



MÉMOIRE

CHANTIER SUR LE FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ

Présenté par
L'ASSOCIATION DU TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC (ATUQ)

*Le financement du transport en commun; outil essentiel
au développement économique du Québec et à la
réalisation des engagements en matière de climat*

*Présenté au ministère des Transports
Le 18 octobre 2019*



Table des matières

Sommaire exécutif	3
1. Brève présentation de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) et des principaux bénéfices liés au transport en commun (TEC).....	4
2. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux.....	5
3. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant.....	6
3.1. <i>Un financement dédié</i>	6
3.2. <i>Un financement prévisible et pérenne</i>	7
3.3. <i>Un financement cohérent</i>	8
3.4. <i>Un financement suffisant</i>	12
4. Des exemples d'enjeux de financement.....	14
4.1. <i>Financement de l'exploitation</i>	14
4.2. <i>Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD</i>	15
4.3. <i>Financement de grands projets</i>	16
4.4. <i>Financement du maintien des actifs</i>	17
4.5. <i>Financement du transport adapté</i>	18
5. Simplification des processus et réduction des délais d'approbation	20
6. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux.....	22
7. Mobilité intégrée et autres projets innovants.....	23
8. Conclusion	24
9. Synthèse des recommandations	26



Sommaire exécutif

Par ses nombreux avantages, le transport en commun doit bénéficier d'un financement **dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant**, permettant le maintien des actifs, le développement de l'offre (5% par année selon la Politique de mobilité durable) et l'exploitation soutenue des services. De plus, le financement doit aussi soutenir l'électrification des réseaux et répondre à la forte hausse de la demande du transport adapté. Il est nécessaire, pour atteindre les objectifs du gouvernement et contribuer à l'essor économique du Québec, que les Québécois puissent se déplacer plus facilement par des modes de transport dignes du 21^e siècle. La hausse constante du nombre d'habitants, en plus d'une motorisation qui augmente plus rapidement que la population, ne permettent pas d'anticiper une amélioration de la situation sans qu'un changement marqué soit fait dans le domaine du transport. Disposer de solutions de transport beaucoup plus sobres en carbone, qui permettent une réduction de la congestion routière, est essentiel pour que les entreprises puissent avoir accès à la main-d'œuvre dont elles ont besoin pour se développer, développer l'économie québécoise et atteindre nos cibles de réduction de GES.

Une simplification des programmes de financement permettrait de mettre en œuvre plus rapidement les projets nécessaires à la réalisation des ambitieux objectifs souhaités par le gouvernement. Des sommes importantes font l'objet de communiqués de presse et d'annonces officielles, mais la complexité des programmes et les délais d'approbation trop longs ne sont pas facilitants à la mise en place rapide de systèmes de transport efficaces selon les échéances annoncées dans la Politique de mobilité durable.

Par ailleurs, l'électrification des transports, nécessite une mise en œuvre beaucoup plus complexe que simplement l'achat d'autobus électriques. Des analyses et une planification sont nécessaires pour la mise en place des infrastructures et installations de recharge et ces activités sont présentement en cours. Pour sa part, le gouvernement doit affirmer son leadership dans ce projet en mettant à la disposition des sociétés de transport un financement pour tous les aspects de l'électrification.

La complémentarité des nouvelles mobilités doit aussi être assurée. Il faut assurer aux sociétés de transport en commun le leadership dans l'organisation du transport des personnes sur leur territoire, de sorte que les nouvelles mobilités soient complémentaires à leurs réseaux plutôt qu'être en concurrence.

Les municipalités de même que les usagers ne sont plus en mesure de payer davantage pour les services de transport en commun. Avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation de certaines, il y a nécessité de revoir la répartition des sommes déjà perçues (équilibre entre transport routier et transport collectif), assurer l'indexation de sources existantes puisque les dépenses, elles, sont soumises à l'inflation, prévenir toute conditions et situations qui mettent une pression à la hausse sur les coûts, trouver des moyens de réduire des coûts particulièrement en étant plus efficace et rapide, et s'attaquer à la question des dettes des sociétés qui sont grandissantes et drainent des fonds qui ne sont pas affectés aux services.



1. Brève présentation de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) et des principaux bénéfices liés au transport en commun (TEC)

L'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) représente les neuf sociétés de transport en commun (STC) du Québec qui desservent les plus grandes villes de la province soit Montréal, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke. Avec exo, qui se joint à l'association dans le cadre de la présente initiative, **c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun (TEC) au Québec qui sont représentés.**

En plus d'offrir au quotidien l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique, le transport en commun constitue **un des meilleurs outils permettant des gains substantiels pour le Québec du fait de ses nombreux impacts positifs à la fois économiques, environnementaux et sociaux.** Par exemple, le transport en commun permet de réduire la congestion routière, qui coûte très cher¹ à la société québécoise. Cette congestion réduit la qualité de vie d'un grand nombre de personnes et constitue un frein important au développement économique. Le transport en commun contribue également à réduire les émissions de GES, ce qui est une priorité identifiée par un nombre grandissant de citoyens et est un des objectifs que le gouvernement s'est fixé avec la réduction de 37,5% en 2030 par rapport à 1990. La marche pour le climat du 27 septembre à Montréal, à laquelle entre 300 000 et 500 000 personnes ont participé selon les estimations, n'est qu'un exemple de l'importance qu'accorde la population québécoise aux problèmes liés aux changements climatiques.

Le transport en commun permet également de réduire l'importante sortie de capitaux du Québec. Il s'agit de milliards de dollars par année qui sont dirigés vers l'Ouest canadien, les États-Unis ou des pays étrangers d'où sont importés le pétrole, les véhicules, etc. alors que la filière électrique et le marché des batteries représentent un fort potentiel économique pour le Québec. Il facilite l'intégration à faible coût d'un grand nombre de personnes sur le marché du travail, permettant des économies dans le budget des ménages. Il diminue le nombre d'accidents et de blessures liés à l'usage de la route. Il a un impact positif sur la santé de ses utilisateurs, par exemple avec l'augmentation des déplacements actifs qu'il entraîne (marche, vélo), mais est aussi bénéfique pour les non-utilisateurs par exemple avec l'amélioration de la qualité de l'air qui permet une réduction des coûts liés à la santé. Il s'agit en plus d'un acteur économique qui apporte un soutien à l'ensemble de l'économie du Québec par les emplois de qualité qu'il procure et ses retombées fiscales (données précises ci-dessous). De plus, le transport en commun² peut donner un avantage comparatif certain aux entreprises, par un accès plus facile à la main-

¹ Selon le rapport de la commission du transport de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), publié en février 2019, Les coûts de la congestion routière étaient de 4,175 G\$ en 2018, ils augmentent à un taux moyen annuel de 6,7 % depuis 25 ans et à ce rythme ils doubleront d'ici 2028 pour atteindre 8,35 G\$.

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf

² Le présent document associe le transport en commun et le transport collectif à la même définition, bien qu'il y ait une légère différence entre les deux. De plus, à certains endroits du document, il y aurait lieu d'ajouter le transport actif et alternatif à ces deux types de transport.



d'œuvre, tout en constituant un incitatif pour les entreprises étrangères qui songent à s'installer au Québec.

Les nombreux bénéfices du transport en commun ne se limitent donc pas uniquement aux utilisateurs de ce service, mais **ils touchent l'ensemble de la collectivité sur des éléments qui ont un impact majeur et de façon quotidienne dans la vie de chacun**. C'est pourquoi il est essentiel que le gouvernement puisse considérer les sommes attribuées au transport en commun **non pas comme une dépense, mais plutôt comme un réel investissement**.

