumer les frais de relocalisation des équipements publics qui suivront les mouvements démographiques. L'ouverture d'écoles dans les nouveaux secteurs et leur fermeture dans les quartiers anciens, la construction de réseaux souterrains alors que ceux existants ne sont plus utilisés à pleine capacité, sont des exemples de ces coûts.

Ainsi, non seulement le rôle économique du développement autoroutier est-il largement surévalué par l'État qui en a pris la charge, mais encore les coûts qu'il entraîne à travers l'étalement urbain sont, eux, en grande partie passés sous silence.

MARGINALISATION DU TRANSPORT EN COMMUN **ET INVITATION AU RESQUILLAGE**



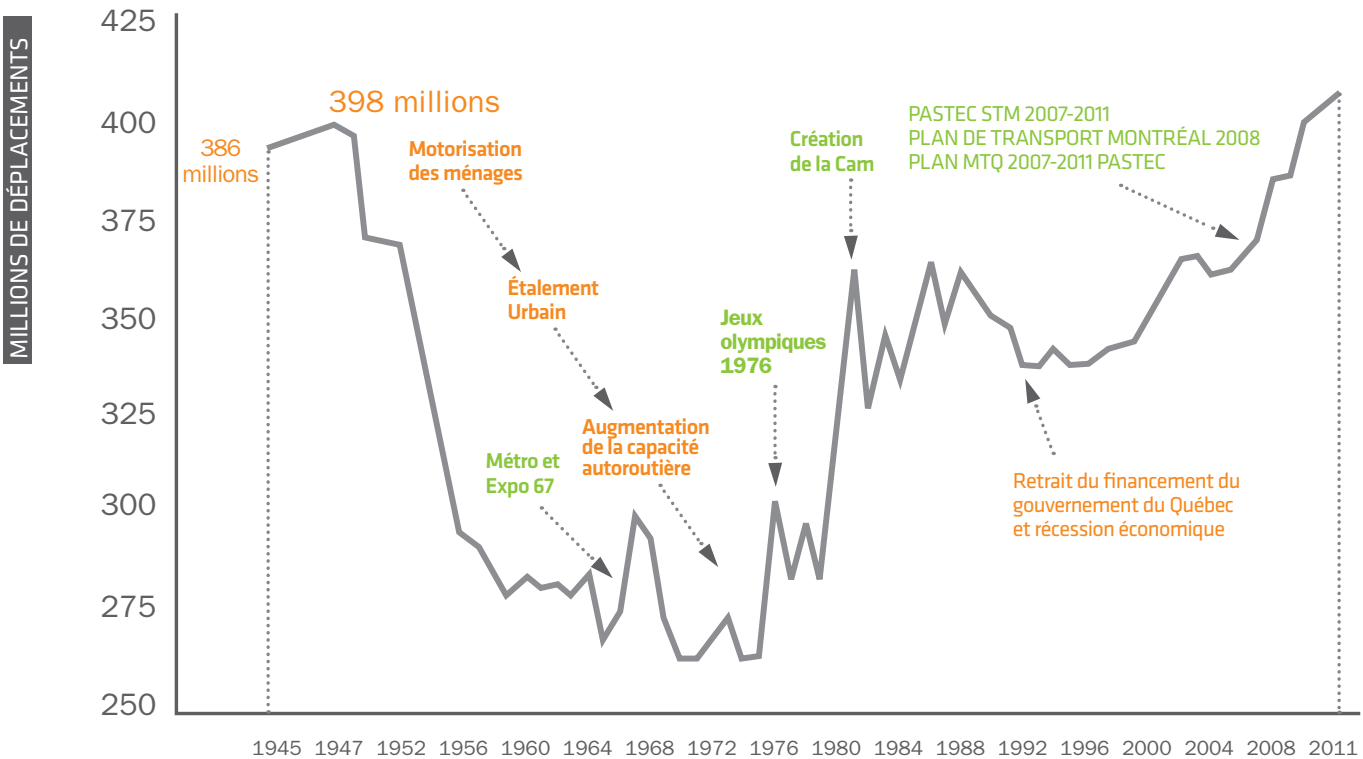
Au cours du XXe siècle, les villes québécoises se sont radicalement transformées. Avant 1940, agglomérations et quartiers étaient conçus en fonction d'une accessibilité assurée essentiellement par la marche et par le transport en commun. Après la Deuxième Guerre mondiale, avec l'arrivée de l'automobile, les patrons d'urbanisation changent, la densité diminue, le réseau autoroutier se développe et l'échelle du piéton disparaît progressivement.

Pendant plusieurs décennies, l'automobile et le transport en commun vont coexister comme modes de déplacement principaux, entre cohabitation et concurrence. À partir de 1990, le transport en commun va décroître significativement. Il perd, au profit exclusif de l'automobile, son statut de mode structurant.

Cette décrue du transport en commun est évidemment liée, dès le départ, à la motorisation massive des ménages et à la tendance fonctionnaliste en urbanisme, notamment. Son accélération à partir de 1990 ne peut toutefois être dissociée des effets de la réforme Ryan, qui a rebattu les cartes en matière de transport.

L'État québécois se désengageant du financement du transport en commun, le développement autoroutier est devenu une alternative fructueuse, ce qui a conduit un certain nombre d'acteurs à en profiter plus ou moins consciemment.

