

Mémoire

**LES COLLECTIVITÉS COMME  
PILIER DE LA POLITIQUE  
CLIMATIQUE DU QUÉBEC**

Remis au ministère de l'Environnement et de la  
Lutte contre les changements climatiques dans le  
cadre des consultations sur le Plan d'électrification  
et de changements climatiques

31 octobre 2019



**VIVRE EN VILLE**  
la voie des collectivités viables

---

## MISSION

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.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

---

## CRÉDITS

### RECHERCHE, RÉDACTION ET COORDINATION

**Samuel Pagé-Plouffe**, M.Sc. Pol. — Conseiller à la direction générale - Affaires publiques

**Jeanne Robin**, M. ATDR — Directrice principale

**Christian Savard**, M. ATDR — Directeur général

# Table des matières

Deux recommandations principales	6
Systématiser la prise en compte des impacts climatiques	6
L'impact des activités gouvernementales sur les émissions de gaz à effet de serre	6
L'impact des activités gouvernementales sur l'adaptation aux changements climatiques	6
L'effet levier des investissements publics	6
Un réflexe à développer	6
Reconnaître les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec	8
Un nouveau paradigme en transport	8
Pratiques d'aménagement et émissions en transport : un lien bien connu	8
Capitaliser sur la croissance prévue pour construire des villes durables	9
Un potentiel élevé de réduction des émissions en transport	9
Type de bâti et consommation d'énergie des bâtiments	10
Assurer la résilience des collectivités par l'aménagement	10
Profiter des effets positifs d'une croissance à faible impact climatique	11
Trois mesures fondamentales	13
Une vision d'ensemble en matière d'aménagement du territoire	13
Des écoquartiers partout au Québec	16
Une offre de transport durable à développer rapidement	19
Quatre mesures spécifiques	21
Endiguer l'artificialisation galopante des sols	21
Mettre les bâtiments publics au service de la consolidation des milieux	22
Réussir l'électrification des transports	23
Mobiliser tous les Québécois et l'ensemble des acteurs	24
Références	25



# Liste des recommandations

## Recommandation 1

Assujettir l'ensemble des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de leurs impacts climatiques et en diffuser les résultats.

## Recommandation 2

Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

### Recommandation 2.1

Maintenir et renforcer l'importance de l'aménagement du territoire dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques.

### Recommandation 2.2

S'assurer que la croissance des villes et des villages se fasse, pour les prochaines décennies, selon un modèle de faible impact climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

### Recommandation 2.3

Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de croissance à faible impact climatique.

### Recommandation 2.4

Apporter un soutien technique et financier aux municipalités, notamment pour l'intégration de mesures de croissance à faible impacts climatiques dans leurs documents de planification et leur réglementation.

### Recommandation 2.5

En plus des mesures peu coûteuses, donner la priorité aux mesures qui comportent des bénéfices pour d'autres aspects du développement durable.

## Recommandation 3

Adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire telle que proposée par l'alliance ARIANE.

### Recommandation 3.1

Faire de la révision de la fiscalité municipale un chantier prioritaire de la future Politique nationale d'aménagement du territoire.

### Recommandation 3.2

S'inspirer des principes fondamentaux et des objectifs collectifs identifiés dans la Politique nationale d'aménagement du territoire lors de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.



## **Recommandation 4**

Financer la création d'écoquartiers et la consolidation urbaine partout au Québec en créant un fonds en aménagement et urbanisme durables (FAUD).

## **Recommandation 5**

Augmenter le financement dédié aux modes de transport durables.

### **Recommandation 5.1**

Atteindre l'objectif gouvernemental de 50/50 entre les transports collectifs et le réseau routier au Plan québécois des infrastructures dès 2021, puis consacrer les deux tiers aux modes de transports alternatifs à l'automobile d'ici 2030.

### **Recommandation 5.2**

Maintenir les 2/3 des revenus du marché du carbone dédiés aux transports, tel que prévu dans la loi.

### **Recommandation 5.3**

Mettre un frein à l'augmentation de la capacité routière pour les déplacements de navettage et réallouer les montants prévus vers l'entretien des infrastructures et le développement de l'offre de transport collectif.

## **Recommandation 6**

Adopter un objectif de zéro croissance nette de l'artificialisation des milieux naturels et agricoles et mettre en place un indicateur de suivi annuel de l'artificialisation des sols.

## **Recommandation 7**

Élaborer une stratégie de localisation des bâtiments publics.

## **Recommandation 8**

Réformer le programme Roulez vert afin d'accélérer l'électrification des transports en créant un fonds autofinancé dédié à l'électrification des transports et en renforçant la loi zéro émission.

## **Recommandation 9**

Mobiliser les municipalités, les acteurs privés et les citoyens de toutes les régions du Québec en faveur de la lutte contre les changements climatiques en consacrant des ressources financières suffisantes à la sensibilisation aux enjeux, la promotion des mesures préconisées et l'accompagnement dans leur adoption.



# Deux recommandations principales

## Systematiser la prise en compte des impacts climatiques

La transition énergétique doit mobiliser les secteurs tant privé que collaboratif, en plus de mobiliser les citoyens, mais le gouvernement est le premier imputable de l'atteinte des objectifs qu'il adopte. La réduction des gaz à effet de serre et le renforcement de notre capacité d'adaptation aux conséquences des changements climatiques sont largement tributaires des politiques publiques, des décisions et des actions gouvernementales. Alors que les dépenses publiques s'élevaient à 48 % du PIB au Québec en 2017 (CPP, 2019), l'exemplarité de l'État est beaucoup plus qu'un enjeu symbolique.

Chacun des ministères et organismes d'État prend des décisions et met en place des programmes qui influencent le bilan carbone et la résilience des collectivités, et devrait donc évaluer l'impact de ses divers programmes et politiques, ses normes et ses décisions courantes, sur cette priorité gouvernementale.

### L'impact des activités gouvernementales sur les émissions de gaz à effet de serre

À titre d'exemples sur le volet atténuation des changements climatiques, la localisation d'un édifice gouvernemental aura un impact sur les émissions en transport des employés et des utilisateurs des services; l'organisation des services scolaires permettra ou non aux enfants de se rendre à l'école à pied; la répartition géographique des places en garderie pourra permettre aux familles de se passer d'une voiture, ou exigera d'elles de longs détours sur le trajet domicile-travail.

Selon la Banque Mondiale, « les structures de santé sont à l'origine de 5 % des gaz à effet de serre émis dans le monde » (Synergie santé environnement, 2019). Au Québec, le système de santé, essentiellement public, constitue le premier poste budgétaire du gouvernement et a un important rôle à jouer dans la réduction des émissions, notamment liées aux déplacements des employés et des patients.

### L'impact des activités gouvernementales sur l'adaptation aux changements climatiques

Les ministères et organismes gouvernementaux devraient aussi être des leaders en matière d'adaptation aux changements climatiques. À titre d'exemple, le site de nombreux bâtiments gouvernementaux est un vaste îlot de chaleur, ce qui a des conséquences tant sur ses occupants que sur le milieu environnant.

La direction « Infrastructures » de chaque ministère a le potentiel de devenir un acteur majeur de la lutte contre les changements climatiques. Elle devra pour cela intégrer à ses programmes des critères prépondérants visant notamment à éviter les secteurs exposés aux aléas climatiques, à protéger les milieux naturels, à réduire l'imperméabilisation du sol, à augmenter le verdissement.

### L'effet levier des investissements publics

Au-delà de leurs actifs propres, les sociétés d'État ont également un rôle d'influence prépondérant à jouer dans la lutte contre les changements climatiques. L'urgence climatique s'impose notamment à Investissement Québec, qui ne peut plus s'associer au développement d'industries fortement polluantes et est en position d'insuffler des transformations rapides dans l'économie, en stimulant les entreprises écoresponsables.

### Un réflexe à développer

Pour mettre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux au service de la lutte contre les changements climatiques, il faut assujettir chacune des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de ses impacts climatiques, et en diffuser les résultats. Cela passe par de nouvelles obligations dans les mécanismes de prise de décision. Cela nécessite également une volonté politique sincère de réussir la transition énergétique, et l'acquisition d'un véritable « réflexe climat ».



Le gouvernement ne peut plus adopter des politiques sans avoir au préalable évalué leurs effets tant sur l'atténuation que sur l'adaptation. Les décisions doivent s'appuyer sur des faits démontrés, lorsqu'ils sont disponibles, ou à tout le moins sur une analyse approfondie. La diffusion de ces analyses permettra d'éclairer le débat public et d'amoindrir le risque de décision légère ou arbitraire.

### **Recommandation 1**

**Assujettir l'ensemble des décisions stratégiques et budgétaires de l'État à une analyse rigoureuse de leurs impacts climatiques et en diffuser les résultats.**



# Reconnaître les collectivités comme pilier de la politique climatique du Québec

Les choix de développement et d'aménagement des collectivités devront être au cœur de la prochaine politique québécoise de lutte et de l'adaptation aux changements climatiques. En matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, c'est la stratégie qui génère le plus de bénéfices collatéraux, autant sur le plan environnemental que sur le plan économique, social et sur la santé.

C'est aussi une approche indispensable à l'atteinte des cibles du Québec. Selon le rapport « Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050 » (Dunsky Énergie, 2019), « les objectifs du Québec sont atteignables **à la condition** de miser, non seulement sur les technologies, mais également sur la **réduction des demandes** anticipées découlant de tendances actuelles et de politiques publiques (p. ex., **aménagement du territoire**). En outre, cela permettra de diminuer la facture totale, puisqu'une diminution des demandes amènerait une baisse du coût marginal de plus de 40 % à l'horizon 2050 » (Dunsky, 2019). La mobilité et l'aménagement de même que les systèmes alimentaires font partie des secteurs à viser en priorité.

Pour réussir dans ce domaine, l'État doit impérativement travailler avec des acteurs essentiels : les municipalités, tant locales que régionales, et les régions métropolitaines. Les acteurs municipaux sont en effet en première ligne, autant pour réduire les émissions par l'aménagement que pour assurer la résilience des collectivités face aux impacts des changements climatiques.

## Un nouveau paradigme en transport

En matière de transport, l'approche « Réduire - Transférer - Améliorer », mise de l'avant dans la Politique de mobilité durable du Québec et privilégiée par de nombreux experts et instances internationales, met l'aménagement du territoire au cœur des priorités d'action.