1.1 Quelques résultats de l'étude sur les impacts économiques

Au-delà de leur mission principale de déplacer des personnes à faibles coûts, **les sociétés de transport en commun sont des générateurs économiques importants dans leurs régions**. En effet, une analyse des différents impacts économiques générés pour l'année financière 2017 a été dévoilée lors d'une journée spéciale tenue à l'Assemblée nationale le 25 septembre dernier à laquelle le premier ministre et plusieurs ministres et députés ont participé. L'étude a été réalisée par une firme indépendante, Abscisse Recherche, avec la collaboration de l'Institut de la statistique du Québec qui a fait le travail portant sur les modèles intersectoriels. Voici quelques données provenant de cette étude :

- ④ Conjointement, les 9 sociétés membres de l'ATUQ ont injecté 3,1 milliards de dollars dans l'économie québécoise, soit 2,0 milliards de dollars pour l'exploitation (hors amortissement) et légèrement plus de 1 milliard de dollars pour les immobilisations (hors acquisition de terrains). Elles employaient également 14 877 personnes (équivalent temps plein).
- ④ Au chapitre des impacts économiques provinciaux, les 9 sociétés soutenaient 16 743 emplois directs et 6 441 emplois indirects pour un total de 23 184 emplois (années-personnes) et généraient une valeur ajoutée totale de 2,1 milliards de dollars (contribution au produit intérieur brut du Québec).
- ④ La proportion de contenu québécois global, c'est-à-dire le rapport entre la variation de la richesse créée au Québec (la valeur ajoutée) et les dépenses initiales, est de 67%.
- ④ Avec des recettes fiscales totalisant 535,7 millions de dollars répartis ainsi;
 - 391,7 millions de dollars pour le gouvernement du Québec
 - 144,0 millions de dollars pour le gouvernement du Canada.

Des informations détaillées sur les impacts économiques de chacune des neuf sociétés de transport en commun membres de l'ATUQ sont disponibles sur le site Internet de l'ATUQ³.

2. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux

Le 17 avril 2018, le gouvernement du Québec a dévoilé la Politique de mobilité durable 2030 (PMD). La PMD propose neuf cibles à l'horizon 2030, incluant une réduction de 20 % des déplacements seuls en voiture (auto solo), une diminution de 40 % de la consommation de pétrole lié au domaine du transport de même que la diminution de 37,5 % des émissions de GES, sous le niveau de 1990. La PMD valorise le transport en

³ Les neuf fiches synthèses de même que les neuf documents qui présentent les faits saillants à propos des impacts économiques de chacune des sociétés de transport sont présentées à l'adresse suivante :

<https://atuq.com/fr/etude-dimpacts-economiques-du-transport-en-commun-2019/>

Pour recevoir l'une ou l'autre des neuf études complètes, une demande peut être adressée à l'ATUQ.



commun et l'ATUQ et ses membres sont fiers que le transport en commun soit vu comme étant une des solutions aux enjeux de notre société comme la réduction des émissions de GES, l'adaptation aux changements climatiques, la réduction de la congestion, l'inclusion sociale et le développement économique.

L'ATUQ, qui est membre du Comité de suivi de la PMD à titre de représentant des sociétés de transport en commun, partage l'avis du gouvernement sur les enjeux soulevés par la PMD, tel que la nécessité d'avoir des transports collectifs attrayants, compétitifs et accessibles, les besoins au niveau du financement du transport collectif, l'enjeu de la coordination entre le transport collectif et l'aménagement urbain et le défi de la mobilité axé sur l'innovation et les nouvelles technologies. Pour répondre à ces enjeux, la PMD propose plusieurs axes d'intervention. Les objectifs poursuivis sont ambitieux et pour s'assurer de les rencontrer, il sera essentiel de faciliter l'accès aux sommes annoncées au soutien des mesures de la Politique, mais également d'augmenter le financement disponible.

3. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant

Le financement est la clé qui permettra l'atteinte des objectifs mis de l'avant par le gouvernement dans la PMD. Ceci permettra également d'accompagner le Québec dans son développement économique qui semble bien amorcé, mais qui est ralenti par la congestion routière, la fuite de capitaux vers l'étranger, le manque de disponibilité de la main-d'œuvre là où les employeurs en ont besoin, etc. **Plusieurs conditions gagnantes doivent être mises en place pour faciliter la croissance économique. Améliorer le transport des personnes est une condition essentielle à cette réussite.** Pour ces raisons, le financement disponible pour les sociétés de transport en commun et la réalisation de grands projets doit être **dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant** pour permettre cette transition vers des modes de transports mieux adaptés au 21^e siècle.

3.1. Un financement dédié

Selon la PMD, les investissements prévus en transport collectif atteignent 9,7 G\$, dont près de 2,9 G\$ en nouvelles sommes, pour la période couverte par le Plan d'action 2018-2023. Ces investissements sont nécessaires et appréciés par les membres de l'ATUQ. Cependant, les investissements réservés au secteur routier sont beaucoup plus importants que ceux en transport collectif. Selon le budget annoncé au printemps 2018, les investissements prévus au PQI 2018-2028 étaient de 20 G\$ pour le transport routier et les investissements annoncés au printemps 2019 atteignent 24,6 G\$, donc une hausse de 22,7 % pour le transport routier. En comparaison, pour le transport collectif, les investissements prévus au PQI 2018-2028 étaient de 9,0024 G\$, alors que pour le PQI 2019-2029, ils demeurent à 9,0403 G\$. Il s'agit d'une hausse d'à peine 0,4 %. De façon à imaginer cette comparaison, pour 100\$ d'investissements versés à la fois pour le transport routier et le transport collectif, seulement 26,90\$ sont réservés au transport collectif, dans le budget 2019, soit le premier budget du nouveau gouvernement, et comparativement au transport routier qui accapare 73,10\$ par tranche de 100\$. Dans le précédent budget, le montant prévu pour le transport collectif atteignait 31\$. Comment justifier une réduction annoncée des sommes réservées au transport collectif en regard de tous les avantages concurrentiels qu'il permet d'apporter au Québec et au regard des objectifs visés par la



PMD adoptée par le gouvernement? Le gouvernement a la capacité de mieux répartir les investissements qu'il fait entre le transport routier et le transport collectif.

Sans augmenter la somme totale que le gouvernement puise dans ses coffres, la répartition du FORT (Fonds des réseaux de transport terrestre) entre le transport routier et le transport collectif peut être modifiée de sorte que le transport collectif reçoive une part plus grande que ce qui a été annoncé dans le plus récent budget. Une répartition de 50/50 entre le routier et le collectif pourrait démontrer l'intention du gouvernement à mettre en place des solutions permettant de réduire la congestion, se donner un élément clé permettant d'atteindre ses objectifs de réduction des GES et favoriser le développement économique du Québec en facilitant le déplacement des travailleurs, mais également des marchandises si la congestion est réduite.

L'ATUQ salue d'ailleurs l'annonce faite sur les réseaux sociaux par le président du Conseil du trésor, monsieur Christian Dubé, qui a affirmé en mars dernier que « nous amorçons le virage qui nous mènera graduellement vers un % de 50-50 entre le réseau routier et le transport collectif et ce, au bénéfice des citoyens et de la planète. »⁴

Qui plus est, bien que certains fonds soient, en théorie, dédiés au transport collectif, les critères servant à accorder le financement à un projet sont parfois très imprécis et l'argent qui en principe est réservé à ce secteur est finalement attribué à d'autres fins. Le Fonds vert est un bon exemple de cette réalité. Il a d'ailleurs été critiqué sévèrement à deux reprises par le vérificateur général au cours des dernières années et fera prochainement l'objet d'une révision. Les sommes identifiées comme dédiées aux transports collectifs doivent réellement l'être, et sur une base de critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets ayant beaucoup moins d'effets positifs.

RECOMMANDATION 1 : Augmenter la part réservée au transport collectif afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

RECOMMANDATION 2 : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

3.2. Un financement prévisible et pérenne

Afin de soutenir son exploitation et ses projets d'immobilisation souvent de grandes envergures, les sociétés de transport en commun ont besoin d'avoir accès à un financement prévisible et pérenne. Présentement, même dans le cas où un programme de subvention est adopté pour une période de plusieurs années (ex. Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) adopté pour la période de mai 2018 à décembre 2020), l'aide financière est versée sous réserve de la disponibilité des crédits annuels.

⁴ <http://www.transitquebec.org/wp-content/uploads/2019/03/Tweet-Christian-Dubé-engagement-50-50-23mars-2019.png>



Au niveau des projets d'immobilisation, bien que les sociétés fassent un programme des immobilisations sur une période de 10 ans, elles ne connaissent les sommes réellement disponibles qu'une année à la fois lorsqu'elles sont informées des balises financières qui lui sont attribuées. Ainsi, un projet qui était prévu dans leur programme des immobilisations depuis plusieurs années peut devoir être reporté parce que, l'année à laquelle la société avait décidé de le réaliser, les balises financières qui lui sont attribuées ont été revues à la baisse.

L'arrivée d'un programme de subvention spécifique avec une durée limitée (le FITC par exemple) ajoute une pression additionnelle dans les sociétés de transport. En effet, en sus de la livraison du service, les sociétés doivent effectuer tous les projets en même temps, ou sur une trop courte période sous peine de voir leur projet non financé. Cela crée un goulot d'étranglement difficile à libérer, et encore davantage dans une période de pénurie de main-d'œuvre.