ÉVOLUTION DE L'ACHALANDAGE DU TRANSPORT EN COMMUN : L'EXEMPLE DE LA STM



Source : Société de transport de Montréal, 2010

AUTRE CONSÉQUENCE DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS : UN RÉSEAU ROUTIER LOCAL AU MAILLAGE INCOMPLET

La réforme Ryan a remis aux municipalités la responsabilité complète du réseau routier local (rues, collectrices, artères), une attribution qui s'inscrit tout à fait dans la logique de la réforme. Les fonctions de transit et de distribution se trouvent ainsi partagées entre la portion du réseau sous responsabilité gouvernementale (réseau routier supérieur) et celle sous responsabilité municipale (artères et collectrices).

Ce partage contribue à inciter les municipalités à planifier moins de collectrices et d'artères que nécessaire et à miser, pour le transit intra-urbain, sur le réseau routier supérieur.

Or, le réseau routier local est aussi celui des piétons, des cyclistes et du transport en commun. Le maillage incomplet des artères et des collectrices complique l'organisation des réseaux de transport en commun et des réseaux cyclables, tandis que le réseau routier supérieur crée des barrières urbaines, au détriment notamment des déplacements actifs.

EN RÉSUMÉ

Au final, avec la réforme Ryan, l'État québécois a fait le choix de soutenir un seul mode de développement urbain : celui privilégiant les déplacements automobiles *(car-oriented development)*. Il a, parallèlement, considérablement réduit son appui à un mode d'urbanisation davantage articulé avec le transport en commun, communément appelé *transit-oriented development,* pourtant le seul à permettre la création de collectivités viables.

Source : Istockphoto

LES RESQUILLEURS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR

Source : istockphoto

Mieux connu sous le nom de « problème du passager clandestin », le resquillage survient lorsqu'un acteur économique a la possibilité de profiter d'un bien ou d'un service à caractère collectif sans participer à l'effort financier nécessaire pour le fournir. Le resquillage entraîne non seulement une surutilisation des ressources, mais nuit également aux principes d'égalité et de concurrence.

En créant un système de « deux poids, deux mesures » dans le financement des transports, la réforme Ryan a encouragé le « resquillage autoroutier », c'est-à-dire l'utilisation du réseau autoroutier par des acteurs qui n'en assument ni les coûts de construction, ni les coûts d'entretien.

MUNICIPALITÉS

- **Élargissement de l'assiette foncière**
- **Aucune contribution directe**

SPÉCULATEURS & PROMOTEURS

- **Desserte de nouveaux terrains urbanisables**
- **Aucune contribution directe**

COMMERCES

- **Desserte et visibilité**
- **Aucune contribution directe**

NAVETTEURS

- **Accès à des propriétés à coût moindre**
  Économie de temps de transport
- **Contribution partielle à travers les taxes sur l'essence et les droits divers**

RESQUILLEUR N° 1 : **LES MUNICIPALITÉS**

Bien que les municipalités soient aujourd'hui invitées à « tenir compte de l'ensemble de la circulation sur le territoire considéré, en cherchant à établir comment le réseau local se connecte au réseau supérieur » (MTQ, 2012b), force est d'admettre qu'elles n'ont aucun intérêt financier à faire en sorte de limiter la pression sur le réseau routier supérieur, puisqu'elles n'en assument pas la charge.

La stratégie d'urbanisation autour des axes autoroutiers permet à une municipalité de minimiser les dépenses de voirie locale et de transport en commun. Elle peut ainsi offrir un taux de taxation concurrentiel, et attirer le développement résidentiel, commercial et industriel. En attirant de nouveaux ménages et de nouvelles activités qui bénéficient d'un système de transport que leurs taxes locales ne financent pas, les municipalités élargissent leur assiette fiscale sans en assumer tous les coûts.

Ainsi, les municipalités qui profitent de la manne gouvernementale pour développer de nouveaux secteurs sur la base de leur accessibilité par le réseau routier supérieur sont favorisées, par rapport à celles qui misent sur le transport en commun. L'État finance donc l'étalement urbain.

DES **DÉVELOPPEMENTS COLLÉS** AU RÉSEAU AUTOROUTIER, TOUS FRAIS DE TRANSPORT PAYÉS

En dirigeant une bonne partie de son urbanisation autour de l'autoroute 20, la Ville de Lévis profite d'une infrastructure routière pour laquelle elle ne paie rien. Les revenus fonciers qu'elle tire des secteurs desservis par l'autoroute sont en quelque sorte « nets de coûts de transport ». La congestion autoroutière aux heures de pointe, pour laquelle la Ville réclame un élargissement de la 20, est due au navettage quotidien créé par le mode de développement urbain choisi par Lévis.

À l'inverse, pour desservir les secteurs de Sainte-Foy ou D'Estimauville, la Ville de Québec devra contribuer aux immobilisations du réseau structurant de transport en commun, en plus d'en assumer chaque année les coûts d'exploitation à même son budget. Un deux poids deux mesures qui illustre bien le resquillage autoroutier auquel se livrent nombre de municipalités (et que la Ville de Québec ne dédaigne d'ailleurs pas elle-même, comme en témoigne la demande d'élargissement de l'autoroute Henri-IV).