Cette approche comprend trois stratégies, hiérarchisées comme suit :

« **RÉDUIRE** les déplacements motorisés et les distances à parcourir pour répondre aux différents besoins de mobilité par une meilleure intégration de la planification du territoire et des transports;

**TRANSFÉRER** les déplacements vers des moyens de transport moins énergivores et qui se traduisent par de plus faibles émissions de GES, comme le transport collectif et actif;

**AMÉLIORER** l'efficacité des véhicules en réduisant leur empreinte carbone, mais aussi améliorer les déplacements en termes de coûts, de qualité et de sécurité. »

(MTMDET, 2018)

Les deux premières stratégies de cette approche s'accompagnent de multiples cobénéfices, comme la réduction des coûts de la congestion et des infrastructures de transport.

## Pratiques d'aménagement et émissions en transport : un lien bien connu

De nombreuses études ont analysé l'impact de la forme urbaine sur les émissions de gaz à effet de serre d'une collectivité (GIEC, 2014). Elles tendent à démontrer que certaines caractéristiques sont associées à une réduction du kilométrage parcouru en voiture et des émissions de gaz à effet de serre des résidents :

- ▶ une forte **densité**, surtout résidentielle ou combinant population et emplois ;
- ▶ la présence d'**activités diversifiées** ;
- ▶ un **réseau de rues perméable**, où les rues sont bien connectées et dotées de **trottoirs** ;
- ▶ la **proximité du centre-ville** ou d'une centralité ;
- ▶ la présence d'une bonne **desserte de transport en commun**.



Les milieux où se retrouvent ces caractéristiques présentent un faible bilan carbone, alors que les milieux où elles manquent ont un bilan d'émissions plus lourd. Ces disparités s'observent tant à l'international qu'au Québec. Par exemple, dans la région de Montréal, dans plusieurs secteurs des couronnes, les ménages émettent six fois plus de gaz à effet de serre pour leurs déplacements que la moyenne émise dans les quartiers centraux de Montréal. Le même écart se retrouve dans la région de Québec, selon les analyses tirées des enquêtes Origine-Destination.

## Capitaliser sur la croissance prévue pour construire des villes durables

Il n'est pas facile de transformer les milieux existants pour leur apporter les caractéristiques qui permettront de réduire le bilan carbone en transport de leurs résidents. Toutefois, les collectivités peuvent saisir certaines occasions. Le potentiel de réduction des émissions en transport est particulièrement élevé dans les régions urbaines, notamment propices au développement de réseaux structurants de transport collectifs.

Au Québec, les six régions métropolitaines de recensement les plus peuplées (Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay, Trois-Rivières) regroupent les trois quarts de la population. Toutes disposent, au sein de leur territoire urbanisé, de nombreux espaces sous-utilisés (friches industrielles, stationnements de surfaces, etc.) qu'elles pourraient mettre à profit pour accueillir la croissance démographique attendue. Du même coup, elles pourraient ainsi consolider les milieux les plus propices à une faible empreinte carbone, et accueillir les ménages là où la proximité des services et la variété des options de transport favorisera un bilan carbone léger. À noter que ces six régions devraient, selon les tendances, accueillir plus de 75% de la croissance démographique attendue d'ici 2030.

Le potentiel de réduction des émissions en transport via la consolidation du territoire urbanisé existe aussi dans nombre de collectivités de plus petite taille. Accueillir de nouveaux ménages près du centre-ville, voire du noyau villageois, favorise la réduction des distances parcourues. Le potentiel est toutefois plus limité dans les milieux moins bien pourvus en services et en emplois, où les ménages parcourent de longues distances pour leurs activités quotidiennes.

## Un potentiel élevé de réduction des émissions en transport

Le Québec devrait accueillir, d'ici 2030, quelque 400 000 ménages supplémentaires (Québec. ISQ, 2018 ; Québec. ISQ, 2014). Le bilan carbone moyen varie actuellement au Québec, selon le milieu, de 500 kg à 5 tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par ménage par année. Le choix du milieu d'implantation de 400 000 ménages peut donc générer, dans le pire des cas, jusqu'à 2 millions de tonnes éq. CO<sub>2</sub> supplémentaires et, dans le meilleur des cas, seulement 200 000 tonnes éq. CO<sub>2</sub>.

Or, dans les dernières décennies, la croissance démographique a donné lieu à un étalement urbain aux conséquences frappantes sur le bilan carbone des ménages et du Québec. Si les tendances appréhendées en matière de croissance devaient se réaliser, ce sont encore les secteurs les plus fortement émetteurs qui connaîtront la plus forte croissance démographique. Inverser la tendance représente donc un potentiel d'émissions évitées de près de 2 tonnes par ménage, soit près d'un million de tonnes pour le Québec.

De plus, judicieusement implantée, cette croissance démographique peut contribuer à réduire le bilan carbone des résidents actuels des milieux qui accueilleront de nouveaux ménages en raison des modifications à la forme urbaine (augmentation de la densité, meilleure offre de proximité, etc.). On peut donc imaginer qu'environ un million de personnes pourraient voir leur bilan carbone passer, possiblement, de deux à une tonne par année en moyenne.

L'approche proposée a donc, par rapport au cours normal des affaires à l'horizon 2030, le potentiel de **réduire de deux millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> le bilan carbone annuel en transport. C'est près de 15% de la cible de réduction interne totale** de 15 M t éq. CO<sub>2</sub> d'ici 2030.

Ceci, à la condition que les collectivités québécoises fassent de la lutte contre les changements climatiques leur priorité en matière d'aménagement et de développement urbain. Elles pourront d'ailleurs en retirer d'importants cobénéfices.



Vivre en Ville propose de mettre à profit la croissance démographique et économique attendue pour consolider et réparer les secteurs propices à un bilan carbone soutenable. Agir directement sur l'offre immobilière permettra de changer à la source les comportements de transport et de faire des gains rapides, répétés et structurants (Vivre en Ville, 2015). Chaque nouveau développement et chaque nouvelle construction doivent devenir exemplaires sur le plan du bilan carbone.

## Type de bâti et consommation d'énergie des bâtiments

Un bâtiment construit en milieu dense est beaucoup plus efficace du point de vue énergétique. Une étude sur la consommation d'énergie d'un quartier durable (Écobâtiment, 2014) a comparé la consommation de référence québécoise et la consommation d'un quartier modèle. Ce dernier bénéficiait de logements de plus petites dimensions, de bâtiments à enveloppe performante (mais réaliste) et d'équipements efficaces. Résultat : le quartier modèle consommerait trois fois moins d'énergie que le même quartier avec les données de consommation de référence du Québec.

Puisque l'énergie la plus utilisée pour le chauffage des bâtiments est l'électricité, ces gains ne se traduisent pas par des réductions d'émissions. Ils permettent toutefois d'économiser une énergie précieuse qui pourra ainsi être utilisée de façon plus stratégique, au Québec ou via son exportation.

## Assurer la résilience des collectivités par l'aménagement

Les choix et les pratiques d'aménagement du territoire influencent la résilience des collectivités aux changements climatiques à plusieurs niveaux. L'aménagement du territoire permet de limiter l'ampleur de certains aléas (p.ex. sécheresses, crues), d'éviter l'exposition à leurs conséquences (p. ex. érosion, inondations) et de prévenir, d'une manière générale, la vulnérabilité des milieux et des populations. L'aménagement est ainsi au cœur de la prévention des risques et de l'accroissement de la résilience.

Durant les dernières décennies, l'artificialisation des milieux agricoles et naturels causée par l'étalement urbain a contribué à augmenter les risques et les conséquences des changements climatiques. Entre 1971 et 2006, alors que la population des régions métropolitaines de recensement du Québec augmentait de 62 %, leur superficie occupée augmentait de 261 % (Communauté métropolitaine de Québec, 2006 et Statistique Canada, 2008b).

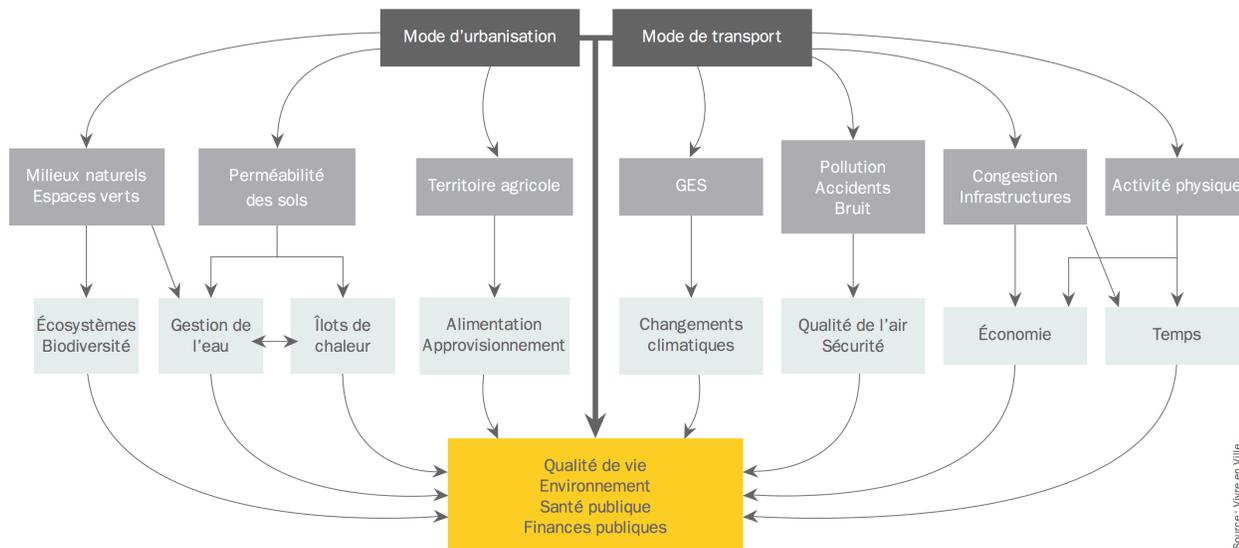
Pertes de biodiversité, assèchement de milieux humides, nombreux sont les services écologiques qui sont compromis par l'urbanisation. Les deux récentes crises des inondations ont démontré l'urgence d'outiller les villes pour un développement urbain plus responsable. Il est donc urgent d'inverser la tendance.



## Profiter des effets positifs d'une croissance à faible impact climatique

Si l'urgence d'agir appelle à utiliser tous les leviers disponibles pour la lutte contre les changements climatiques, il est néanmoins pertinent de considérer favorablement les actions qui auront non seulement des résultats sur la réduction des émissions, mais aussi d'autres retombées positives.