Les sociétés de transport dépendent en grande partie de la volonté et des décisions des élus municipaux, provinciaux et fédéraux. C'est pourquoi chaque année, elles doivent composer avec des montants qui peuvent grandement fluctuer au gré des conditions financières et des priorités des gouvernements. Cette situation fragilise les efforts de planification des sociétés de transport et, dans certains cas, compromet leurs objectifs.

Dans la PMD, « *Le gouvernement reconnaît l'importance d'avoir accès à des sources de financement pérennes, et de définir un cadre financier adéquat et stable pour appuyer ses interventions et celles de ses partenaires en mobilité durable* »⁵. Les membres de l'ATUQ tous partenaires du gouvernement en ce qui a trait à la mobilité durable, recommandent que cette condition gagnante se traduise par des actions concrètes.

3.3. Un financement cohérent

L'ATUQ est d'avis que le financement du transport collectif doit se voir dans sa globalité, bien au-delà de son rôle premier de répondre aux besoins des sociétés de transport en commun. L'objectif de l'exercice ne vise pas qu'à financer les services de transport en commun, mais derrière le mode de financement se dessinent aussi des considérations de nature socioéconomique et environnementale. Le choix des sources de financement du transport collectif doit être fait de façon cohérente avec les objectifs recherchés par le gouvernement, tel que la réduction de l'auto solo, des émissions de GES et de la congestion routière.

Il y a quelques années, l'ATUQ avait fait réaliser des études portant sur le financement du transport collectif (ADEC en 2011⁶ et Abscisse Recherche en 2012⁷). Ces études ont permis d'identifier, mais également d'évaluer selon leurs avantages et inconvénients respectifs, diverses sources de revenus permettant de financer le transport en commun. Les sources alors étudiées étaient les suivantes :

⁵ MTMDET, 2018, Politique de mobilité durable 2030 Transporter le Québec vers la modernité, 44p.
https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf
Site consulté le 3 octobre 2018

⁶ Les conseillées ADEC Inc., 2011, Le financement du transport en commun, Rapport déposé à l'ATUQ, 66 p.

⁷ Abscisse Recherche, 2012, Financement du transport en commun et taxe sur les carburants : justification économique et potentiel de revenus à court terme, 76 p.



- *Taxe sur l'essence (ou sur d'autres types de carburants)*
- *Péage cordon (péage à des points d'entrée de zones ciblées, pour avoir accès au centre-ville par exemple)*
- *Taxe sur les kilomètres parcourus*
- *Taxe sur les stationnements*
- *Taxe en fonction de la cylindrée du véhicule*
- *Taxe sur les véhicules neufs*
- *Droits sur l'immatriculation*
- *Taxes sur les revenus des entreprises ou des travailleurs*
- *Taxe de vente*
- *Taxe foncière (fondée sur les bénéfices liés à l'augmentation de la valeur foncière engendrée par l'amélioration des infrastructures de TEC pour les propriétaires dans des zones précises)*
- *Péage sur certaines infrastructures (ponts, tunnels, autoroutes, etc.)*
- *Taxe sur les utilités publiques (taxe applicable sur la facture d'utilités publiques, comme l'électricité par exemple, dont les revenus seront dédiés au transport)*
- *Rabais sur ce qui est chargé aux sociétés de transport (ex. : tarif d'électricité plus bas, comme il a été proposé récemment à Translink par B.C. Hydro⁸)*

Afin d'évaluer chacune des sources, ces études avaient soulevé des critères à considérer. Du point de vue du gouvernement, des critères tels que le faible coût de perception et d'implantation de la mesure, la faible possibilité d'évasion ou l'acceptabilité sociale favorisée par le fait qu'il s'agit d'une taxe proportionnelle et dédiée sont évidemment importants dans le choix de la source retenue. Néanmoins, et sans identifier une source en particulier, les membres de l'ATUQ souhaitent soulever qu'il est **prioritaire de favoriser les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone. Le gouvernement doit donc privilégier une ou des sources de revenus qui induisent à la fois un transfert modal (passer d'un mode de transport privé à un mode de transport en commun) de même qu'une réduction de la congestion.**

Par exemple, bien qu'elle sera en diminution au cours des prochaines années, la taxe sur l'essence est un moyen qui, selon le niveau qu'elle atteint, peut avoir un impact sur les décisions individuelles d'utiliser sa voiture personnelle ou d'opter pour un transport moins dommageable pour l'environnement et qui permettra également de réduire la congestion routière. Un paiement sur les stationnements, le péage cordon de même que le péage selon les kilomètres peuvent également influencer la décision de prendre la voiture ou opter pour le transport en commun. D'autres mesures peuvent avoir un effet dissuasif sur l'utilisation de la voiture personnelle, et plus il y aura de déplacements évités en auto-solo, plus l'économie et l'environnement s'en porteront mieux. L'ATUQ laisse le soin à ses membres qui le souhaitent d'orienter le gouvernement vers des sources précises qui non seulement sont cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement, mais qui

⁸ <https://vancouversun.com/news/local-news/b-c-hydro-seeks-special-rate-to-offer-translink-b-c-transit-ev-conversion>

sont également conséquentes avec les disparités régionales des diverses sociétés de transport en commun.

Dans l'étude d'ADEC, quatre ensembles de critères avaient été proposés pour évaluer chacune des sources évaluées. Pour chacun de ces quatre ensembles, un certain nombre de sous-critères ont été établis et sont présentés ci-dessous.

Rendement fiscal

Une mesure sera jugée d'autant plus intéressante que l'assiette de taxation est étendue, de sorte qu'un faible taux de taxation générera des recettes élevées. Pour se mériter une note élevée, cette mesure devra en outre détenir des qualités de pérennité, de croissance et de capacité d'ajustement (flexibilité). La mesure doit donc produire des flux monétaires suffisants, stables et prévisibles.

Facilité d'administration

Une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'il est facile de rejoindre les contributeurs. La mesure devrait aussi s'appuyer sur une mécanique de gestion déjà en place, ou simple à implanter. Ainsi, ses coûts d'implantation et d'administration doivent être les plus bas, autant en phase initiale que par la suite.

Mobilité et encouragement au transport en commun et à l'environnement

Si l'objectif de cet exercice ne vise qu'à financer les services de transport en commun, seuls les critères administratifs prévaudront. Mais derrière le mode de financement se dessinent aussi des considérations de nature socioéconomique et environnementale. Sur le plan économique, le principe qui guidera le choix des critères est celui de l'efficacité. Ce principe conduit à l'objectif d'encourager le transfert modal, de l'automobile vers le transport en commun, de manière à économiser des ressources et à rendre le réseau routier plus efficace, en atténuant les pointes et la congestion qui souvent les accompagnent. Ainsi, une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'elle encourage l'utilisation du transport en commun et la substitution du transport privé par le transport en commun. La mesure agit-elle comme incitatif à l'utilisation des transports en commun? Assure-t-elle un transfert modal? Aura-t-elle des effets sur les inconvénients liés à la congestion? Est-elle modulable pour réguler la demande de déplacements?

Liens entre les contributeurs et les bénéficiaires reçus

Finalement, une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'elle atteint les bénéficiaires non-usagers, en particulier les entreprises et certains individus qui profitent de la situation, et que l'on peut établir une certaine corrélation entre les bénéfices rendus par le transport en commun et les avantages perçus chez ces bénéficiaires.

À titre de comparaison, d'autres critères d'évaluation retenus par la Commission sur le financement du réseau de transport terrestre des États-Unis étaient également présentés dans l'étude d'ADEC :

1. **Le flux des recettes** : Le potentiel de générer des recettes importantes à partir d'une mesure donnée, ainsi que ses caractéristiques de durabilité, de flexibilité et d'association au transport en commun.
2. **La facilité de mise en œuvre et considérations reliées à son administration** : Ce critère met l'accent sur la facilité de mettre en œuvre la mesure au départ, ainsi que le coût de la mise



en œuvre. Il s'intéresse aussi à la facilité de gérer la mesure en particulier. L'acceptabilité sociale et politique de la mesure entrerait sous ce critère.