L'ACCESSIBILITÉ AUTOROUTIÈRE, UN ARGUMENT DE VENTE POUR LES MUNICIPALITÉS

« Saviez-vous que le pont Champlain est à seulement 30 minutes sur l'autoroute 30 ? Salaberry-de-Valleyfield est plus près que vous ne le croyez. [...] Un choix intelligent et sensé. [...] Le coût des maisons (secteur de la revente) est en moyenne de 100 000 $ inférieur à l'ensemble de la Montérégie, et encore plus si l'on compare avec les villes de la banlieue directe de Montréal. »

Ville de Salaberry-de-Valleyfield

« La Ville de Contrecœur bénéficie d'une situation géographique avantageuse par rapport à Montréal. [...] Si vous devez vous déplacer entre votre lieu de travail et votre résidence, alors Contrecœur devient un choix logique considérant la fluidité de la circulation sur l'autoroute 30. »

Ville de Contrecœur

« Le réseau routier est fonctionnel et rend notre territoire accessible très rapidement : trois autoroutes traversent la ville de Boisbriand, soit l'autoroute 15, l'autoroute 640 et l'autoroute 13. »

Ville de Boisbriand

RESQUILLEUR N° 2 : **LES COMMERCES**

Depuis quelques décennies, le cercle vicieux de la dépendance à l'automobile est soutenu par l'établissement progressif des emplois, et surtout des commerces, à proximité du réseau routier supérieur. Les pôles commerciaux de quartier disparaissent au profit des grandes surfaces : la distribution des biens s'est adaptée à l'évolution de la mobilité. Cette séparation des activités contribue à l'étalement urbain.

Pour les commerces, venir s'établir aux abords du réseau routier supérieur participe d'une logique de réduction des coûts et de maximisation des profits. Alors que la vitalité d'un commerce dépendait, jusqu'à peu, de la proximité de son bassin d'achalandage, l'automobile et le réseau autoroutier ont fait en sorte de dissocier proximité et accessibilité. Les commerces peuvent donc choisir de s'établir, sur des terrains à bas prix, en périphérie des agglomérations et au croisement des grands axes de transport. Ils réduisent ainsi leurs coûts d'immobilisation – et d'opération en concentrant leurs activités – tout en obtenant une excellente accessibilité autoroutière et une visibilité avantageuse. En plus d'élargir leur bassin de consommateurs, les autoroutes constituent en effet pour les commerces une vitrine promotionnelle enviable.

Bien entendu, ces choix de localisation font augmenter les coûts de transport : mais ces derniers ne sont pas assumés par les commerces. Ce sont d'une part les consommateurs qui payent – en temps, en carburant et en divers coûts liés à l'automobile – pour l'« optimisation » des stratégies commerciales. Mais c'est aussi l'État québécois qui offre aux commerces, gracieusement, des infrastructures de transport de haute qualité et de grande capacité.

Or, ce qui est rentable pour les commerces, et peut-être pour la municipalité dans laquelle ils s'implantent, ne crée pas de richesse véritable à l'échelle de l'agglomération. Le bassin d'achalandage reste le même, et les consommateurs qui se rendent maintenant dans les centres de grandes surfaces à proximité des autoroutes sont ceux-là mêmes qui ont déserté les *strips* et les voies commerciales que les municipalités peinent à requalifier. Les commerces autoroutiers menacent même, dans certains cas, la vitalité des centres villageois et des quartiers centraux. Comment s'en étonner puisqu'ils bénéficient du système de deux poids deux mesures qui subventionne les coûts de transport de leurs clients ?

Ce qui semble être un gain à petite échelle s'avère ainsi la plupart du temps être une perte à plus grande échelle, dans l'agglomération ou la région : une grande quantité d'infrastructures additionnelles pour une création de richesse marginale et parfois même inexistante. Le développement commercial basé sur l'accessibilité autoroutière est en fait un jeu à somme nulle, voire négative.

N'assumant les coûts ni de construction, ni d'exploitation, du réseau routier supérieur aux abords duquel ils s'installent, les commerces sont des bénéficiaires directs du deux poids deux mesures en transport.

Source : Google Maps

CHANTAGE AU DÉVELOPPEMENT AUTOROUTIER : LA DESSERTE DES *POWER CENTERS*

À Lévis, la bannière Costco s'est livrée à un véritable chantage en exigeant la construction d'une bretelle autoroutière comme préalable à son installation aux abords de l'autoroute 20, à Saint-Romuald.

Le ministère des Transports – et, dans ce cas, la Ville de Lévis – se sont engagés à construire, pour un montant évalué initialement à plus de sept millions de dollars, une bretelle qui lui assure une desserte directe (Morin A., 2013).

RESQUILLEUR N° 3 : LES SPÉCULATEURS FONCIERS ET PROMOTEURS IMMOBILIERS RÉSIDENTIELS

SPÉCULATEURS & PROMOTEURS

Desserte de nouveaux terrains urbanisables

Aucune contribution directe

La desserte routière est la première condition de l'accessibilité, et donc de l'urbanisation de nouveaux secteurs. Or, avant le réseau de voirie locale, c'est le réseau routier supérieur qui ouvre au développement des espaces jusque-là à l'abri de l'étalement urbain. Ces secteurs deviennent, de fait, très attractifs. L'ouverture de nouvelles routes dans l'ouest de l'île de Laval a ainsi stimulé la spéculation sur les terres agricoles. L'autoroute 30 est également le fil conducteur d'un développement immobilier considérable.