### Enjeux et solutions liés aux différents modes d'urbanisation et de transport



Les choix de développement et d'aménagement des collectivités ont une portée transversale. Ils peuvent assurer la protection des milieux naturels, du territoire agricole et de la biodiversité, la réduction de l'imperméabilisation du territoire, et favoriser l'équité sociale, etc. La lutte contre les changements climatiques gagnerait à se faire avec, en tête, l'ambition de contribuer à créer une société plus durable.

### Cobénéfices liés à différentes stratégies d'amélioration du bilan carbone des transports

	Cours normal des affaires	Électrification des transports	Croissance à faible impact climatique
<b>Réduction du kilométrage parcouru</b>	✗	✗	✓
<b>Réduction de la congestion</b>	✗	✗	✓
<b>Réduction des coûts en infrastructures routières</b>	✗	✗	✓
<b>Réduction des coûts de stationnement</b>	✗	✗	✓
<b>Réduction des coûts pour les usagers</b>	✗	✓	✓
<b>Amélioration de la sécurité routière</b>	✗	✗	✓
<b>Réduction de la dépendance énergétique</b>	✗	✓	✓
<b>Réduction des émissions de GES</b>	✗	✓	✓
<b>Amélioration de la santé publique</b>	✗	✓	✓
<b>Planification territoriale améliorée</b>	✗	✗	✓

Source: Vivre en Ville, inspiré de VTPI, 2012



## **Recommandation 2**

**Reconnaître le rôle central des collectivités dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.**

### **Recommandation 2.1**

Maintenir et renforcer l'importance de l'aménagement du territoire dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques.

### **Recommandation 2.2**

S'assurer que la croissance des villes et des villages se fasse, pour les prochaines décennies, selon un modèle de faible impact climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation.

### **Recommandation 2.3**

Rendre les programmes de soutien aux infrastructures écoconditionnels à des critères de croissance à faible impact climatique.

### **Recommandation 2.4**

Apporter un soutien technique et financier aux municipalités, notamment pour l'intégration de mesures de croissance à faible impacts climatiques dans leurs documents de planification et leur réglementation.

### **Recommandation 2.5**

En plus des mesures peu coûteuses, donner la priorité aux mesures qui comportent des bénéfices pour d'autres aspects du développement durable.



# Trois mesures fondamentales

## Une vision d'ensemble en matière d'aménagement du territoire

Le Québec a besoin d'un plan de match et d'une vision d'ensemble pour son territoire. L'atteinte de plusieurs objectifs nationaux – en matière de protection du territoire et des activités agricoles, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation de pétrole, de développement des transports collectifs, de revitalisation des collectivités, de santé publique, de mise en valeur du patrimoine et des paysages, de protection de la biodiversité, entre autres – dépend d'une plus grande cohérence entre les orientations et les actions de l'État et celles des instances municipales.

Les instances internationales – notamment l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et la Commission mondiale sur l'économie et le climat – reconnaissent l'importance pour les États de se doter de stratégies nationales d'aménagement et d'urbanisme, compte tenu des enjeux propres au 21<sup>e</sup> siècle.

Au Québec, le moment est particulièrement propice. Quarante ans après l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et 25 ans après celle des dernières orientations gouvernementales en aménagement du territoire générales, qui prônaient une meilleure gestion de l'urbanisation, les chantiers de révision sont ouverts pour redéfinir la vision du développement de notre territoire et les relations entre les gestionnaires de ce patrimoine commun: l'État québécois, les municipalités locales et régionales et leurs citoyens. Plus de rigueur et de cohérence doivent être au rendez-vous. Une vision forte et cohérente de l'aménagement du territoire, portée et assumée par l'État, s'impose.

Pour l'alliance ARIANE, qui réunit des organisations et des experts d'horizons divers, il est fondamental et urgent de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

### Un projet qui mobilise largement

Les appuis à la proposition de Politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT) de l'alliance ARIANE ne cessent d'affluer de la part de citoyens, de villes et d'organisations.<sup>2</sup> L'Ordre des urbanistes du Québec, par exemple, appelle à une véritable discussion collective sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme afin de voir au-delà de la simple révision des lois existantes.

Par exemple, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, que plusieurs souhaitent voir modernisée, gagnerait à s'appuyer sur une vision claire et des objectifs collectifs. De même, la fiscalité municipale, souvent considéré comme un des principaux incitatifs à l'étalement urbain tel qu'il s'est opéré au cours des dernières décennies, pourra difficilement être revue en profondeur en l'absence d'un cadre de discussion ayant pour objectif affirmé l'adoption de règles cohérentes et communes, tout en assurant la solidarité territoriale.

### Recommandation 3

**Adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire telle que proposée par l'alliance ARIANE.**

En février 2018, l'alliance ARIANE a organisé le Forum Savoir où on s'en va qui réunissait près de 150 représentants de divers domaines concernés par l'aménagement du territoire – milieu des affaires, environnement, santé, monde municipal, culture, urbanisme, agriculture, etc. – pour imaginer ensemble la

<sup>1</sup> Cette section est largement inspirée de la Feuille de route de l'alliance ARIANE (2018).

<sup>2</sup> Depuis l'automne 2018, les villes suivantes ont adopté des résolutions en faveur d'une Politique nationale : Saint-Jean-sur-Richelieu, Mont-Saint-Hilaire, La Macaza, Durham-Sud, Saint-Bruno-de-Montarville, Marieville, MRC de Rouville, Saint-Césaire, Rougemont, Victoriaville, Gatineau, Montréal, Saint-Mathias-sur-Richelieu, Laval, Sherbrooke, Trois-Rivières, Granby, Saint-Lambert, Beaconsfield, Joliette



Politique nationale. De ce forum a découlé une feuille de route identifiant les contours de la future PNAT et ses chantiers prioritaires.

### Fiscalité municipale

Comme le soulignait l'Union des municipalités du Québec, en 2012, dans son Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu, « L'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. [...] L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale».

Pour qu'elle se concrétise, la révision de la fiscalité municipale bénéficierait d'un cadre de favorisant une discussion collective ayant pour objectif l'adoption de règles cohérentes et communes, tout en assurant la solidarité territoriale.

#### Recommandation 3.1

Faire de la révision de la fiscalité municipale un chantier prioritaire de la future Politique nationale d'aménagement du territoire.

### Révision du cadre légal et réglementaire

Lors du forum Savoir où on s'en va, de nombreux acteurs ont appelé à la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en faveur d'un aménagement du territoire plus durable et de qualité. La tentative de révision qui avait été amorcée en 2010 a soulevé l'enthousiasme et créé des attentes.

L'adoption de la Politique nationale d'aménagement du territoire mettra en place un cadre propice à une révision de la LAU cohérente avec les principes fondamentaux et les objectifs collectifs identifiés. Prenant en compte ces considérations, la nouvelle loi devra se hisser au-dessus des seules considérations procédurales. L'adoption de la Politique nationale devrait ainsi précéder la révision de la LAU.

#### Recommandation 3.2

S'inspirer des principes fondamentaux et des objectifs collectifs identifiés dans la Politique nationale d'aménagement du territoire lors de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.



## **Vivre en Ville, signataire d'une déclaration sur la densification et la densification**

Dans le cadre de la présente consultation, Vivre en Ville fait également partie d'un groupe qui a déposé la déclaration « Pour une consolidation et une densification de nos milieux : une réponse à l'urgence climatique ». Ce groupe est également à l'origine de la mobilisation *S'allier pour densifier*. L'objectif : faire émerger un dialogue constructif sur la consolidation et la densification de nos milieux de vie.

Aux côtés de l'OUQ, de l'OAQ, d'associations citoyennes, d'élus municipaux et de promoteurs immobiliers, nous interpellons le gouvernement du Québec afin qu'il joue un rôle de leader pour assurer la densification et la consolidation de nos milieux de vie, et ainsi répondre aux besoins en logement et autres activités des Québécois autrement que par l'étalement urbain.

Liste des signataires :

- Stéphane Boyer, conseiller municipal, Laval
- Daniel Cayley-Daoust, président, au nom de l'Association des résidents de l'île de Hull
- Sabrina Di Matteo, porte-parole du regroupement citoyen « Pas de tours dans ma cour »
- Nathalie Dion, présidente, Ordre des architectes du Québec
- Alexandre Forgues, président, District Atwater
- Sylvain Gariépy, président, Ordre des urbanistes du Québec
- Émile Grenon-Gilbert, conseiller municipal, Mont-Saint-Hilaire
- John Husk, conseiller municipal, Drummondville
- Maude Marquis-Bissonnette, conseillère municipale, Gatineau
- Karine Saint-Pierre, Construction St-Pierre Roseberry
- Christian Savard, directeur général, Vivre en Ville
- Nicol Tremblay, président, Comité des citoyens et citoyennes du quartier Saint-Sauveur
- Laurence Vincent, coprésidente, Prével

Pour plus d'information sur ce mouvement rendez-vous sur [www.densifier.quebec](http://www.densifier.quebec).



## Des écoquartiers partout au Québec

On en demande beaucoup aux municipalités québécoises. Le succès de la Politique de mobilité durable repose en bonne partie sur elles. L'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, aussi. La Politique de prévention en santé les met également à contribution. Tout ceci avec raison : en planifiant l'aménagement des milieux de vie, les villes et les villages sont en mesure de créer – ou non – les conditions d'un mode de vie sain et durable.

Prendre le virage nécessaire pour développer des collectivités viables est toutefois plus complexe que de poursuivre le cours normal des affaires.

Les divers acteurs s'accordent sur le fait que pour changer de paradigme, c'est la consolidation urbaine qui est la voie à suivre. Malheureusement, elle peut parfois s'avérer plus coûteuse, à court terme, qu'un développement excentré en *greenfield*. Un soutien financier s'avère nécessaire pour rassembler les forces vives locales derrière les projets de consolidation et entamer ce virage.

### Le Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durables (FAUD)

Pour appuyer financièrement les municipalités, Vivre en Ville propose à l'État de créer le FAUD : un Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durables. Celui-ci serait dédié à la consolidation des noyaux villageois, à la création d'écoquartiers sur les friches urbaines, à la densification et à la requalification des anciennes strips commerciales, et soutiendrait, par exemple, les infrastructures nécessaires aux projets exemplaires.

Le gouvernement du Québec a déjà soutenu financièrement des initiatives de développement urbain durable. Par exemple, 20 millions de dollars ont été accordés à la Ville de Montréal pour le projet de l'écoquartier du Technopôle Angus, dans l'est de Montréal. La création d'un Fonds spécifique, en réservant des sommes récurrentes, permettrait de multiplier les projets de cette nature et créerait un effet levier auprès des collectivités québécoises.