- 3. L'efficacité économique** : Ce critère met l'emphase sur la capacité d'une mesure à supporter un résultat de façon efficace, autant en termes d'utilisation du système et d'investissement que de sa capacité d'inclure tous les coûts, y compris les effets indirects (les externalités).
- 4. L'équité** : Ce critère s'intéresse à des questions d'équité à travers des mécanismes de revenu potentiel, incluant le principe de l'utilisateur-payeur, aussi bien que des questions d'équité géographique ou reliées aux classes de revenu.
- 5. Mise en pratique des mesures pour les autres niveaux de gouvernement.** Ce critère permet de vérifier si les paliers gouvernementaux, à part le gouvernement fédéral, utilisent déjà cette mesure.

Dans l'étude d'Abscisse, divers critères étaient aussi présentés comme étant des avantages ou des inconvénients liés aux diverses sources de revenus. Pour réflexion, en voici quelques exemples :

Avantages

- Favorise le transfert modal (de l'auto-solo ou d'un mode privé vers le transport collectif)
- Faible coût de perception et d'implantation de la mesure
- Possibilité d'évasion faible ou nulle
- Facilité et rapidité d'implantation
- Taxation proportionnelle pour la totalité ou une forte proportion des contribuables
- Acceptabilité sociale favorisée par le fait qu'il s'agit d'une taxe proportionnelle et dédiée
- Acceptabilité sociale relativement élevée
- Favorise la réduction de la congestion et des GES
- Équité à plusieurs niveaux (utilisateurs-payeurs, etc.)

Inconvénients

- Acceptabilité sociale problématique
- Forme de taxation régressive
- Favorise l'étalement urbain
- Ne favorise pas le transfert modal
- Diminution du revenu disponible des travailleurs
- Iniquité horizontale entre les ménages en l'absence de mesures palliatives
- S'additionne à une hausse appréhendée du prix du pétrole
- Enjeux sur délocalisation des emplois
- Possibilités d'évasion importantes
- Difficulté d'implantation à court terme ou période d'implantation seulement à moyen ou long terme
- Investissement important pour percevoir la taxe
- Applicable exclusivement dans les grands centres urbains, mais non en région
- Modifications législatives nécessaires

RECOMMANDATION 3 : Favoriser les sources cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement et notamment les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à induire un transfert modal et une réduction de la congestion.



3.4. Un financement suffisant

Tous les investissements en transport en commun nécessitent d'être alimentés par des sources de revenus suffisantes et stables. Cependant, de l'aveu même du gouvernement dans son document d'appel à mémoire, d'ici quelques années les revenus sont susceptibles d'être insuffisants en regard des dépenses anticipées. En effet, en raison de l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et de l'électrification du parc, et malgré la hausse du nombre de véhicules et des VUS en particulier, **les revenus de la taxe sur les carburants sont appelés à plafonner, voire à décroître, au cours des années à venir.** Cette situation fragilisera ainsi la principale source de revenus pour le financement de la plus grande part des interventions en transport du gouvernement du Québec, de même que de nombreux programmes d'aide financière proposés au milieu municipal et aux autorités organisatrices de transport (AOT). À titre d'exemple, le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) qui alimente des programmes tels que le programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP), le programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) ou le financement des grands projets, tire ses revenus principalement des taxes sur les carburants, source appelée à plafonner ou décroître.

La **non-indexation de certaines sources de revenus** est également identifiée comme un élément qui réduit depuis plusieurs années déjà les revenus des sociétés de transport, les dépenses elles étant soumises à l'inflation. C'est par exemple le cas des droits sur les immatriculations qui n'ont pas été indexés depuis 1992 et perdent donc leur valeur depuis bientôt trente ans. Il faut donc être en mesure de trouver des solutions afin de permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs, par exemple la hausse de 5% par année de l'offre de service annoncée dans la PMD. Le Québec performe très bien actuellement au niveau économique, il y a donc lieu qu'il se donne les moyens de ses ambitions avec des systèmes de transport performants et mieux adaptés à notre époque.

Les municipalités de même que les usagers du transport en commun ne sont plus en mesure de payer davantage pour les infrastructures et pour l'exploitation des réseaux de transport en commun. Faire assumer une plus grande part des coûts aux clients serait contraire à l'objectif de transfert modal recherché, faisant diminuer l'achalandage et conséquemment, les sommes totales reçues de cette source par les sociétés de transport. Par ailleurs, les utilisateurs du réseau routier, contrairement aux utilisateurs du transport en commun, ne sont pas tarifés directement lorsqu'ils décident d'utiliser une route pour se déplacer en voiture ou avec un VUS, sauf dans de très rares exceptions où un système de péage est en place. **La part versée par les utilisateurs du TEC est donc déjà au maximum.**

Les municipalités qui financent présentement une grande part des coûts du transport en commun ne peuvent pas non plus assumer davantage de hausses des coûts. Citons à ce sujet le récent rapport de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui indique une hausse moyenne annuelle des contributions municipales de 8,3%



de 2018 à 2028⁹, ce qui n'est aucunement applicable. Dans plusieurs cas de figure qui seront abordés dans la section suivante, tels que le financement du transport adapté ou le financement de l'exploitation, les municipalités assument déjà au-delà de 50% des coûts. Dans certains cas, le niveau de financement des autres paliers gouvernementaux n'est pas au rendez-vous, alors que dans d'autres cas, les modalités d'application des programmes de subvention provinciaux font en sorte de couvrir moins que le 50% pourtant annoncé. L'impôt foncier comme source de revenus est déjà très sollicité et les municipalités mentionnent fréquemment aux sociétés de transport en commun ne plus être en mesure de suivre le rythme de croissance des dépenses. De plus, bien que la signature récente de l'entente Québec – municipalités 2020-2024 (le pacte fiscal ou le « *Partenariat 2020-2024 : pour des municipalités et des régions encore plus fortes* ») offre aux municipalités de nouvelles sources de revenus, notamment par le transfert de la croissance d'un point de TVQ, les besoins des municipalités sont criants dans plusieurs domaines et les sociétés de transport en commun n'ont aucune certitude qu'une part de ces sommes leur seront dédiées ou que les sommes seront suffisantes pour combler tous les besoins. L'année 2020 ne verra d'ailleurs qu'une dotation de fonctionnement de 70 M\$ versé à l'ensemble des municipalités¹⁰, ce qui ne permettra pas un véritable démarrage de la Politique de mobilité durable, alors que le point de pourcentage de la TVQ ne sera versé qu'à compter de 2021¹¹, donc au moment où le Plan d'action 2018-2023 de la PMD en sera à ses dernières années.

La croissance des dépenses du transport en commun s'explique notamment par les objectifs recherchés par le gouvernement (ex. augmentation de l'offre de service), ainsi que par les investissements majeurs en immobilisation qui engendrent par la suite des dépenses au niveau de l'exploitation et du maintien des actifs. Le gouvernement a le devoir de continuer de supporter les sociétés face à cette croissance des dépenses qui découlent en grande partie de ses choix. L'implication du gouvernement provincial dans la mise en place de solutions pour assurer un financement suffisant aux sociétés de transport a un impact direct non seulement sur la livraison du service et la réalisation des projets par les sociétés de transport, mais également sur la réalisation des objectifs que souhaite atteindre le gouvernement au niveau économique, environnemental et social. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Propulsion Québec recommandent d'ailleurs de « Bonifier les programmes de subvention destinés aux exploitants de parcs de véhicules (autobus urbains, autocars, camions, etc.) pour accélérer la transition énergétique et technologique »¹².

Avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation d'autres sources, il existe principalement trois moyens pour générer des ressources additionnelles :

⁹ Rapport de la commission du transport de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), publié en février 2019, Source de financement du transport collectif dans le grand Montréal.

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf

¹⁰ <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2709261098>

¹¹ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1315179/pacte-fiscal-entente-gouvernement-federation-union-quebecoise-municipalites>

¹² Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Propulsion Québec, 2019, Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents, 145 p.

<https://www.cmm.ca/fr/publications/memoires/positionner-le-quebec-et-sa-metropole-comme-leaders-des-transports-electriques-et-intelligents/> Site consulté le 6 mai 2019



- Réaffecter à d'autres fins les sommes déjà perçues d'une source existante (ex. en revoyant l'équilibre des investissements dans le réseau routier et en transport collectif)
- Hausser le niveau de revenus tirés d'une source déjà en application (ex. en indexant les sources de revenus actuelles)
- Percevoir de nouvelles taxes avec la mise en application d'un nouveau champ de taxation non utilisé

Parallèlement, des actions peuvent également être apportées par le gouvernement pour assurer de réduire ou limiter la hausse du coût des dépenses des projets, notamment :

- En prévenant toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations
- Ou en diminuant les coûts des projets en augmentant l'efficacité des processus et la rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales.