Pour les spéculateurs, qui ne financent en rien le réseau routier supérieur, son développement est une excellente occasion de profiter de la situation. Ils sont suivis en cela par les promoteurs immobiliers résidentiels, pour qui le développement dans les secteurs de *greenfields* est rapide, facile et très profitable – à la condition que ce soit l'État qui en assume, là encore, l'essentiel des coûts de transport.

Ce sont l'offre de transport et l'augmentation continue de la capacité routière qui ont permis de soutenir la rentabilité de nombre de projets immobiliers de faible densité, en périphérie des agglomérations.

L'AUTOROUTE 30 ET LE DÉVELOPPEMENT IMMOBILIER : UNE RELATION INCESTUEUSE

Bienvenue dans le Circuit de l'habitation de l'A-30 Ouest, présenté par Desjardins.

Créé avec l'objectif de mettre en lumière les projets domiciliaires d'une région en pleine effervescence ce Circuit vous présente, sous forme de vidéos, des projets domiciliaires pour tous les goûts.

Source : Mouvement des caisses Desjardins

RESQUILLEUR N° 4 : **LES NAVETTEURS**

Les subventions aux transports constituent l'une des principales sources de distorsion économique en faveur de l'étalement urbain, puisqu'elles ont pour effet d'abaisser artificiellement le coût de la mobilité quotidienne. Il est en effet impossible de concevoir l'expansion des banlieues sans l'accession à l'automobile et l'aménagement du réseau autoroutier. Modifiant le rapport au temps et à l'espace, les autoroutes ont permis aux ménages, pour la même durée de déplacements quotidiens, de s'établir de plus en plus loin. En assumant le coût des autoroutes, l'État québécois fait la promotion de l'étalement urbain.

Or, la contribution des navetteurs au financement du réseau routier est à la fois partielle et indirecte. La taxe sur l'essence qui alimente le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) est acquittée par l'ensemble des utilisateurs de modes motorisés, qu'ils utilisent ou non le réseau routier supérieur. On ne peut donc nullement parler d'utilisateur-payeur pour les navetteurs, le coût des infrastructures routières étant assumé collectivement.

NAVETTEURS

Accès à des propriétés à coût moindre
Économie de temps de transport

Contribution partielle à travers les taxes sur l'essence et les droits divers

EN RÉSUMÉ

Les municipalités, les commerces de type *power center*, les spéculateurs fonciers, les promoteurs immobiliers résidentiels et les navetteurs profitent tous, à divers titres, du financement intégral du réseau routier supérieur par l'État.

Inversement, ce sont les quartiers centraux, les rues commerciales, les cœurs villageois et les villes centres qui ont pâti du désinvestissement de l'État du financement du transport en commun. Comment mettre fin à ce système de deux poids deux mesures qui pousse à l'étalement urbain et coûte au final beaucoup plus cher qu'il ne rapporte ?

METTRE FIN AU

DEUX POIDS DEUX MESURES

Le virage à opérer en matière de mobilité n'est pas envisageable sans mettre fin au deux poids deux mesures qui prévaut en transport. C'est un préalable nécessaire afin de neutraliser les biais de financement qui guident actuellement le choix des municipalités et des acteurs économiques.

PROPOSITIONS

RÉAFFIRMER LE RÔLE MAJEUR DE L'ÉTAT
DANS LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN.

AUGMENTER SUBSTANTIELLEMENT LE FINANCEMENT
DU TRANSPORT EN COMMUN, AFIN DE CORRIGER LE DÉFICIT HISTORIQUE.

CESSER L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE AUX FINS DE NAVETTAGE,
CE QUI PERMETTRA DE CONCENTRER LES RESSOURCES SUR L'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES.

FREINER LE RESQUILLAGE DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR,
NOTAMMENT EN PARTAGEANT LE FINANCEMENT DU RÉSEAU SUPÉRIEUR AVEC LES ACTEURS QUI EN TIRENT PROFIT.

LE TRANSPORT EN COMMUN **UNE AFFAIRE D'ÉTAT**

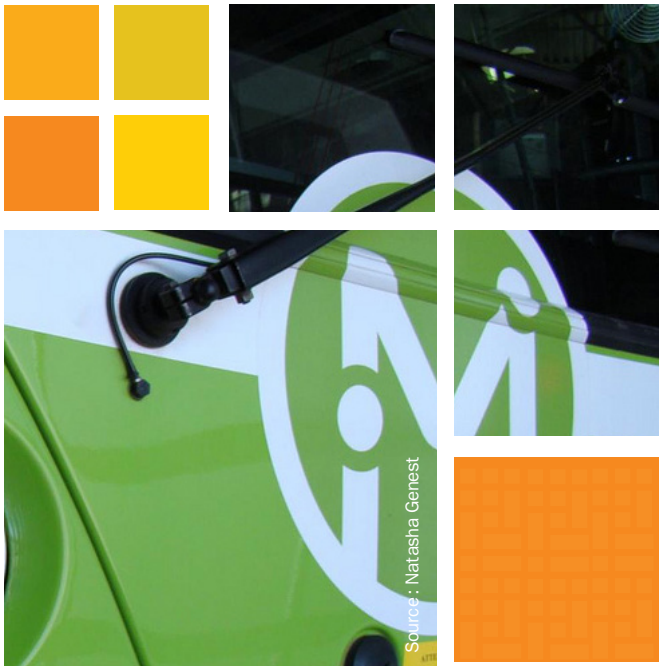
On l'a vu, en assumant la responsabilité du réseau routier supérieur, l'État a eu un effet structurant – et délétère – sur le mode de développement urbain des municipalités québécoises. Ce qui a été fait en prenant le leadership du développement du réseau routier ne pourra pas être défait en laissant aux villes la responsabilité de changer de direction. C'est à l'État de montrer la voie et de faire enfin, pour le transport en commun, ce qu'il a fait pour le réseau routier dans les dernières décennies.