Sur la base de mesures similaires à l'international, Vivre en Ville recommande que le FAUD soit doté d'une enveloppe annuelle de 100 millions de dollars. Ce fonds pourrait provenir en partie des sommes du Fonds vert et de la réorientation de certains programmes existants de soutien aux infrastructures (p.ex. MAMH).

Objectifs : Soutenir les municipalités québécoises pour qu'elles favorisent un mode de développement urbain durable et sobre en carbone.

- ▶ Favoriser la consolidation urbaine à l'échelle du Québec
- ▶ Appuyer la revitalisation et la dynamisation des centralités
- ▶ Faciliter l'adoption des meilleures pratiques d'aménagement et d'urbanisme
- ▶ Stimuler l'innovation dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques

Public cible : l'ensemble des municipalités québécoises.

Possibilité de cibler plus spécifiquement, via des catégories ou sous-programmes:

- ▶ Grands centres
- ▶ Villes de taille moyenne
- ▶ Petites collectivités
- ▶ Municipalités aux centralités dévitalisées



### **Inspiration : Le programme Action Cœur de Ville (France)**

Faisant de la redynamisation des villes moyennes et de la lutte contre la fracture territoriale une priorité nationale, l'État français a lancé en 2018 le programme Action Cœur de Ville. Ce programme vise à créer les conditions efficaces du renouveau et du développement des villes moyennes en mobilisant les moyens de l'État et de ses partenaires pour la mise en œuvre de projets territoriaux.

Les actions de revitalisation financées s'articulent autour de cinq axes : l'habitat, le commerce et développement économique, les mobilités et connexions, le patrimoine et paysage, ainsi que l'accès du public aux équipements et services. Au total, 222 villes de taille moyenne bénéficieront de cinq milliards d'euros sur cinq ans pour revitaliser leur centre-ville.

### **Inspiration : Le Strategic Growth Council de Californie**

Le Strategic Growth Council de Californie a été créé en 2008 pour coordonner les activités des agences de l'État visant à soutenir la planification et le développement de communautés durables. Il administre une série de programmes de subvention visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à la planification tout en engendrant d'importants cobénéfices, principalement dans les communautés défavorisées. Les fonds proviennent du California Climate Investments, approvisionné par le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions – l'équivalent de notre Fonds vert.

Le Strategic Growth Council a investi 1,4 milliard de dollars (US) dans différents programmes de subventions qui soutiennent l'aménagement de collectivités (community design) facilitant l'utilisation de la marche, du vélo et du transport en commun. Sur ce montant, 697 millions US\$ ont été investis dans le programme Affordable Housing and Sustainable Communities Program, finançant 79 projets d'habitation abordable implantés à proximité des emplois et activités et desservis par le transport collectif.

Vivre en Ville propose la création de deux programmes, le premier visant spécifiquement la consolidation et la revitalisation des centralités existantes (Programme Cœurs de villes, cœurs de villages) et le second (Programme écoquartiers) visant l'intégration des meilleures pratiques dans des projets d'ensemble.

### **Programme Cœurs de villes, cœurs de villages**

De nombreuses collectivités québécoises sont aux prises avec une dévitalisation plus ou moins marquée de leurs centres-villes, noyaux villageois, strips commerciales et autres friches urbaines. Ce programme viserait à soutenir les initiatives visant à retisser et compléter la trame des milieux déjà urbanisés, en particulier dans les centralités (centres-villes, centres secondaires, rues principales, etc.).

Chaque collectivité ciblée par le programme pourrait être invitée à identifier les secteurs concernés par des objectifs de consolidation, et donc admissibles au programme. Le soutien financier pourrait par la suite être accordé aux initiatives globales ou ponctuelles de divers types:

- ▶ transformation et recyclage de bâtiments existants (avec priorité à la conservation des édifices patrimoniaux);
- ▶ construction sur des parcelles vacantes (stationnements de surface, dents creuses, nouvelles parcelles issues d'une reconfiguration de la voirie);
- ▶ requalification par changement d'usage;
- ▶ restructuration du réseau viaire (conversion d'une portion d'autoroute en boulevard, redistribution de l'espace de voirie, création de connexions piétonnières, etc.).

Les secteurs admissibles à ce programme devraient, dans tous les cas, être identifiés au sein des milieux déjà urbanisés et, lorsque la collectivité est desservie par un réseau de transport collectif, aux abords de parcours structurants.



## Programme Écoquartiers

Certaines collectivités disposent, dans leur périmètre d'urbanisation, de secteurs à urbaniser ou à requalifier suffisamment vastes pour faire l'objet d'un plan d'ensemble. Ce programme viserait à soutenir les collectivités dans la création, dans ces secteurs, d'écoquartiers conçus pour répondre aux besoins de leurs habitants, favoriser leur santé et permettre un mode de vie économe en ressources naturelles, énergétiques et financières.

Les collectivités ciblées pourraient être soutenues aux différentes étapes de réalisation de ces projets d'écoquartiers:

- ▶ planification (idéalement dans un mode favorisant la participation publique en urbanisme);
- ▶ construction des infrastructures (infrastructures naturelles, réseau viaire, réseaux souterrains, espaces publics. etc.);
- ▶ construction des bâtiments ou recrutement et accompagnement des promoteurs privés ou publics responsables de la construction.

Les secteurs admissibles à ce programme devraient être contenu ou contigus à l'urbanisation existante et, lorsque la collectivité est desservie par un réseau de transport collectif, aux abords de parcours structurants. Les anciens terrains industriels sont un exemple de secteur propice.

### Programme ÉcoQuartiers (France)

La démarche ÉcoQuartier, portée par le Ministère de la Cohésion des Territoires, vise à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, de construire et de gérer la ville durablement. Un ÉcoQuartier est un projet d'aménagement multifacettes qui intègre tous les enjeux et principes de la ville et des territoires durables. Le label ÉcoQuartier se fonde sur 20 engagements rassemblés dans la Charte ÉcoQuartier, qui peuvent s'appliquer à toute opération d'aménagement durable.

Source: [www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/](http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/)

## Exemples de projets éligibles

- ▶ Construction d'équipements et de services publics de proximité dans les centralités (CPE, centres communautaires, salle de spectacle, etc.);
- ▶ Habitat social et familial (logements abordables, logement social, logement communautaire);
- ▶ Rénovation du parc immobilier;
- ▶ Construction de stationnements en structure;
- ▶ Requalification suite à la décontamination de terrains;
- ▶ Soutien à la maîtrise foncière municipale, en finançant l'achat de terrains stratégiques par la municipalité;
- ▶ Concours et appels à proposition pour la création d'écoquartiers;
- ▶ Concours de design urbain pour la requalification de friches industrielles;
- ▶ Planification et développement d'infrastructures vertes.

## Recommandation 4

**Financer la création d'écoquartiers et la consolidation urbaine partout au Québec en créant un fonds en aménagement et urbanisme durables (FAUD).**



# Une offre de transport durable à développer rapidement

## Des tendances coûteuses et polluantes

Entre 1990 et 2017, le parc de véhicules de promenade du Québec (automobiles et camions légers) a augmenté de 63,5 %, soit plus de trois fois plus vite que la population. En 2017, le parc était constitué à 39 % de camions légers (VUS, camionnettes et fourgonnettes), alors que ces derniers ne formaient que 15 % du parc en 1990 (Whitmore et Pineau, 2018 ; SAAQ, 2002). Il s'est d'ailleurs vendu en 2015 plus de camions légers que de voitures.

Cette croissance constante du parc automobile a participé à l'augmentation de 22 % du nombre de kilomètres parcourus des véhicules passagers entre les années 1990 et 2016, qui sont passés de 58 milliards de kilomètres (km) à 71 milliards de km. Cela explique en bonne partie l'augmentation de 22 % des GES en transport depuis 1990 (MELCC, 2018).

## Mettre fin au deux poids deux mesures en transport

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 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 (Vivre en Ville, 2013a).

En effet, les villes ont le choix entre deux modes d'urbanisation :

- ◆ desservi par le réseau autoroutier, et entièrement financé par l'État,
- ◆ ou articulé avec le transport en commun, et 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 nuisent aux intentions, exprimées par ailleurs, de mettre en œuvre un mode de développement urbain compact et axé sur les transports collectifs.

Le développement du territoire, 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 leurs coûts, de favoriser un développement du territoire intelligent qui permette l'optimisation des infrastructures et de reprendre la voie des collectivités viables, au bénéfice de tous. Il importe, pour cela, que la révision des règles de financement des réseaux de transport soit l'un des chantiers prioritaires de la Politique gouvernementale de mobilité durable. (Vivre en Ville, 2013).

## Des besoins connus

Alors que le prix des énergies fossiles comme l'essence est appelé à croître, il est impératif d'offrir des alternatives à l'automobile. Les besoins financiers en transport collectif partout sur le territoire québécois sont bien documentés. À titre d'exemple, la Communauté métropolitaine de Montréal prévoit une croissance annuelle des contributions municipales de 8,3 % (CMM, 2019).

Pour prévenir une éventuelle crise du financement des réseaux de transport, il est d'ailleurs impératif de diversifier les sources de revenu. En effet, les revenus de taxes sur l'essence (qui constituent la principale source de financement des réseaux de transport) stagnent et commencent à s'éroder en raison de véhicules moins énergivores et de l'électrification des véhicules.



## **Recommandation 5**

Augmenter le financement dédié aux modes de transport durables.

### **Recommandation 5.1**

Atteindre l'objectif gouvernemental de 50/50 entre les transports collectifs et le réseau routier au Plan québécois des infrastructures dès 2021, puis consacrer les deux tiers aux modes de transports alternatifs à l'automobile d'ici 2030.

### **Recommandation 5.2**

Maintenir les 2/3 des revenus du marché du carbone dédiés aux transports, tel que prévu dans la loi<sup>3</sup>.

### **Recommandation 5.3**

Mettre un frein à l'augmentation de la capacité routière pour les déplacements de navettage et réallouer les montants prévus vers l'entretien des infrastructures et le développement de l'offre de transport collectif.

---

<sup>3</sup> Conseil de gestion du Fonds vert (2018).



# Quatre mesures spécifiques

## Endiguer l'artificialisation galopante des sols

L'artificialisation des sols est reconnue comme l'un des phénomènes grandement responsable de la dégradation des terres, de la perte des espaces agricoles et de la biodiversité (INRA, 2017). Lutter contre cette tendance fait partie de stratégies à adopter afin de développer des collectivités viables, mettre de l'avant des pratiques durables en matière d'aménagement et créer des villes plus résilientes faces aux changements climatiques.