RECOMMANDATION 4 : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, sans faire supporter le fardeau additionnel aux usagers du transport en commun et aux municipalités qui ont déjà atteint leur limite.

RECOMMANDATION 5 : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.

4. Des exemples d'enjeux de financement

De façon concrète, les sociétés de transport rencontrent aujourd'hui même des enjeux concrets de financement qui illustrent parfaitement la nécessité d'adopter des sources de financement dédiées, prévisibles, pérennes, cohérentes et suffisantes. Des cas comme le financement de l'exploitation des sociétés de transport, l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD, le financement des grands projets, le maintien des actifs, la mise à niveau permettant l'accessibilité universelle, de même que le financement de l'électrification et du transport adapté sont des exemples où le financement est insuffisant ou où il y a un manque d'accès à un financement annoncé.

4.1. Financement de l'exploitation

Le financement de l'exploitation des sociétés de transport doit être au rendez-vous afin d'assurer le développement et de maintenir les offres de services. Actuellement, le financement de l'exploitation ne couvre que le tiers des besoins et cela est attribuable aux paramètres spécifiques du programme de subvention (c'est-à-dire le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC)). Ce programme a comme année de référence 2007, ce qui a pour effet de ne financer qu'approximativement 32 % des coûts



admissibles au lieu de 50 % comme il est pourtant annoncé dans le programme. Les municipalités doivent conséquemment couvrir les coûts d'exploitation non financés par les programmes en vigueur.

La situation est connue par le ministère des Transports. Il semble qu'un ajustement pourrait être mis en place, mais l'ATUQ et ses membres ne sont pas informés de quel ajustement il s'agit, quand il sera en place et, surtout, nous ne savons pas s'il sera suffisant.

De plus, les sociétés de transport font face à une augmentation des coûts d'exploitation, laquelle est notamment provoquée par les investissements majeurs réalisés dans les infrastructures au cours des dernières années. D'une part, chaque dollar investi en immobilisation coûte plusieurs dollars en exploitation. Par exemple, l'achat d'autobus nécessitera l'embauche de chauffeurs et aura un effet sur les coûts d'entretien. D'autre part, toute part non subventionnée d'un projet d'immobilisation a des répercussions sur le budget d'exploitation des sociétés de transport. Les projets actuellement en construction ainsi que ceux qui ont été construits dans le passé sont financés en majeure partie par l'émission de dettes à long terme auprès du fonds de financement du ministère des Finances ou auprès de leur municipalité. Ainsi, à titre d'exemple, un projet d'immobilisation financé à 50% par un programme de subvention gouvernemental devrait faire l'objet d'une émission de dettes pour le 50% non couvert. Les remboursements (capital et intérêts) de cette dette provoquent beaucoup de pression sur les budgets d'exploitation.

Le budget d'exploitation des sociétés de transport en commun est bouclé par les villes qui voient leur quote-part augmenter d'année en année. Cet enjeu est majeur partout au Québec. Comme mentionné précédemment, les municipalités financent déjà au-delà de 50% des coûts d'exploitation et mentionnent fréquemment aux sociétés de transport en commun ne plus être en mesure de suivre le rythme de croissance des dépenses.

Il est nécessaire que le gouvernement s'assure de la disponibilité et de la pérennité du financement destiné à l'exploitation. Le rehaussement des pourcentages de financement des immobilisations viendrait également soulager une part des coûts associés au service de dette qui impactent le budget d'exploitation des sociétés. Une autre réalité souvent constatée à propos du service de dette est que lors du démarrage d'un projet, les STC doivent assumer les intérêts sur des sommes importantes empruntées pour accélérer le démarrage de certains projets, alors que les approbations n'ont toujours pas été reçues.

RECOMMANDATION 6 : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport.

4.2. Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD

La PMD annonce d'ambitieux objectifs. Une des mesures importantes du Plan d'action 2018-2023 de la PMD est la « *bonification des programmes d'aide au transport en commun pour améliorer l'offre de service.* » Dans ce Plan, le gouvernement mentionne « *qu'il est temps de donner une nouvelle impulsion et poursuivre sur cette lancée. Afin d'atteindre la cible de 37,5% de réduction des émissions de GES, il est nécessaire d'augmenter l'offre de service de transport en commun de 5 % par année* ». Pour atteindre cet objectif de 5 %



par année, le gouvernement a dit qu'il « *bonifie à la fois le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) et le Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP)* ». Toutes les sociétés de transport en commun ont des projets dans leurs cartons. Elles sont déjà à l'œuvre afin de contribuer à réaliser la Politique de mobilité durable.

Toutefois, à ce jour, les sociétés de transport en commun qui visent une augmentation de leur offre de service de 5 % estiment que le financement actuellement disponible ne permet pas de mettre en place cette hausse. Comme expliqué à la section précédente, les paramètres spécifiques du programme de subvention destiné à couvrir ces frais (c'est-à-dire le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC)) ne permettent de financer qu'approximativement 32% des coûts liés à l'augmentation de l'offre de service. Les municipalités doivent conséquemment couvrir les coûts d'exploitation non financés par les programmes en vigueur. Les frais engendrés par une mesure d'augmentation de l'offre de service viennent alourdir leur fardeau.

Qui plus est, pour plusieurs sociétés, l'augmentation de l'offre de service passe par l'augmentation du nombre de véhicules et pour certaines, par des travaux d'agrandissement ou de construction des espaces garages actuellement disponibles puisque ceux-ci ne permettent pas d'accueillir des véhicules additionnels. Ainsi, pour certaines sociétés, l'augmentation de l'offre de service passe par d'importants investissements en immobilisation, en sus de l'augmentation des frais d'exploitation. Les travaux associés à ces investissements en immobilisation demandent du temps et du financement.

Le fait que les coûts associés à l'augmentation de l'offre de service ne sont pas financés adéquatement met en péril l'atteinte de cet objectif gouvernemental. L'ATUQ recommande au gouvernement de faire en sorte que les instances concernées trouvent une solution rapidement avec les sociétés de transport, considérant que l'année 2019 tire à sa fin et que cet objectif est inscrit dans le plan d'action 2018-2023. Il y a donc déjà un retard de deux ans dans ce processus et il n'y a pas de signaux clairs indiquant qu'un réel changement à court terme est prévu. Les sociétés de transport sont disponibles pour travailler dès maintenant avec les équipes responsables des programmes.

RECOMMANDATION 7 : Bonifier le financement afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

4.3. Financement de grands projets

Pour les villes de moyenne dimension (et conséquemment les sociétés de transport en commun qui y œuvrent), telles que Québec, Laval, Longueuil et de Gatineau, une problématique liée au critère d'attribution des sommes d'argent liées aux grands projets est constatée. En effet, les subventions rattachées à la réalisation de grands projets sont distribuées en fonction du nombre de déplacements, de l'achalandage, de chacun de ces



réseaux de transport. Cette méthode est relativement pénalisante pour ces villes. Un cercle vicieux considéré comme un frein à leur développement est présent. Avec un achalandage relativement modeste, elles ne reçoivent pas une somme d'argent suffisante de façon à leur permettre de développer de grands projets et puisqu'elles n'ont pas de grands projets réalisés sur leur territoire, elles ne peuvent atteindre un nombre relativement élevé de déplacements. Une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets doit être faite.

RECOMMANDATION 8 : Faire une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets.

4.4. Financement du maintien des actifs

Les sociétés de transport en commun ont un parc d'actifs d'une valeur de plusieurs milliards de dollars. Maintenir en bon état des parcs d'actifs d'une telle valeur requiert évidemment des investissements conséquents. Certaines sociétés ont cumulé au fil des ans d'importants déficits de maintien des actifs, qu'il importe de considérer à court terme. Le déficit de maintien d'actifs représente le coût des travaux requis pour rétablir l'état physique des actifs afin d'assurer la sécurité des personnes, de poursuivre l'utilisation auxquels ils sont destinés, de réduire leur probabilité de défaillance ou de contrer leur vétusté physique.

La PMD reconnaît cet enjeu en mentionnant « Bien que le maintien des infrastructures de transport existantes demeure un enjeu majeur et incontournable pour l'économie du Québec, les actifs en appui aux modes de transport à plus faible empreinte carbone devraient être priorités lorsqu'il est question de développement de la mobilité »¹³. Il est temps de mettre en application cette priorité du gouvernement.