Cela ne signifie pas que les municipalités n'ont pas de rôle à jouer : au contraire, c'est en étroit partenariat avec elles que le gouvernement doit travailler. Il lui revient toutefois d'établir clairement l'ordre de priorité entre les différents réseaux de transport et de s'assurer de disposer des budgets de développement et d'entretien cohérents avec les priorités établies.

Ce leadership gouvernemental se justifie d'autant mieux que le développement des réseaux routiers urbains et périurbains entraîne, d'une manière générale, des effets contraires à ceux visés par l'État à travers ses grandes orientations. Il va notamment à l'encontre des objectifs de réduction de la dépendance au pétrole, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la future Politique nationale de santé publique, des orientations gouvernementales en aménagement du territoire, etc.

Pour renverser la tendance et affirmer son soutien à un mode de développement urbain plus viable, l'État dispose de plusieurs outils. Les choix budgétaires sont le plus évident, mais réviser l'ensemble des pratiques et des programmes pour s'assurer qu'ils concourent à la poursuite des orientations gouvernementales aura également un effet structurant.

Par ailleurs, l'État devra s'assurer de soutenir les municipalités qui choisissent d'articuler urbanisation et transport collectif. La révision du partenariat fiscal est l'occasion de mettre en place plusieurs incitatifs à un mode de développement urbain viable.

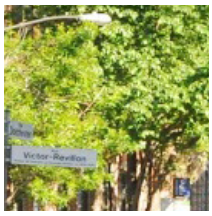


RECOMMANDATIONS

ARRIMER LES CHOIX BUDGÉTAIRES EN TRANSPORT
AUX OBJECTIFS DES GRANDES POLITIQUES DE L'ÉTAT ;

RÉVISER LES PROGRAMMES DE SOUTIEN ET LES PRATIQUES GOUVERNEMENTALES
AFIN DE LES RENDRE COHÉRENTS AVEC LES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN TRANSPORT ET EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ;

RÉVISER LE PARTENARIAT FISCAL
ENTRE L'ÉTAT ET LES MUNICIPALITÉS EN VUE DE RENFORCER CES ORIENTATIONS.



AUGMENTATION DU FINANCEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN

Le transport en commun souffre d'un déficit de financement historique depuis le désengagement de l'État avec la réforme Ryan. Dans toutes les agglomérations importantes du Québec, ce sous-financement a freiné le développement des réseaux structurants de transport en commun, au profit de l'étalement urbain et, surtout, au détriment de la qualité de vie de la population. Alors que les développements autoroutiers se sont multipliés, le métro, les réseaux de bus à haut niveau de service et même les réseaux intermédiaires semblent, depuis quelques décennies, sur une voie de garage.

Le transport en commun est appelé à jouer un rôle majeur dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la baisse de la dépendance du Québec au pétrole et la lutte contre les maladies chroniques grâce à un mode de vie physiquement plus actif et à une meilleure qualité de l'air.

Il faut, au minimum, prévoir de doubler l'offre de transport en commun pour augmenter sa part modale à la hauteur des cibles visées. Cela ne pourra se faire sans une solution durable de financement et, à plus forte raison, sans le retour des paliers supérieurs de gouvernement dans ce champ.

Les besoins sont colossaux, d'une part, pour maintenir les actifs des réseaux de transport collectif et d'autre part, pour développer davantage l'offre de service. Pour y arriver, il faudra investir entre 16 et 18 milliards de dollars d'ici huit ans (Transit, 2013).

RECOMMANDATIONS

RÉÉQUILIBRER LES INVESTISSEMENTS DANS LES IMMOBILISATIONS, AFIN QU'AU MOINS 30 % DU FONDS DES RÉSEAUX DE TRANSPORT TERRESTRE (FORT) SOIENT CONSACRÉS AUX TRANSPORTS COLLECTIFS ;

AUGMENTER LES REVENUS DU FONDS VERT – FINANÇANT L'AUGMENTATION DE L'OFFRE DE SERVICE – À UN MILLIARD DE DOLLARS À L'HORIZON 2020, À PARTIR D'UNE AUGMENTATION DE LA REDEVANCE SUR LES HYDROCARBURES ET, À MOYEN TERME, DES REVENUS TIRÉS DU MARCHÉ DU CARBONE ;

AUGMENTER LES RESSOURCES CONSACRÉES AU FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS. POUR CE FAIRE, EN PLUS DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES, L'AUGMENTATION DE LA TAXE SUR L'ESSENCE, LA VENTE DES DROITS D'ÉMISSIONS DANS LE CADRE DU NOUVEAU MARCHÉ DU CARBONE, LE SOUTIEN ACCRU DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET L'INTRODUCTION À MOYEN TERME DE PÉAGES ROUTIERS DOIVENT ÊTRE PRIVILÉGIÉS.