Le terme artificialisation des sols désigne les surfaces qui ont été retirées de leur état naturel ou encore de leur usages forestiers ou agricoles, qu'elles soient ou non bâties ou revêtues (MEEM, 2017).

De façon détaillée, « l'artificialisation est un *changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris les golfs. Ainsi, les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels* » (OENAF, 2017).

L'artificialisation grandissante est présente au Québec, tout comme dans la plupart des pays industrialisés. Ce sont « près de 2000 hectares de terres agricoles ont ainsi disparu en [2017], et ce sont 34 000 hectares qui ont été perdus en 20 ans » (Radio-Canada, 2018). On peut même avancer que l'artificialisation des milieux humides et hydriques pour du développement urbain est une des principales causes de la crise des inondations qui a eu lieu aux printemps 2017 et 2019.

Adopter un objectif de zéro artificialisation nette des sols au Québec aura un effet structurant pour la protection des milieux naturels et agricoles, hautement nécessaires dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques. L'indicateur d'artificialisation (France. Gouvernement.fr, 2016) favoriserait un suivi annuel beaucoup plus serré de l'urbanisation et contribuerait à endiguer l'étalement urbain et à mieux en connaître ses impacts.

### Recommandation 6

**Adopter un objectif de zéro croissance nette de l'artificialisation des milieux naturels et agricoles et mettre en place un indicateur de suivi annuel de l'artificialisation des sols.**



# Mettre les bâtiments publics au service de la consolidation des milieux

La localisation des activités a des impacts directs et de long terme sur la forme urbaine, sur la vitalité économique, sur la qualité des milieux de vie, sur les déplacements ou encore sur les modes de vie. Les activités constituent les destinations de la très grande majorité des déplacements. Une approche stratégique de la localisation apparaît comme un préalable au succès de mesures à prendre pour aboutir à une collectivité viable, notamment :

- ▶ la consolidation de la ville et l'efficacité urbaine;
- ▶ le virage vers la mobilité durable;
- ▶ la vitalité urbaine et l'attractivité du territoire;
- ▶ la saine gestion des finances publiques.

Plusieurs politiques gouvernementales<sup>4</sup> reconnaissent que l'État québécois est loin d'être exemplaire en la matière et que la Société québécoise des infrastructures devrait se doter de critères prépondérants en matière de localisation écoresponsable. Nombreux sont les cas où, pour des considérations d'économies à court terme, on fait pour un bâtiment public (école, hôpital) un choix de localisation clairement sous-optimal, parfois même à l'encontre de la volonté exprimée par les collectivités locales.

En 2016, suite à la consultation de plusieurs dizaines d'acteurs concernés par cette question, les membres de l'alliance ARIANE ont notamment formulé les recommandations suivantes pour encadrer la localisation des édifices publics :

1. Que les bâtiments abritant un service de proximité, telles les écoles, soient implantés au cœur des quartiers qu'ils desservent, de façon à minimiser les besoins en transports et à favoriser l'activité physique quotidienne pour les fréquenter.
2. Que les bâtiments abritant des services spécialisés qui ont un grand rayon d'attraction, tels les grands équipements de loisir, soient implantés dans les centralités existantes, afin notamment d'éviter un empiètement sur les milieux naturels et agricoles.
3. Que les bâtiments accueillant une forte densité d'emplois, comme les services gouvernementaux, soient implantés dans des secteurs très bien desservis en transports collectifs (dans les régions urbaines) ou au cœur des centralités existantes (pour les plus petites villes) afin de réduire la pression sur les infrastructures routières et de contribuer à la synergie économique.
4. Que la priorité soit donnée à la réutilisation des bâtiments existants désaffectés, sous-utilisés ou excédentaires, tout particulièrement ceux qui ont une valeur patrimoniale.
5. Que le gouvernement favorise, dans ses propres programmes fonctionnels et techniques, la mixité de fonction au sein d'un même édifice.

Les choix de localisation des édifices publics sont d'autant plus structurants qu'ils ont souvent un effet d'entraînement sur les autres activités, notamment commerciales, qui profitent de leur effet d'attraction sur la clientèle. Plusieurs villes ont d'ailleurs misé sur cet effet d'entraînement. Ainsi, la revitalisation du quartier Saint-Roch, à Québec, a commencé par l'installation de bâtiments universitaires et municipaux. Plus récemment, la Ville de Sherbrooke a empêché le déplacement vers la périphérie d'un édifice de Revenu Québec par un règlement obligeant les bureaux d'une certaine superficie à s'implanter au centre-ville.

## Recommandation 7

**Élaborer une stratégie de localisation des bâtiments publics.**

---

<sup>4</sup> Notamment la Politique de prévention en santé et la Politique de mobilité durable.



## Réussir l'électrification des transports

Même une politique forte en aménagement et des investissements substantiels en transports collectifs ne suffiront pas à alléger assez vite le bilan carbone en transport. Nous devons donc faire les deux en même temps: réduire la dépendance à la voiture et électrifier celles dont nous aurons encore besoin.

Les réductions de gaz à effet de serre dues à l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules sont jusqu'à présent presque complètement annulées par la part croissante qu'occupent les camions légers (VUS) dans le parc automobile (Whitemore et Pineau, 2018). Le parc automobile est en croissance. Il est impératif d'accélérer l'électrification des transports.

L'électrification ne va pas assez vite, mais les budgets qui y sont consacrés commencent à menacer d'autres priorités. Pour se rapprocher de la cible, il faudra acheter l'an prochain plus de 25 000 voitures électriques, ce qui coûtera 200 millions en subventions. Pour moins de 0,5% du parc automobile, c'est près de 25% des revenus annuels du Fonds vert. Or, le Fonds vert est l'outil financier de la lutte contre les changements climatiques. Il doit demeurer disponible pour appuyer la conversion des industries, créatrices d'emploi, pour adapter nos collectivités et pour développer le transport collectif, entre autres besoins.

### Mettre en place un fonds autofinancé et renforcer l'incitatif réglementaire

La Norvège a choisi la voie du bâton, en taxant fortement à l'achat les véhicules à essence, pour un montant, variable selon leur consommation, d'au moins 15 000\$. Les véhicules électriques étant exonérés de ces taxes, il revient moins cher d'acheter un véhicule électrique qu'à essence. Résultat: l'an dernier, il s'est vendu en Norvège autant de véhicules électriques qu'à essence.

L'acceptabilité sociale d'une mesure aussi forte que celle imposée en Norvège semble improbable au Québec. Il apparaît donc nécessaire de maintenir un incitatif à l'achat de véhicules électriques, mais pour ne pas grever le budget de la lutte contre les changements climatiques, le parc automobile doit autofinancer son électrification.

Un fonds autofinancé par un système de redevance-remise, tel que proposé dans le plan directeur de Transition énergétique (TEQ, 2018), apparaît être la voie à suivre. La redevance ferait office de contribution à l'électrification des transports à l'achat d'une voiture à essence. Dans une analyse récente, la firme Daméco démontrait qu'une redevance de 5% à l'achat des camions légers vendus au Québec générerait plus de 660 M\$ par année d'ici 2030, une somme qui pourrait alors servir de subvention à l'achat de véhicules électriques (Daméco, 2019).

En combinant le système de redevance-remise au renforcement de la loi VZE, le Québec serait en mesure d'accélérer le rythme et de devenir un véritable leader des transports électriques, tout en renforçant ses actions en mobilité durable et en lutte contre les changements climatiques.

### Recommandation 8

**Réformer le programme Roulez vert afin d'accélérer l'électrification des transports en créant un fonds autofinancé dédié à l'électrification des transports et en renforçant la loi zéro émission.**



## Mobiliser tous les Québécois et l'ensemble des acteurs

Les Québécois sont nombreux à appeler à une action rapide en matière de changements climatiques. Les modalités d'action efficaces sont toutefois loin d'être intégrées par l'ensemble des acteurs. S'adapter et réduire les émissions requiert une action continue, concertée, décisive, qui impliquera des changements importants dans la vie quotidienne des ménages et dans la gestion des organisations. Ces changements doivent être soutenus et accompagnés de façon continue.

De tous les changements de comportements exigés par la transition énergétique, ceux exigés en transports font probablement partie des plus grands défis d'acceptabilité sociale. Les mesures de gestion de la demande, doivent être mise en œuvre avec beaucoup de doigté. Tous les membres de la société civile, incluant notamment les employeurs, devront être mis à contribution afin que des alternatives à l'auto solo bénéficient au plus grand nombre.

La possession de l'automobile est un phénomène culturel bien ancré. Rappelons que les constructeurs automobiles disposent d'un budget publicitaire annuel de près de 500 M\$, essentiellement consacré à la promotion de camions légers (G. Ferraris, 2018).

De même, la densification urbaine, au cœur des stratégies de croissance urbaine à faible impact climatique, suscite souvent la désapprobation citoyenne (parfois à juste titre!). Cela témoigne du lien d'attachement qu'éprouvent les citoyens pour leur milieu de vie et de la nécessité d'impliquer dès le départ les acteurs concernés dans les projets de transformation urbaine.

Pour obtenir l'adhésion de la population, le gouvernement devra se doter d'une stratégie et y consacrer les ressources nécessaires, par exemple en mettant en place des campagnes de sensibilisation, d'éducation populaire et de marketing social. L'État pourra réaliser ses campagnes en collaboration avec les organisations de la société civile qui bénéficie déjà d'une expertise en la matière.