Les programmes doivent également prévoir que tout nouvel investissement en immobilisation entraînera éventuellement des frais pour le maintien de ce nouvel actif. Les besoins en maintien d'actifs sont importants pour l'ensemble des STC. On parle de besoins de plusieurs milliards de dollars. La situation en encore plus criante à la STM étant donné notamment la valeur de son parc d'actifs qui est de 3,6 G\$ uniquement pour cette société de transport.

Des actifs en mauvais état augmentent également le coût d'entretien de ceux-ci. Or, l'entretien est financé par le budget d'exploitation des STC qui n'a pas le même taux de financement que les programmes d'acquisition d'actifs. Par exemple, certains programmes de subvention des immobilisations financent jusqu'à 90% des coûts d'acquisition d'un actif, mais les coûts d'entretien sont financés à un taux d'environ 30%.

Des actifs en mauvais état ont également un impact sur la capacité des sociétés de livrer le service. Des infrastructures fiables et en bon état sont une condition de base à une expérience client de qualité. Le maintien des actifs a un effet direct sur la fiabilité, l'état, la disponibilité et la sécurité des actifs nécessaires pour rendre le service aux clients. Bien

¹³ MTMDET, 2018, Politique de mobilité durable 2030 Transporter le Québec vers la modernité, 44p
https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf
Site consulté le 3 octobre 2018

sûr, ceci a un effet direct sur la propension de la clientèle à utiliser régulièrement le service ou à tenter de l'éviter s'il en a la possibilité.

RECOMMANDATION 9 : Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.

4.5. Financement du transport adapté

Le financement du transport adapté demeure une préoccupation pour les sociétés de transport en commun qui veulent combler la demande de service partout au Québec. La plupart des sociétés de transport en commun ont vu leur demande pour les services de transport adapté augmenter de façon importante au cours des dernières années et cela atteint parfois jusqu'à 10 % par année. Cela n'est pas une surprise. En effet, l'ATUQ a réalisé une étude socio-économique du transport adapté (TA), en 2016. Selon l'étude, on assiste à une hausse des demandes de transport de 5 % à 6 % par année en moyenne et cette hausse va se poursuivre puisque la demande projetée en 2036 sera de plus de 8,5 M de déplacements. À noter que cette hausse de la demande en TA est en grande partie causée par des décisions gouvernementales prises dans le secteur de santé (désinstitutionnalisation, révision des modalités du transport des patients pour les traitements d'hémodialyse, les coupures dans le transport offert par des bénévoles, etc.). Cette clientèle est transportée par les sociétés et celles-ci n'ont pas été entièrement compensées financièrement pour ces services. Les budgets qui étaient associés aux activités de transport médical, par exemple, n'ont pas été réattribués aux sociétés de transport, même si elles ont pris en charge cette clientèle. Le besoin de financement additionnel de cette hausse de la demande était estimé dans l'étude de 2016 à : 16,4 M\$ en 2016 et 90,2 M\$ (dollars de 2015) en 2036. Encore là, on assiste à un essoufflement de la part des villes et des sociétés de transport qui ne pourront plus pallier au manque de financement. Dans certaines régions, les demandes additionnelles de transport ne sont pas comblées par les programmes de subvention. La stagnation du budget du programme d'aide au transport adapté (PSTA) entre 2013 et 2016 a suscité des préoccupations. Malgré la hausse du budget pour 2017 et 2018, il importe d'assurer, à long terme, les assises financières.

Le transport adapté permet à cette clientèle de contribuer aux activités de la société québécoise et d'accéder au marché du travail, à l'éducation, aux soins de santé, etc. Le retour sur investissement est bel et bien réel, données à l'appui. Par exemple, l'étude réalisée en 2016 par la firme Abscisse Recherche¹⁴ a démontré que les déplacements faits en transport adapté, en plus de permettre aux usagers de continuer à avoir une vie active, sont économiquement rentables pour la société, avec un retour de 1,68\$ pour chaque dollar investi.

Concernant le transfert potentiel d'utilisateur du TA vers le transport régulier, l'accessibilité n'est pas seulement une question d'ajout de rampes. Il faut également s'assurer d'aménager adéquatement le territoire, comme rendre les trottoirs accessibles par

¹⁴ Abscisse Recherche, 2016, Étude socio-économique du transport adapté des sociétés de transport membres de l'ATUQ, 63 p.



exemple. Il faut également en assurer l'entretien, comme la réfection et le déneigement. Par ailleurs, ce n'est qu'une partie des utilisateurs du transport adapté qui serait en mesure de migrer vers le transport régulier, alors que pour la majorité cette option n'est aucunement envisageable.

Actuellement, pour éviter d'avoir un impact négatif sur la clientèle du transport adapté, les sociétés doivent utiliser leur budget d'exploitation pour couvrir les coûts du TA non subventionnés. Les sommes ainsi utilisées pour le TA ne peuvent donc l'être pour le service régulier. Sans un financement suffisant certaines sociétés doivent (ou songent) même à limiter le service offert en TA. Plusieurs des personnes qui utilisent ce service n'ont pas la capacité financière pour assumer une augmentation du coût des courses qu'elles doivent faire pour se rendre à un rendez-vous médical, au travail, à l'école ou aller s'acheter un bien ou un service ou simplement se déplacer pour les loisirs.

De plus, le projet de loi 17 (transport rémunéré de personnes) pourrait mettre une pression additionnelle sur les coûts du TA supportés par les sociétés. La tarification dynamique proposée dans le PL 17 mènera inévitablement à une hausse des coûts du TA, notamment car la majorité des transports en TA sont faite en heure de pointe donc en période de plus grande compétition. La libéralisation de l'industrie du transport rémunéré de personnes, bien qu'elle devrait permettre d'apporter une solution durable à la pénurie de chauffeurs, amène également une part d'incertitude majeure sur les prix liée à la possibilité qu'un nombre insuffisant de chauffeurs soient prêts à offrir le service de transport adapté. L'application de la redevance aux courses réalisées dans le cadre de contrats avec des sociétés viendrait aussi augmenter les coûts assumés par le STC et irait à contre-courant de la Politique de mobilité durable qui vise à faire migrer les déplacements de l'auto-solo vers les modes collectifs. Sans une hausse de financement conséquent, les sociétés de transport en commun risquent d'avoir à augmenter les montants payés pour les utilisateurs du TA.

Les enjeux du financement du transport adapté sont bien connus du MTQ qui l'a inscrit dans la Politique de mobilité durable, mais la mise en place des mesures n'est pas faite actuellement.

Les effets du projet de loi 17 sur les coûts du transport adapté supportés par les sociétés de transport en commun sont également une illustration **que le gouvernement doit prévenir toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations**. L'accroissement des besoins de financement serait moindre si une attention particulière est portée pour ne pas influencer les coûts du transport collectif à la hausse.

RECOMMANDATION 10 : Mettre en place dans les meilleurs délais les mesures prévues dans la Politique de mobilité durable pour le transport adapté, telles que la révision des modalités des programmes en transport adapté et la révision de la Politique d'admissibilité au transport adapté. Le financement devrait aussi suivre la croissance de la demande.



5. Simplification des processus et réduction des délais d'approbation

Disposer de sources de financement qui ne soient pas plafonnées ou à la baisse est une chose, avoir des programmes simplifiés qui facilitent l'accès à ces fonds qui sont prévus pour le transport en commun en est une autre. Même si des sommes sont officiellement mises à la disposition des sociétés de transport, la complexité des programmes actuels et du processus de planification pour qu'une société de transport puisse obtenir l'approbation lui permettant de réaliser un projet représente actuellement un frein majeur à la l'atteinte des objectifs gouvernementaux. C'est pourquoi l'ATUQ sollicite le gouvernement pour **mettre en place des programmes simplifiés et revoir les processus de planification. Ceci afin de permettre aux STC de réaliser leurs projets dans les meilleures conditions et selon des délais d'approbation plus courts.**

La vision du gouvernement en ce sens est encourageante. En effet, lors de son discours d'ouverture, en novembre 2018, le premier ministre a mentionné que : « Les méthodes de gestion trop rigides et la lourdeur administrative sont démoralisantes pour les employés et nuisent à l'efficacité gouvernementale. On doit renverser cette tendance. »;« Nous allons aussi investir de façon importante dans les transports collectifs et surtout, on va s'assurer que les projets se réalisent. » Évidemment, l'ATUQ est consciente que cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais il importe que le travail commence dans les meilleurs délais. Le Chantier sur le financement, dont les travaux sont en cours, est un bon début, mais d'autres actions concrètes doivent être rapidement mises en place.