NE PAS RENFORCER
LE DEUX POIDS, DEUX MESURES

Certains voudraient réduire le soutien de l'État aux modes lourds comme le métro et le tramway, actuellement de 100 %, arguant d'un effet d'aubaine pour les municipalités en comparaison des autobus financés à seulement 50 %. Pour Vivre en Ville, il s'agit d'un faux débat qui contribue à renforcer le deux poids deux mesures en transport.

Tant et aussi longtemps que le ministère des Transports continuera d'assumer 100 % des dépenses du réseau routier supérieur, il devrait être hors de question de réviser à la baisse la part gouvernementale dans les projets de transport en commun. Bien plus que le partage États-municipalités, le véritable frein au développement de ce dernier est le manque de budget disponible.

FIN DE L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE POUR LE NAVETTAGE

Au cours des prochaines années, il ne sera pas possible de développer massivement à la fois les réseaux routiers et les réseaux de transport collectif. C'est une question de priorité et d'énergie politique, une question d'utilisation de l'espace et de mode d'occupation du territoire, une question de financement disponible. C'est pourquoi Vivre en Ville propose l'arrêt du développement de nouvelles infrastructures routières dans les grands centres urbains du Québec, au profit de la réfection des infrastructures routières existantes et de la consolidation et du développement des réseaux de transport collectif.

Une estimation réaliste et conservatrice indique que l'arrêt du développement du réseau routier permettrait de dégager une marge financière de quelque trois milliards de dollars sur cinq ans. Cette marge serait réallouée à la consolidation et au développement des réseaux de transport collectifs, ainsi qu'à la réfection des infrastructures routières existantes.

RECOMMANDATIONS

- **METTRE EN PLACE UN MORATOIRE** SUR L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE ;
- **RÉALLOUER LA MAJEURE PARTIE DES SOMMES** CONSACRÉES AU DÉVELOPPEMENT ROUTIER À LA RÉFECTION DU RÉSEAU ROUTIER EXISTANT ET AU DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS ;
- **METTRE FIN À L'ARBITRAIRE EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE TRANSPORT** PAR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES DÉCISIONS, NOTAMMENT EN SE DOTANT DE CRITÈRES RIGOUREUX POUR LES PROJETS DE MOBILITÉ DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES.

FREIN AU RESQUILLAGE DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR

Le resquillage autoroutier persistera, sous une forme ou une autre, tant et aussi longtemps que l'ensemble des acteurs qui en tirent bénéfice n'auront pas été mis à contribution. Vivre en Ville invite donc le Gouvernement du Québec à entamer une réflexion concernant une nouvelle méthode de partage des coûts associés tant aux immobilisations qu'à l'entretien du réseau routier supérieur.

Mettre fin au deux poids deux mesures, c'est aussi obliger l'ensemble des acteurs concernés à lier leurs décisions en matière de localisation aux questions de mobilité. Cela peut se faire par la gouvernance, par la réglementation, par le partage des coûts et par la taxation.

RECOMMANDATIONS

- **IMPOSER AUX COMMERCES SITUÉS À PROXIMITÉ** UNE SURTAXE À L'UTILISATION DU RÉSEAU SUPÉRIEUR, QUI SERA VERSÉE AU FONDS DES RÉSEAUX DE TRANSPORT TERRESTRE

- **METTRE EN PLACE** DES SERVITUDES DE NON-DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL ET RÉSIDENTIEL AUX ABORDS DES AUTOROUTES ;

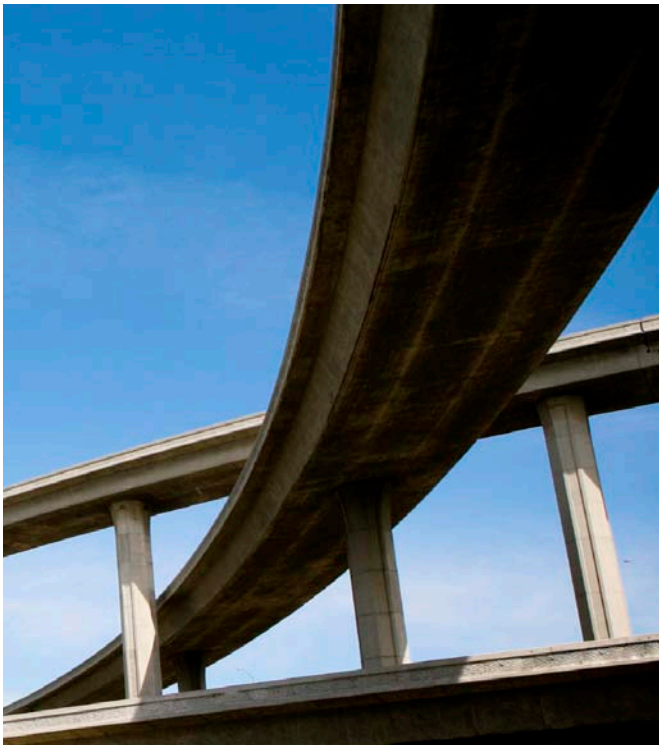
- **OUVRIR UN CHANTIER DE RÉFLEXION** SUR LE PARTAGE DES COÛTS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR AVEC LES MUNICIPALITÉS, LES PROMOTEURS ET LES NAVETTEURS.