### Recommandation 9

**Mobiliser les municipalités, les acteurs privés et les citoyens de toutes les régions du Québec en faveur de la lutte contre les changements climatiques en consacrant des ressources financières suffisantes à la sensibilisation aux enjeux, la promotion des mesures préconisées et l'accompagnement dans leur adoption.**

# Références

- ALLIANCE ARIANE (2018). *Feuille de route : vers une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec. Juin 2018*. 20 p.
- CONSEIL DE GESTION DU FONDS VERT (2018). *Comptes du Fonds vert 2017-2018*. 39 p.
- CENTRE SUR LA PRODUCTIVITÉ ET LA PROSPÉRITÉ (2019). *Productivité et prospérité au Québec: Bilan 2018*, HEC Montréal. 41 p.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL [CMM] (2019). *Sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal, Rapport de la commission du transport*, février 2019. 70 p.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC (CMQ) (2006). «L'évolution de la forme urbaine». [http://www.cmquebec.qc.ca/images/cartes/ Carte\\_3\\_1.gif](http://www.cmquebec.qc.ca/images/cartes/ Carte_3_1.gif) (consulté en avril 2011).
- DAMÉCO (2019). *Évaluation de mesures fiscales : Impacts économiques de l'introduction de deux mesures fiscales sur l'acquisition et l'utilisation de camions légers par les particuliers*. 16 p. [http://equiterre.org/sites/fichiers/deux\\_mesures\\_-\\_camions\\_legers.pdf](http://equiterre.org/sites/fichiers/deux_mesures_-_camions_legers.pdf)
- DUNSKY (2019). *Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050 Rapport final : Préparé pour le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*. 95 P.
- ÉCOBÂTIMENT (2014). *Portrait et étude des scénarios énergétiques du Domaine Kogan de Rivière-du-Loup*. 52 p.
- France. Gouvernement.fr (2016). *Les nouveaux indicateurs : artificialisation des sols* <https://www.gouvernement.fr/indicateur-artificialisation-sols> (page consultée en octobre 2019)
- G. FERRARIS, FLORENCE SARA (2018). *Doit-on limiter la publicité automobile? Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/societe/transports-urbanisme/543256/publicite-automobile-et-mobilite-durable-david-contre-goliath> (consultée en octobre 2019)
- GIEC [GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAUX SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT] (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change – Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge et New York, Cambridge University Press. 1454 p.
- QUÉBEC. ISQ [INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC] (2014). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061. Édition 2014*, Québec, Gouvernement du Québec. 124 p.
- QUÉBEC. ISQ [INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC] (2018). *Le bilan démographique du Québec. Édition 2018*, Québec, Gouvernement du Québec. 174 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS [MTMDET] (2018a). *Politique de mobilité durable – 2030 : Transporter le Québec vers la modernité*. 41 p.
- RADIO-CANADA (2018). *Perte des terres agricoles au Québec : « c'est pire qu'avant », 1* <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1134484/agriculture-zonage-territoire-agricole-cptaq-loi-etatement-protection-accaparement> (page consultée en octobre 2019)
- Statistique Canada (2008b). «Habitudes de navettage et lieux de travail des Canadiens, Recensement de 2006», 44 pages.
- SYNERGIE SANTÉ ENVIRONNEMENT (2019). *Pour le réseau: L'empreinte du réseau*. <http://climat.synergiesanteenvironnement.org/#empreinte> (consultée en octobre 2019)



Transition énergétique Québec (2018). Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018 - 2023. 229 p.

VIVRE EN VILLE (2015). De meilleures villes pour un meilleur climat : pour une croissance urbaine à faible impact climatique. Coll. L'Index, 32 p.

VIVRE EN VILLE (2013a). Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain. Coll. L'Index, 32 p.

WHITMORE, J. ET P-O PINEAU (2018). État de l'énergie au Québec 2019, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour Transition énergétique Québec. 63 p.

World Bank Group (2017). *Climate-Smart Healthcare: Low-Carbon and Resilience Strategies for the Health Sector*. 62 p.







**VIVRE EN VILLE**  
la voie des collectivités viables

[info@vivreenville.org](mailto:info@vivreenville.org) | [www.vivreenville.org](http://www.vivreenville.org) | [twitter.com/vivreenville](https://twitter.com/vivreenville) | [facebook.com/vivreenville](https://facebook.com/vivreenville)

■ **QUÉBEC**

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

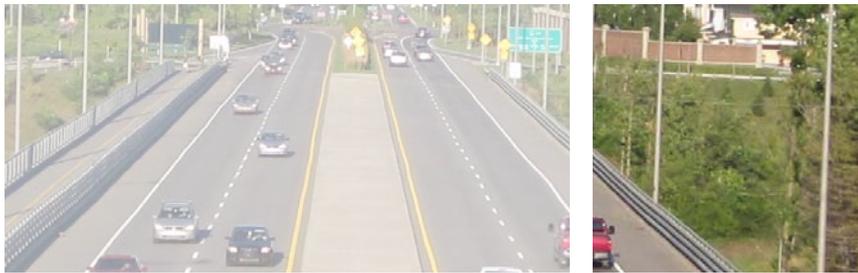
■ **MONTREAL**

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

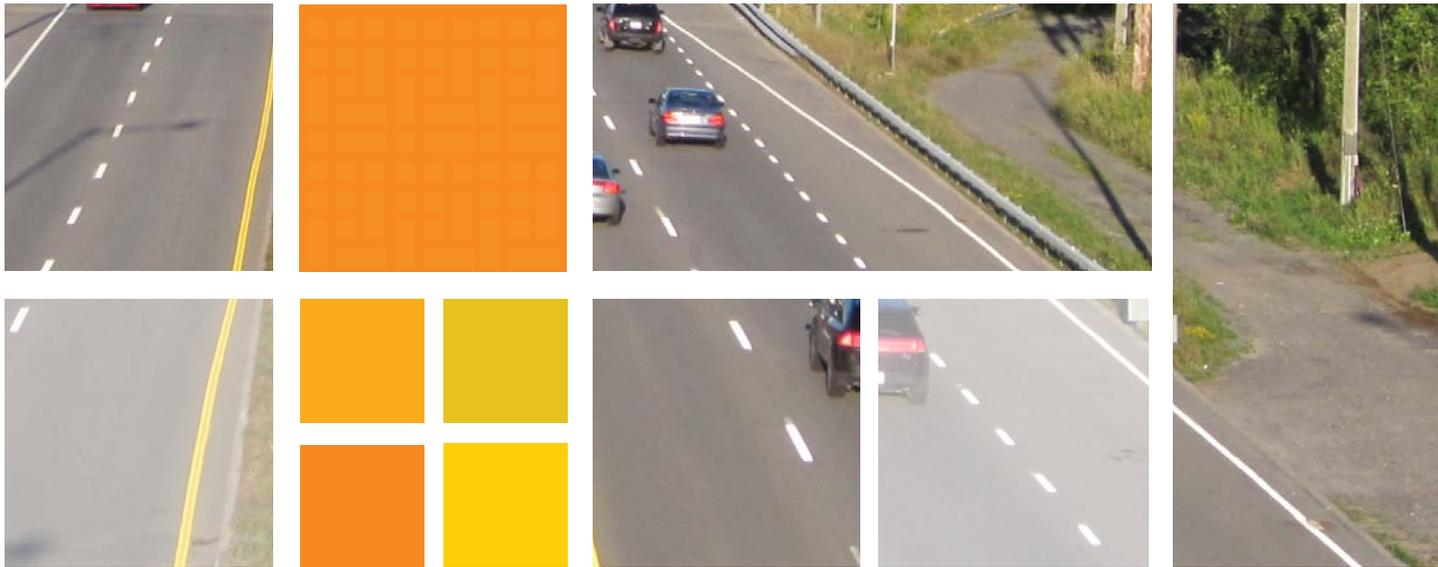
■ **GATINEAU**

200-A, boulevard Saint-Joseph  
Gatineau (Québec) J8Y 3W9  
T. 819.205.2053

# DEUX POIDS, DEUX MESURES



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



## 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

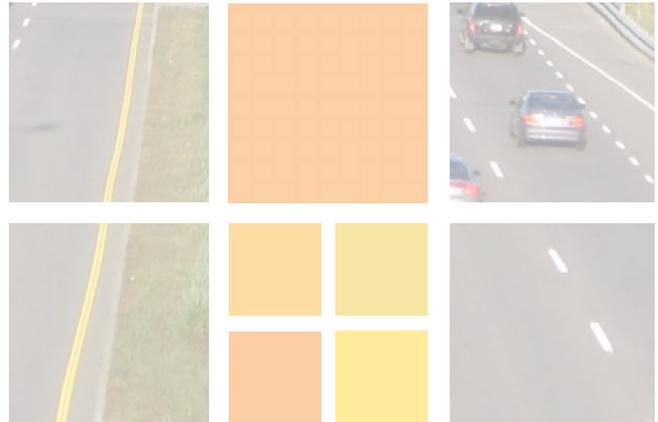
**Jeanne Robin**, Directrice générale adjointe

### 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](http://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](mailto: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 :

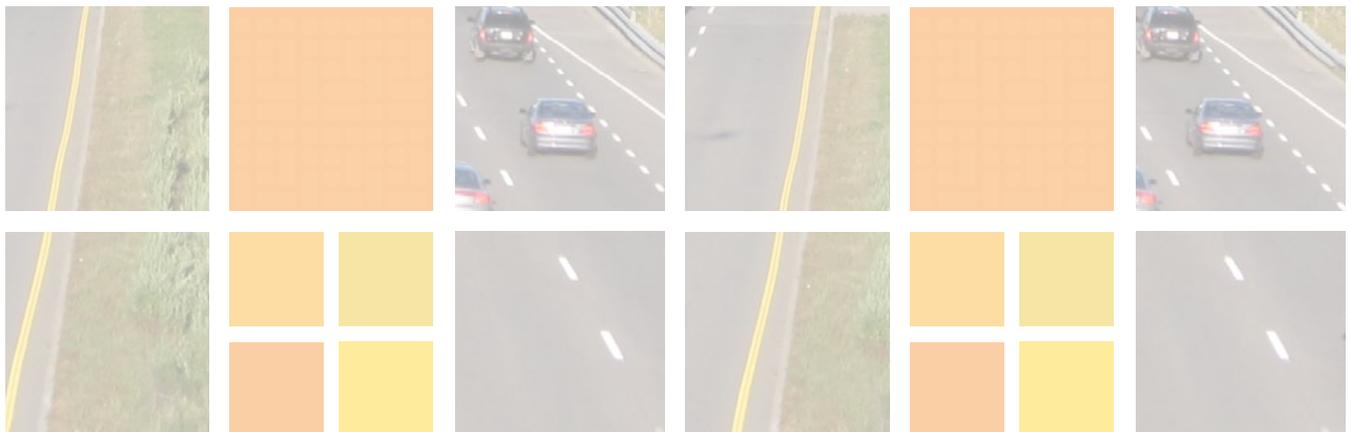
- mettre en place un moratoire sur l'augmentation de la capacité routière ;
- réallouer la majeure partie des sommes consacrées au développement routier vers la réfection du réseau routier existant et le développement des transports collectifs ;
- mettre fin à l'arbitraire en matière de dépenses de transport 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