Les enjeux rencontrés actuellement par les sociétés en raison de la lourdeur et la complexité des programmes et processus sont nombreux. Mentionnons à titre d'exemple :

- Les délais pour l'obtention d'une autorisation ministérielle pour débiter un projet qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire un an, en raison de la complexité des programmes et le manque de précisions des directives qui entraînent plusieurs allers-retours avec les fonctionnaires avant le dépôt de la demande au ministre. Or, plusieurs programmes ne permettent pas que les sociétés débutent les projets avant d'avoir les autorisations ministérielles.
- Le retard dans l'annonce des programmes de subvention tels que la SOFIL 4 ou le cadre provincial lié au programme EBI. Dans le cas d'EBI, c'est le 6 juin 2018 que le Canada et le Québec ont conclu un accord pour ce programme de financement du transport en commun et plus d'un an plus tard, les modalités du programme pour les sociétés de transport québécoises ne sont toujours pas connues. Les sociétés ont ainsi des projets inscrits dans leurs plans d'investissement sans savoir quel programme les financera, à quelles modalités et si les sommes seront disponibles.
- Les délais de vérification des projets s'étendent sur plusieurs années. Le MTQ a actuellement d'importants retards dans la vérification des projets (parfois jusqu'à 10 ans après la fin du projet). Le fait qu'ils audient 100% des dépenses engagées alourdit leur processus (pas d'échantillonnage comme le font les firmes comptables). Les programmes de subvention prévoient une retenue de 10% jusqu'à la finalisation de la vérification. Les délais avant la vérification du projet rendent également le processus d'audit plus lourd pour les sociétés qui doivent

conserver la documentation plusieurs années et laisser le projet ouvert dans les livres comptables. Suite aux résultats de l'audit, les sociétés doivent ajuster les livres si la subvention est revue à la baisse ou à la hausse.

La multiplicité des programmes de financement ayant chacun des modalités différentes (ex. frais éligibles, taux de remboursement, etc.) vient également compliquer l'administration des projets. Ces disparités dans les programmes ont également comme effet de placer les programmes de financement en concurrence entre eux. Pour maximiser les sommes disponibles, les sociétés doivent faire toute une gymnastique et parfois mettre à contribution plusieurs programmes pour un seul projet. En plus des différences dans les modalités des programmes, les processus applicables sont également différents d'un programme à l'autre, rendant la charge de travail et le suivi lourd et complexe. Une refonte en profondeur des programmes serait nécessaire pour en diminuer le nombre ou à tout le moins, une harmonisation des programmes entre eux pour assurer une cohérence.

À noter que pour les sociétés de transport en commun de la région métropolitaine, l'ajout du palier de l'ARTM est venu complexifier les processus plutôt que les simplifier. Un nouvel intervenant dans le traitement des demandes de financement alourdit le processus pour ces sociétés.

L'ATUQ et ses sociétés membres souhaitent collaborer avec le gouvernement pour régler définitivement cet enjeu qui impacte négativement la réalisation des projets des sociétés et l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Le manque d'efficacité des processus et le manque de rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales ont également un effet sur la hausse des coûts des projets augmentant par le fait même les besoins de financement. Des solutions telles que la mise en place d'un groupe de travail portant sur les processus et les modalités, la revue et l'harmonisation des programmes, la revue du processus menant au PQI et la simplification et la flexibilité des processus et modalités applicables aux grands projets sont autant d'exemples de solution sur lesquelles les sociétés de transport en commun veulent collaborer avec le gouvernement.

L'exemple positif de la SOFIL

Bien que les modalités de la SOFIL 4 ne soient pas encore annoncées¹⁵, la SOFIL est perçue par les sociétés de transport comme étant une forme de financement qui fonctionne bien. Il serait donc souhaitable de structurer les autres programmes selon le modèle de la SOFIL. Les sommes de la SOFIL sont connues plusieurs années à l'avance (pour 4 ans ou 5 ans habituellement). Une plus grande souplesse est également davantage présente avec la SOFIL que dans les autres programmes et cette souplesse pourrait être étendue aux autres. Par exemple, d'une part, la SOFIL est sous forme d'enveloppe que les sociétés peuvent utiliser selon leurs besoins et priorités. D'autre part, un des principes sous-jacents à la SOFIL est qu'il est possible de démarrer un projet sans nécessairement avoir reçu l'autorisation. Ne pas avoir à obtenir une autorisation avant de démarrer un projet permet bien sûr une accélération, souvent de plusieurs mois, de la réalisation de ce projet.

¹⁵ En effet, la SOFIL 3 était en vigueur de 2014 à 2019 et a pris fin en mars dernier. Il était donc prévu depuis plus de 5 ans qu'elle prendrait fin à ce moment, mais la SOFIL 4 qui doit prendre la relève n'a toujours pas fait l'objet d'annonce des sommes disponibles alors que les STC doivent préparer leurs budgets de 2020.



Le REM : exemple d'un projet développé en mode accéléré

Le Réseau express métropolitain (REM) est un grand projet qui devrait voir le jour dès 2021 et qui a été réalisé en mode accéléré. La priorité mise par le gouvernement dans ce vaste projet démontre clairement que lorsque la volonté est présente, les conditions nécessaires pour réaliser un projet même très complexe peuvent être mises en place rapidement. Les sociétés de transport en commun souhaitent avoir des règles similaires afin d'accélérer la réalisation de leurs projets. Les sociétés sont toujours en attente de l'approbation de plusieurs projets alors que l'exemple du REM démontre qu'il est possible de concrétiser très rapidement d'autres projets qui impliquent divers partenaires et qui représentent une complexité beaucoup plus grande que la construction d'un garage ou la mise en place d'une voie réservée.

RECOMMANDATION 11 : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion.

6. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux

L'électrification des transports est un projet novateur qui permettra de déplacer un grand nombre de personnes tout en ayant un impact minime sur l'environnement. Cependant, il est essentiel de **briser l'idée voulant que l'électrification nécessite simplement de faire l'acquisition d'autobus électriques**. En effet, cette électrification **comporte plusieurs enjeux beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît**. Plusieurs éléments doivent être mis en place avant de disposer d'un parc d'autobus électriques et ceci demande une planification minutieuse. Par exemple, des études et des tests doivent être faits pour s'assurer de retenir les bons choix au sujet, par exemple, du mode de recharge des véhicules ou même de la bonne procédure pour faire le type de recharge retenu. Il faut également adapter ou construire des garages pour permettre la recharge des véhicules et ces ajouts ou modifications demandent beaucoup de temps. Avoir la capacité de recharge disponible à proximité des garages, ce qui implique d'avoir une entente avec Hydro-Québec qui est un partenaire essentiel dans ce dossier fait aussi partie du travail à faire. Adapter l'offre de service selon l'autonomie des véhicules disponibles constitue aussi un défi. Le renouvellement des batteries (incluant les batteries des autobus hybrides déjà en service depuis plusieurs années) représente des coûts très élevés. La formation de main-d'œuvre qui permet l'entretien de ces véhicules électriques et également requise et le manque de main-d'œuvre s'ajoute à la difficulté.

Malgré ces défis, l'ATUQ et les sociétés de transport en commun sont résolument engagées dans l'électrification des réseaux de transport. Toutes les sociétés sont dans un processus d'analyse et de préparation à l'arrivée des autobus électriques. Certaines en achètent déjà et des appels d'offres sont en préparation pour de futures acquisitions. Les sociétés ont bien noté que l'électrification des transports constitue une priorité gouvernementale et que, comme mentionné dans la Politique de mobilité durable, seuls les autobus 100% électriques seront subventionnés à partir de 2025. **Toutefois, pour**



atteindre ces objectifs, un leadership gouvernemental fort est nécessaire pour que les projets se réalisent.

À ce jour, les sociétés ignorent de quelle façon seront financées les infrastructures, et n'ont pas les informations sur les tarifs et de la puissance électrique. Quelques rencontres ont eu lieu, mais l'avancement des travaux n'est pas rapide et n'a pas mené à un cadre financier. Bien que la Loi sur Hydro-Québec (article 39.0.1) prévoit qu'Hydro-Québec **peut** accorder une aide financière, destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, ils n'ont aucune obligation ni mandat clair du gouvernement en ce sens. Hydro-Québec doit être un partenaire du financement de l'électrification et le gouvernement doit soutenir le partenariat d'Hydro-Québec avec les sociétés de transport en commun. On s'inquiète cependant des impacts potentiels du projet de loi 34 sur la capacité d'Hydro-Québec à financer l'électrification des réseaux de transport en commun.