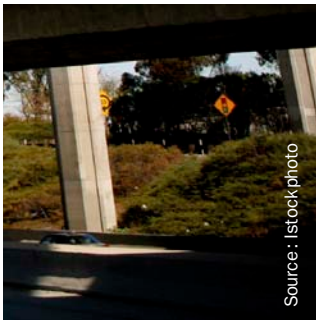
PARTAGE DES COÛTS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR : RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES

Le partage des coûts du réseau routier supérieur pourrait s'inscrire dans l'un des trois systèmes de gestion suivants :

Le transfert complet des tronçons autoroutiers aux municipalités qui les longent. C'est notamment l'approche qui avait été adoptée par le gouvernement Ontarien de Mike Harris lors du Mass Download de 1996. Cette approche semble inappropriée pour plusieurs raisons : les municipalités n'ont pas nécessairement l'expertise nécessaire pour garantir la qualité de ces actifs ; la longueur du tronçon peut ne pas refléter adéquatement ni l'utilisation ni l'impact réel de son accessibilité sur l'ensemble du réseau routier ; l'état actuel du réseau supérieur est hétérogène en raison des interventions inégales du ministère des Transports au fil du temps. Pour finir, cette approche ne permettrait pas d'impliquer directement les promoteurs et les commerces, en tant que bénéficiaires directs, à moins de conférer de nouveaux pouvoirs de taxation aux municipalités. Le cas échéant, cela pourrait au contraire conduire les promoteurs à tenter de se soustraire à leurs obligations en invitant les municipalités à se concurrencer entre elles. Le transfert complet des tronçons autoroutiers semble donc une voie à éviter.

Le versement au FORT de la contribution des divers acteurs. Cette approche est relativement simple puisqu'elle laisse le réseau routier supérieur sous responsabilité gouvernementale. Elle implique de définir les modalités de contribution pour l'ensemble des bénéficiaires identifiés. Ces modalités devront tenir compte à court terme de l'impact sur les coûts d'exploitation et d'entretien, mais aussi à plus long terme des dépenses d'immobilisation anticipées. À titre d'exemple, les promoteurs pourraient débourser une contribution fixe par unité construite selon la proximité avec le réseau routier. Les entreprises du commerce du détail pourraient quant à elles payer une contribution en fonction de leur volume annuel de vente et de leur proximité avec l'autoroute. De la même manière, les municipalités pourraient contribuer en fonction de leur valeur foncière concentrée autour du réseau routier supérieur. Notons que ce mécanisme de « capture de valeur » est très discuté pour financer les axes structurants de transport en commun.





Source : Istockphoto

Mettre en place des autorités de transport à l'échelle des grandes agglomérations. C'est le modèle de Translink, dans la région du Grand Vancouver, qui planifie, en collaboration avec les municipalités de son territoire, autant le réseau supérieur que les transports collectifs terrestres et maritimes. Cette approche aurait pour avantage d'instaurer une planification intégrée de tous les modes de transports et de tisser un lien formel entre les questions d'aménagement et de transport.

VERS UNE NOUVELLE RÉFORME

Le partage des responsabilités en matière de transport a mis les déplacements automobiles au premier rang des priorités gouvernementales. Les résultats en sont avérés : désinvestissement dans le transport en commun, maillage incomplet du réseau routier local, réseaux autoroutiers en croissance continue. Ces effets secondaires sont coûteux pour les finances publiques, et leurs conséquences, qui s'inscrivent sur le territoire, prendront plusieurs décennies à réparer.

La répartition des charges entre État et municipalités, qui avait un fondement logique, a buté sur le resquillage du réseau routier supérieur, à défaut d'une définition juste et précise du rôle de celui-ci. En réparer les conséquences passe en premier lieu par une prise de conscience de la situation ainsi créée, un incontournable pour mettre en place les conditions du changement.

Ce changement est nécessaire. La prestation, par l'État québécois, d'un réseau routier supérieur en croissance irrépressible, va à l'encontre de plusieurs grands objectifs visés par la société québécoise. En donnant la priorité aux déplacements automobiles sur le transport en commun, il consolide la dépendance au pétrole et empêche la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En contribuant à l'étalement urbain, il soutient la destruction des espaces naturels et des terres agricoles. En éloignant les activités commerciales de la population, il rend impossible la pratique des déplacements actifs et renforce la tendance à la sédentarité. En allongeant les distances et en créant des barrières urbaines, il induit l'exclusion des plus vulnérables. En favorisant un mode d'urbanisation étalé et privilégiant les déplacements automobiles, il s'accompagne de l'imperméabilisation des sols et de la minéralisation des espaces publics, rendant les collectivités plus vulnérables aux conséquences des changements climatiques.

Mettre fin au deux poids deux mesures en transport est donc un incontournable, aussi bien pour réduire la pression du coût des infrastructures sur le budget de l'État que pour répondre aux enjeux auxquels fait face la société québécoise. Le virage à prendre est de taille. Les bénéfices seront à l'avenant.

Source : Flickr - WVS

RÉFÉRENCES

Accès transports viables (2009). *Québec en mouvement : Une ville plus verte, plus équitable, plus prospère.* Mémoire présenté au Groupe de travail sur la mobilité durable de la Ville de Québec dans le cadre de la consultation Vivre et se déplacer à Québec. 111 pages.

Boarnet (1999). «Road Infrastructure, Economic Productivity, and the Need for Highway Finance Reform». *Public Works Management Policy,* vol. 3, No. 4, pp. 289-303.