<b>LA RÉFORME RYAN : RÉVISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS</b>	<b>1</b>
<b>DEUX POIDS, DEUX MESURES EN TRANSPORT DES PERSONNES</b>	<b>3</b>
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
<b>UN ÉCHEC POUR LA DIMINUTION DES DÉPENSES ET LA RESPONSABILISATION DES MUNICIPALITÉS</b>	<b>9</b>
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
<b>LES RESQUILLEURS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR</b>	<b>14</b>
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
<b>METTRE FIN AU DEUX POIDS, DEUX MESURES</b>	<b>19</b>
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
<b>VERS UNE NOUVELLE RÉFORME</b>	<b>25</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>27</b>



# LA RÉFORME RYAN: RÉVISION DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

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 reconnaît 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



**GOVERNEMENT**



**MUNICIPALITÉS**

IMMOBILISATIONS

**100 %**

EXPLOITATION

**100 %**



**RÉSEAU ROUTIER  
SUPÉRIEUR**

IMMOBILISATIONS

**0 %**

EXPLOITATION

**0 %**

IMMOBILISATIONS

**50-100 %**

EXPLOITATION

**0 %**



**TRANSPORT  
EN COMMUN**

IMMOBILISATIONS

**0-50 %**

EXPLOITATION

**100 %**

### 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.

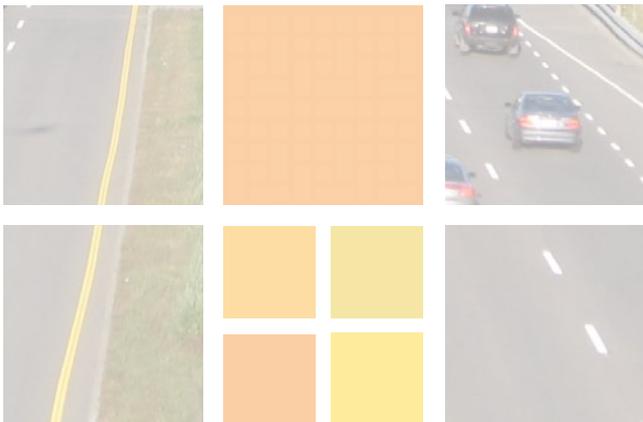
Pour les municipalités, le développement du réseau autoroutier se fait à coût nul ou presque, tandis que le réseau de transport en commun est en bonne partie à leur charge. Ce partage inéquitable ne peut être sans conséquence sur leurs choix d'organisation urbaine.

## 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 « magasiniers ».



## 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 ( <i>matin/soir</i> ) Occasionnelle	Courte ou moyenne ( <i>de 50 m à 50 km</i> )	Travail ou étude, loisirs et magasinage
Déplacement interurbain	Variable ( <i>marchandises</i> ) Rare ou occasionnelle ( <i>personnes</i> )	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.



## 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.

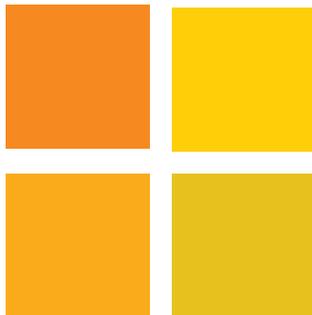


Il ne s'agit pas là d'une attaque envers les municipalités: elles ne font que «bénéficiaire» du système mis en place par la réforme Ryan – ou le subir, d'ailleurs. Car la structure de financement des réseaux de transport participe ainsi à enchaîner les municipalités à un mode d'urbanisation handicapant 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

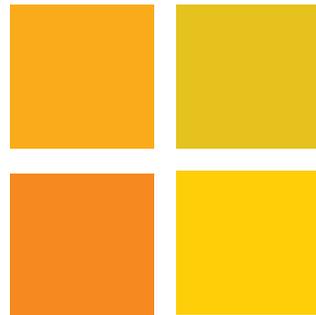
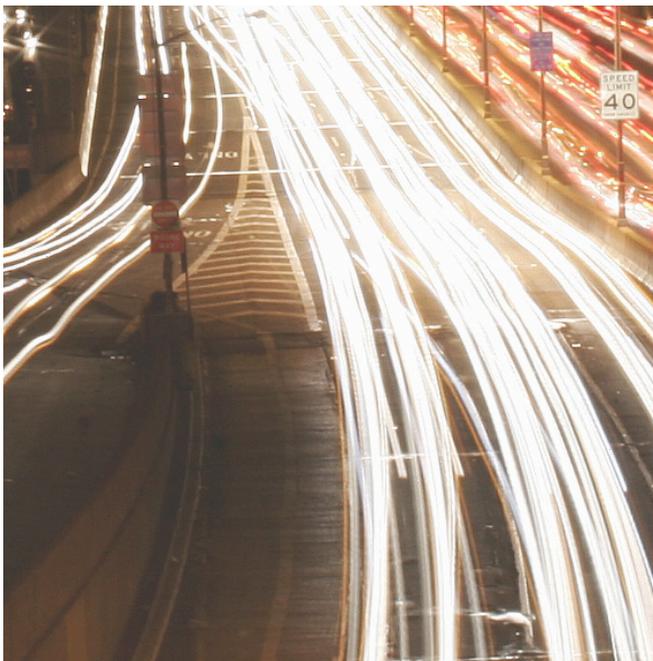
»»» En raison du «deux poids, deux mesures» en transport, les villes qui font le choix du transport en commun sont pénalisées par rapport à celles qui choisissent l'autoroute. D'où, depuis la réforme Ryan, une accélération du développement de la «ville des autoroutes» et de l'étalement urbain.



# 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.



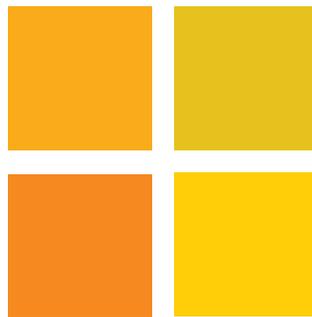
Source: iStockphoto



# 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...

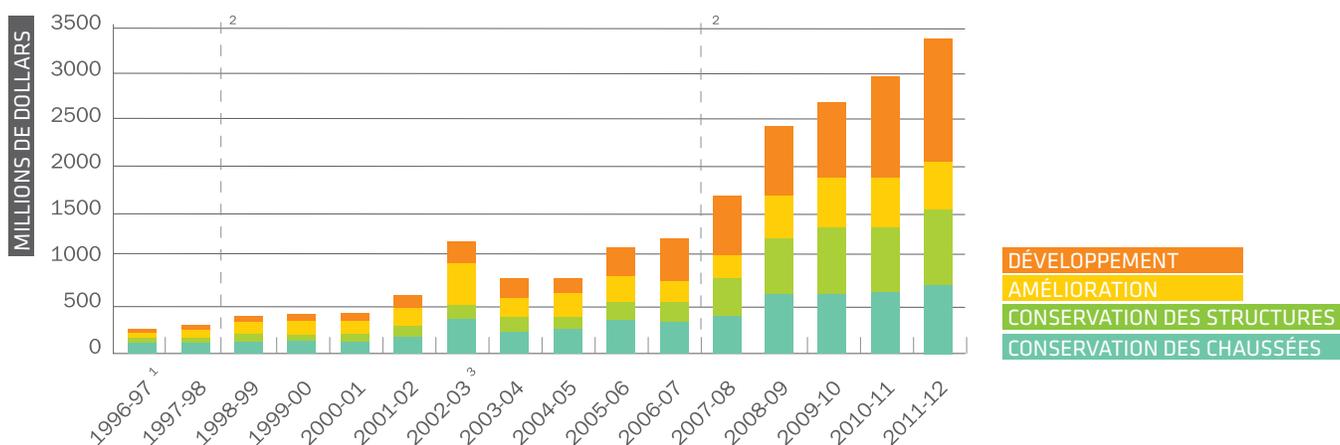
### Des projets de prolongement ou d'élargissement autoroutiers sans borne

- **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.

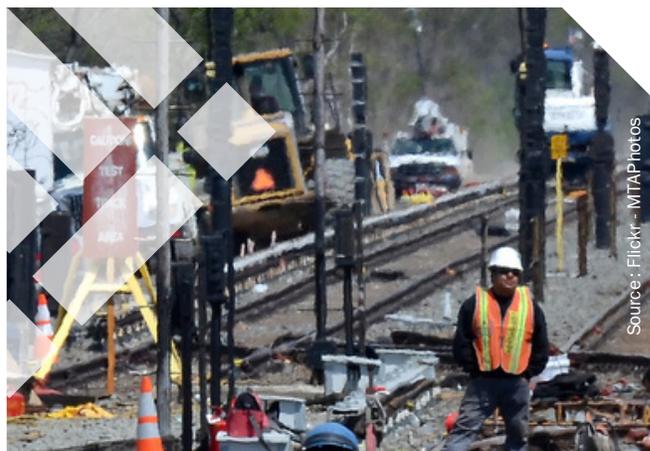
Ainsi, alors que l'objectif de la réforme Ryan était de limiter les dépenses en transport pour l'État québécois, les coûts du réseau routier supérieur ont augmenté de façon quasi exponentielle depuis 20 ans. Si les montants importants consacrés à la conservation des actifs peuvent s'expliquer par un 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

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.

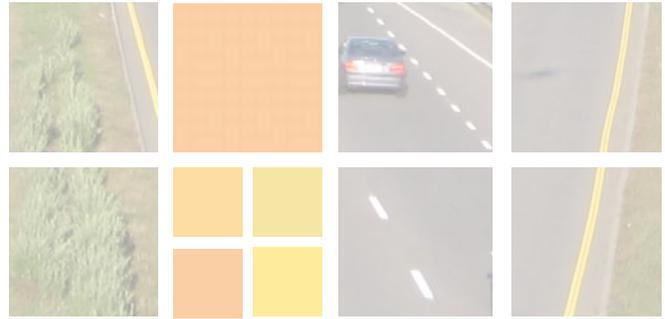


Source : Flickr - MTAP photos

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.