Au-delà du financement, et comme mentionné précédemment, il y a également un enjeu avec les processus actuels qui sont lourds et peu flexibles, processus par lesquels les projets d'électrification devront passer. Les sociétés doivent utiliser les processus associés aux grands projets pour obtenir les autorisations de financement (ex. dépôt de dossier d'opportunité, dossier d'affaires, etc.). Ce processus qui est lourd n'est pas conséquent avec l'objectif gouvernemental d'électrifier rapidement le transport collectif. De plus, si Hydro-Québec finance une partie des infrastructures, l'aide financière doit être autorisée par le gouvernement. Dans ce cas, il est important de considérer les délais associés à l'obtention de décrets ministériels qui viennent s'ajouter aux délais des processus actuels.

RECOMMANDATION 12 : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

7. Mobilité intégrée et autres projets innovants

Tel que mentionné à notre mémoire¹⁶ présenté lors des consultations particulières sur le Projet de Loi 17, les nouvelles mobilités se doivent d'être **complémentaires** aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, comme ce qui est observé ailleurs et de plus en plus au Québec. Il y a effectivement un risque réel de diminution de l'achalandage des réseaux de transport, ce qui implique nécessairement une diminution des revenus tarifaires des sociétés et une hausse de la congestion routière. Cette demande de complémentarité des services de transport porte également sur d'autres services comme le transport à la demande et le covoiturage organisé qui doivent aussi être complémentaires aux services des réseaux des sociétés de transport en commun.

¹⁶ ATUQ, 2019, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement, consultation particulière sur le transport rémunéré de personnes par automobile, Projet de loi no 17, Bâtir sur de nouvelles fondations les services de transport complémentaires aux réseaux urbains, 25 recommandations, 36 p.

https://atuq.com/wp-content/uploads/2019/05/ATUQ_PL-17_Transport_rémunéré_de_personnes_20190506-VFinale.pdf



Pour les membres de l'ATUQ, c'est la notion de mobilité urbaine intégrée. L'ATUQ rappelle que ce rôle d'intégrateur est en cohérence avec la mission des sociétés de transport comme stipulée à l'article 3 de la Loi sur les sociétés de transport en commun (LSTC) : « Une société a pour mission d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire et, dans la mesure où le prévoit une disposition législative, hors de celui-ci. Elle soutient le transport en commun et, le cas échéant, favorise l'intégration de ses différents modes de transport collectif... ». Nous croyons donc que les autorités organisatrices exploitantes de transport en commun doivent pouvoir assumer pleinement leur rôle de planificateur et coordonnateur de l'offre globale de service.

RECOMMANDATION 13 : Assurer que les nouvelles mobilités sont complémentaires aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, afin d'éviter de diminuer les revenus tarifaires des sociétés de transport en commun et nuire aux avantages intrinsèques au transport collectif.

8. Conclusion

Plusieurs éléments bénéfiques touchant à la fois l'économie, l'environnement et le volet social sont liés à la présence de réseaux de transport en commun et la capacité des sociétés de transport en commun d'offrir un service fiable, sécuritaire, rapide, confortable et fréquent. À titre d'exemple, mentionnons seulement la capacité à réduire la fuite de capitaux à l'extérieur du Québec liée à l'achat de pétrole et de véhicules, à réduire la congestion routière qui freine le développement économique et réduit la qualité de vie, à éviter l'émission de tonnes de GES, à favoriser le déplacement des travailleurs à faible coût pour permettre aux entreprises d'avoir une main-d'œuvre disponible, à l'intégration sociale de personnes vulnérables, etc. Par ses nombreux avantages, le transport en commun doit bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant. Le financement doit répondre aux enjeux actuels de financement de l'exploitation, de développement pour atteindre la hausse d'offre de service prévue à la Politique de mobilité durable, de maintien des actifs, d'électrification et de financement du transport adapté. Les principaux messages à retenir sont qu'il est nécessaire, pour atteindre les objectifs du gouvernement et contribuer à l'essor économique du Québec, de s'assurer que les Québécois peuvent se déplacer plus facilement. La hausse constante du nombre d'habitants en plus d'une motorisation qui augmente plus rapidement que la population ne permettent pas d'anticiper une amélioration de la situation sans un changement marqué dans le domaine du transport.

Une simplification des programmes de financement permettrait également de mettre en œuvre plus rapidement les projets nécessaires à la réalisation des ambitieux objectifs souhaités par le gouvernement. Des sommes importantes font l'objet de communiqués de presse et d'annonces officielles, mais la complexité des programmes et les délais d'approbation trop longs ne sont pas appropriés pour la mise en place d'un système de transport digne du 21^e siècle.

Quant à l'électrification des transports, elle nécessite une mise en œuvre beaucoup plus complexe que simplement l'achat d'autobus électriques. Par exemple, une planification est



nécessaire pour la mise en place des infrastructures et installations de recharge adéquate. Le gouvernement doit confirmer son leadership dans le projet en mettant à la disposition des sociétés de transport un financement pour tous les aspects de l'électrification et en clarifiant le rôle d'Hydro-Québec dans le projet et de tout autre partenaire.

Finalement, la complémentarité des nouvelles mobilités doit aussi être priorisée. Il faut assurer aux STC le leadership dans l'organisation du transport de personnes sur leur territoire de sorte que les nouvelles mobilités soient complémentaires à leurs réseaux plutôt qu'être en concurrence. À défaut de prendre des mesures, ce sont les revenus tarifaires des sociétés qui en souffriront, tout comme la congestion routière et l'atteinte des cibles de diminution de GES.

Les municipalités de même que les usagers ne sont plus en mesure de payer davantage pour les dépenses des réseaux de transport en commun. Leur part est déjà au maximum et, avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation d'autres sources, il y a une nécessité de revoir la répartition des sommes déjà perçues (équilibre routier et transport collectif) et/ou trouver une ou plusieurs nouvelles sources de financement pour le transport en commun.

Sans identifier une source en particulier, les membres de l'ATUQ sont d'avis qu'il est prioritaire de favoriser les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone.

Parallèlement, des actions peuvent également être apportées par le gouvernement pour assurer de réduire ou limiter la hausse du coût des dépenses des projets, notamment en prévenant toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations, ou en diminuant les coûts des projets en augmentant l'efficacité des processus et la rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales.

Plus il y aura de déplacements évités en auto-solo, plus l'économie et l'environnement s'en porteront mieux et la qualité de vie en général sera meilleure. Le coût de l'inaction est bien réel et nous n'avons pas les moyens de repousser cette décision. Sans investissement dans le réseau pour le maintien des actifs, le développement des services de même que pour leurs exploitations, l'électrification et le transport adapté, les impacts négatifs seront nombreux, trop nombreux pour ne pas opter pour la décision d'investir dans le transport en commun. Le transport en commun représente un réel outil de développement économique pour le Québec et c'est pourquoi il doit recevoir le financement nécessaire pour correspondre davantage au 21^e siècle.



9. Synthèse des recommandations

RECOMMANDATION 1 : Augmenter la part réservée au transport collectif afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

RECOMMANDATION 2 : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

RECOMMANDATION 3 : Favoriser les sources cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement et notamment les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à induire un transfert modal et une réduction de la congestion.

RECOMMANDATION 4 : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, sans faire supporter le fardeau additionnel aux usagers du transport en commun et aux municipalités qui ont déjà atteint leur limite.

RECOMMANDATION 5 : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.

RECOMMANDATION 6 : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport.

RECOMMANDATION 7 : Bonifier le financement afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

RECOMMANDATION 8 : Faire une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets.

RECOMMANDATION 9 : Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.



RECOMMANDATION 10 : Mettre en place dans les meilleurs délais les mesures prévues dans la Politique de mobilité durable pour le transport adapté, telles que la révision des modalités des programmes en transport adapté et la révision de la Politique d'admissibilité au transport adapté. Le financement devrait aussi suivre la croissance de la demande.

RECOMMANDATION 11 : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion.

RECOMMANDATION 12 : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

RECOMMANDATION 13 : Assurer que les nouvelles mobilités sont complémentaires aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, afin d'éviter de diminuer les revenus tarifaires des sociétés de transport en commun et nuire aux avantages intrinsèques au transport collectif.



Marc-André Varin, directeur général de l'ATUQ
2000 rue Mansfield, bureau 720
Montréal, Qc, H3A 2Z5
514 280-4640
marc-andre.varin@atuq.com