Gouvernement du Québec (1992). *Loi sur la Voirie, LRQ, c V-9.*

Gouvernement du Québec (2002). *Décret 1152-2002, 25 septembre 2002.*

Gouvernement du Québec (2007). *Décret 148-2007, 14 février 2007.*

Hansen, Mark et Yuanlin Huang, 1997, «Road supply and traffic in California urban areas». *Transportation Research Part A,* vol. 31 no. 3, pp. 205-218.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire [MAMROT] (2011). *Exercice financier de 2011.*

Ministère des Transports du Québec [MTQ] (1993). *La voirie locale : Guide d'information. Partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités.* 87 p.

Ministère des Transports du Québec [MTQ] (2011). *Bilan de l'état des structures du réseau routier supérieur québécois.*

Ministère des Transports du Québec [MTQ] (2012a). *Rapport annuel de gestion 2011-2012.*

Ministère des Transports du Québec [MTQ] (2012b). *Plan d'intervention en infrastructures routières locales : Guide d'élaboration.* 48 p.

Mouvement des caisses Desjardins. **http://www.circuithabitationdesjardins.com/** [consulté le 27 mai 2013].

Morin, Annie (2013). *«La bretelle du carrefour Saint-Romuald en chantier dès l'été».* Lapresse.ca Le Soleil. **http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201304/14/01-4640865-la-bretelle-du-carrefour-saint-romuald-en-chantier-des-lete.php** [consulté le 28 mai 2013]

Nadeau, Rémi (2010). *«Québec reste pris seul avec une méga facture».* Canoe.ca Journal de Québec. **http://fr.canoe.ca/infos/quebeccanada/archives/2010/08/20100806-063501.html** [consulté le 28 mai 2013]

Noland, Robert B. et Lewison L. Lem (2000). *Induced travel : A review of recent litterature and the implications for transportation and environmental Policy.* European Transport Conference 2000, **www.cts.cv.ic.ac.uk/staff/wp2-noland.pdf.**

Ryan, Claude (1990). *Le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités : Des ajustements nécessaires. Présenté à la Table Québec-Municipalité.* 30 p.

Société de financement des infrastructures locales (2012). *Subventions versées par la SOFIL au 31 mars 2012 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence et contributions du Québec pour les infrastructures de transport en commun.* **http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/Sub-TC20120331-2010-2014.pdf** [consulté le 11 juillet 2013]

Société de transport de Montréal [STM] (2010). *Plan stratégique 2020 : Document synthèse – Projet pour consultation.* 22 p.

TRANSIT, (2013). *«Assurer un juste financement pour les transports collectifs»,* Mémoire soumis à la consultation sur la Politique québécoise de mobilité durable. Juin.

TRANSIT (2012). *Bar ouvert ? Quand le développement autoroutier engloutit des milliards de dollars.* 28 p.

Ville de Boisbriand. **http://www.ville.boisbriand.qc.ca/portrait-municipal/boisbriand-en-bref/cartes.html** [consulté le 27 mai 2013]

Ville de Contrecœur. **http://www.contrecoeurmonchezmoi.com/proximite/** [consulté le 27 mai 2013]

Ville de Salaberry-de-Valleyfield. **http://naturel-urbain.ca/** [consulté le 27 mai 2013]

Vivre en Ville et Équiterre (2011). *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030. Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes.* 120 pages.

Vivre en Ville (2011). *Réforme de la loi, réforme des pratiques.* Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec à l'occasion de la Consultation générale et des auditions publiques sur l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. 43 pages.

Vivre en Ville (2011). *Et si le PMAD ne changeait (presque) rien ? Pour renverser la tendance : des collectivités compactes, accessibles et de qualité.* Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal, 55 pages.

L'INDEX

DEUX POIDS, DEUX MESURES

La réforme Ryan a partagé les responsabilités en matière de transport entre l'État, responsable d'un réseau routier supérieur à la supposée fonction principale de transit, et les municipalités, responsables des déplacements locaux, incluant le transport en commun. Dans un contexte où le réseau routier supérieur est trop souvent devenu, au sein des agglomérations québécoises, la colonne vertébrale du navettage quotidien, ce partage induit un « deux poids, deux mesures ». À l'opposé de la logique de rationalisation poursuivie, la réforme a subventionné l'étalement urbain, pénalisé les villes qui font le choix du transport en commun et encouragé le resquillage du réseau routier et autoroutier par des acteurs qui n'en assument ni les coûts de construction, ni les coûts d'entretien.

Vivre en Ville propose de mettre fin au deux poids, deux mesures en transport par une série de stratégies budgétaires, fiscales et réglementaires, au sein d'un partenariat qui réaffirme le rôle de l'État dans le développement du transport en commun.

LA COLLECTION *L'INDEX*

Contexte législatif, cadre budgétaire, gouvernance déficiente, etc. : les décideurs et les professionnels du Québec rencontrent divers obstacles à la réalisation de collectivités viables. Dans la collection L'Index, Vivre en Ville analyse les politiques et pratiques à mettre à L'Index pour mieux construire nos bâtiments, nos rues, nos quartiers, nos agglomérations. L'Index, une collection de titres à faire circuler au grand jour.

À PROPOS DE VIVRE EN VILLE

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, oeuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

VIVRE EN VILLE

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

QUÉBEC
CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT FRÉDÉRIC BACK
870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

MONTRÉAL
MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

GATINEAU
MAISON AUBRY
177, Promenade du Portage, 3e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4
T. 819.205.2053