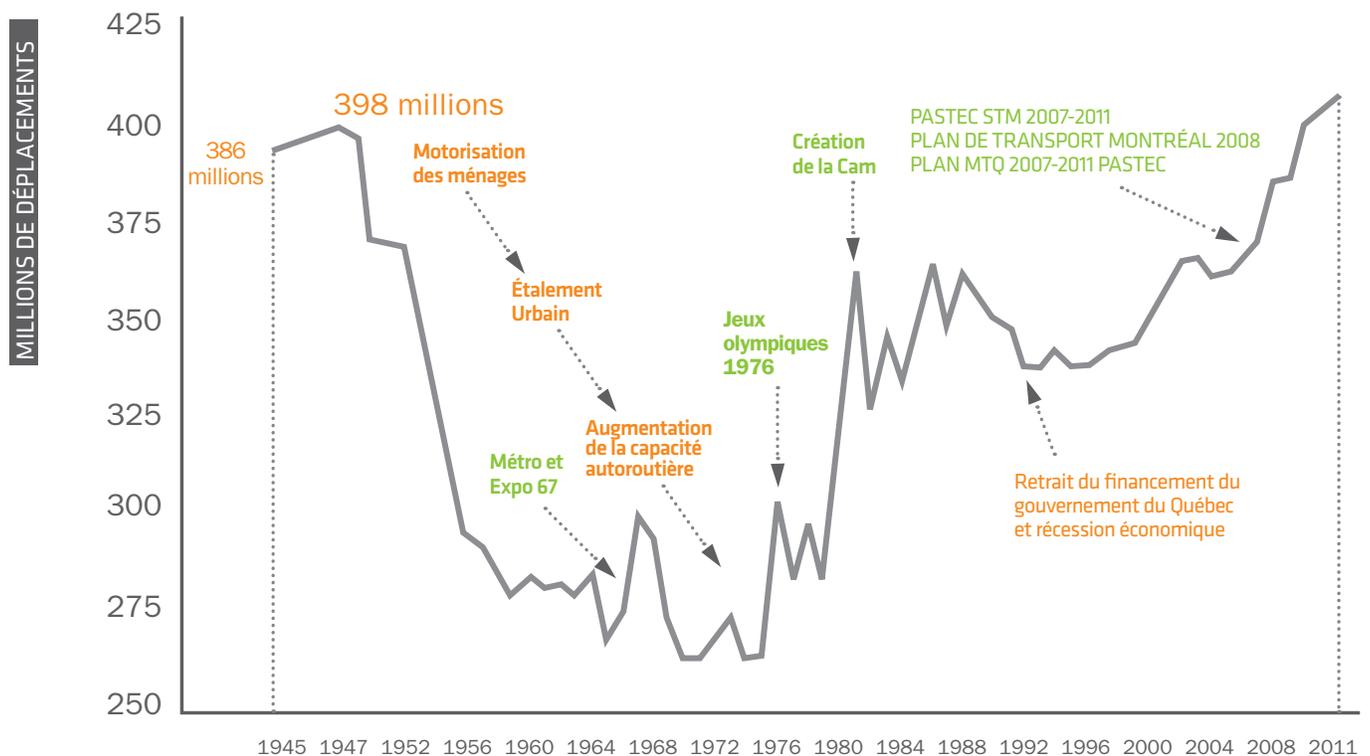
Pendant plusieurs décennies, l'automobile et le transport en commun vont coexister comme modes de déplacement principaux, entre cohabitation et concurrence. À partir de 1990, le transport en commun va décroître significativement. Il perd, au profit exclusif de l'automobile, son statut de mode structurant.

Cette décline 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 INCOMPLÈT

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.

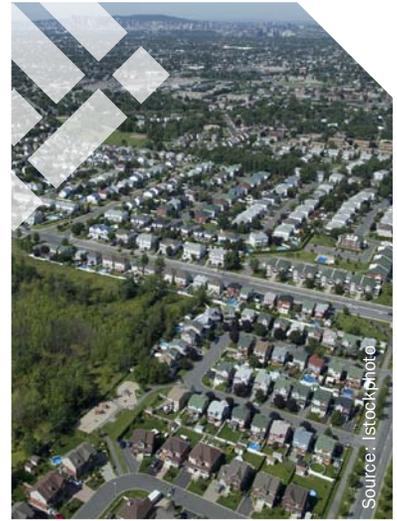
Or, le réseau routier local est aussi celui des piétons, des cyclistes et du transport en commun. Le maillage incomplet des artères et des collectrices complique l'organisation des réseaux de transport en commun et des réseaux cyclables, tandis que le réseau routier supérieur crée des barrières urbaines,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



# LES RESQUILLEURS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR



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.



- Élargissement de l'assiette foncière
- Aucune contribution directe



- Desserte de nouveaux terrains urbanisables
- Aucune contribution directe



- Desserte et visibilité
- Aucune contribution directe



- 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.

**L’ACCESSIBILITÉ AUTOROUTIÈRE,**  
UN ARGUMENT DE VENTE POUR LES  
MUNICIPALITÉS



**Élargissement de l’assiette foncière**



**Aucune contribution directe**

**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 deuxième 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).

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

*Ville de Contrecoeur*

« 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.



**+** Desserte et visibilité

**/\$** Aucune contribution directe

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.



### 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

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.



Desserte de nouveaux terrains urbanisables



Aucune contribution directe

## 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.

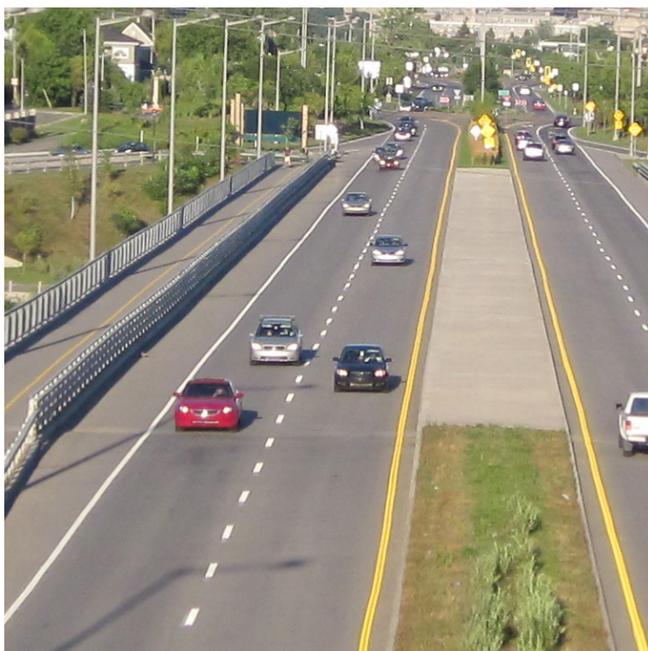
Or, la contribution des navetteurs au financement du réseau routier est à la fois partielle et indirecte. La taxe sur l'essence qui alimente le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) est acquittée par l'ensemble des utilisateurs de modes motorisés, qu'ils utilisent ou non le réseau routier supérieur.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



**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 étroite 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.

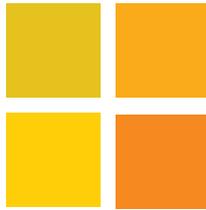
Pour renverser la tendance et affirmer son soutien à un mode de développement urbain plus viable, l'État dispose de plusieurs outils. Les choix budgétaires sont le plus évident, mais réviser l'ensemble des pratiques et des programmes pour s'assurer qu'ils concourent à la poursuite des orientations gouvernementales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



Source : Natasha Cheest

# 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.

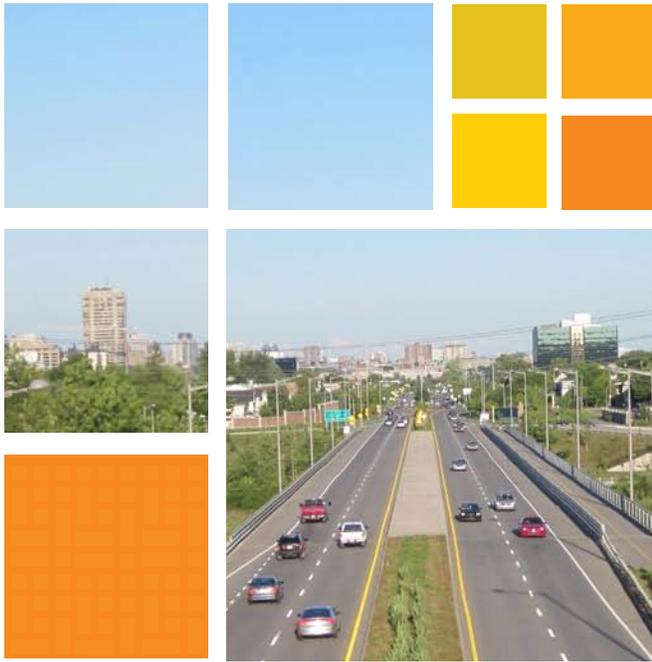
Une estimation réaliste et conservatrice indique que l'arrêt du développement du réseau routier permettrait de dégager une marge financière de quelque trois milliards de dollars sur cinq ans. Cette marge serait réallouée à la consolidation et au développement des réseaux de transport collectifs, ainsi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



## RECOMMANDATIONS

-  **METTRE EN PLACE UN MORATOIRE** SUR L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ ROUTIÈRE ;
-  **RÉALLOUEZ 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 COMMERCE 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.

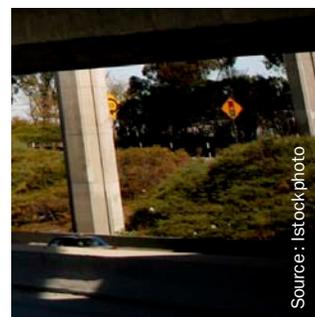
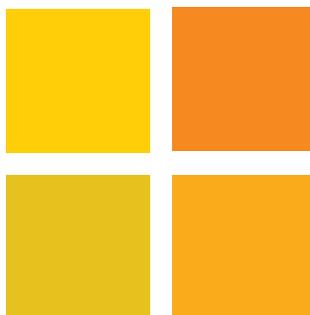


## PARTAGE DES COÛTS DU RÉSEAU ROUTIER SUPÉRIEUR : RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES

**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 déboursier 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.



»»» 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.

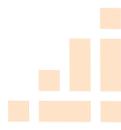
Ce changement est nécessaire. La prestation, par l'État québécois, d'un réseau routier supérieur en croissance irrépensible, va à l'encontre de plusieurs grands objectifs visés par la société québécoise. En donnant la priorité aux déplacements automobiles sur le transport en commun, il consolide la dépendance 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 - WWS





# 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/quebecanada/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 literature and the implications for transportation and environmental Policy*. European Transport Conference 2000, [www.cts.cv.ic.ac.uk/staff/wp2-noland.pdf](http://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 englutit 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 Contrecoeur. <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](mailto:info@vivreenville.org) | [www.vivreenville.org](http://www.vivreenville.org) | [twitter.com/vivreenville](https://twitter.com/vivreenville) | [facebook.com/vivreenville](https://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, 3<sup>e</sup> étage  
Gatineau (Québec) J8X 2K4

T. 819.205.2053