

Service du greffe

Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs
et au Bureau de la présidence du conseil
Téléphone : 514-872-3000

montreal.ca/sujets/commissions-permanentes — commissions@montreal.ca

COMMISSION SUR LES FINANCES ET L'ADMINISTRATION

Consultation prébudgétaire 2025

RECOMMANDATIONS

La Commission sur les finances et l'administration se réjouit de l'importante participation citoyenne dans le cadre de la consultation publique **Perspectives budgétaires 2025**, qui porte sur le financement du transport collectif métropolitain. Elle remercie les citoyennes et citoyens, les organisations de la société civile ainsi que les personnes expertes de l'extérieur du Québec qui se sont mobilisées pour présenter leur avis et opinion à la Commission. Elle rappelle que la participation citoyenne contribue aux réflexions et éclaire les recommandations. Les membres de la Commission tiennent de plus à remercier le Service des finances pour son appui constant pendant ses travaux.

Alors que les municipalités de l'agglomération de Montréal font face à d'importants défis, les membres de la Commission soulignent que le transport collectif est un service essentiel et invitent l'Administration municipale et l'ensemble des parties prenantes impliquées à développer une vision commune afin de maintenir, de promouvoir et de développer les services de transport collectif.

Les membres de la Commission espèrent contribuer aux démarches de l'Administration municipale vers un financement prévisible et pérenne du transport collectif à l'échelle métropolitaine.

À l'issue de ses travaux, durant lesquels la Commission a analysé les propositions et les commentaires reçus, elle soumet les constats et les recommandations suivantes :

1. Le transport collectif, un service essentiel

CONSIDÉRANT que le transport collectif doit être considéré comme un service essentiel au même titre que la santé et l'éducation, ainsi qu'une nécessité dans la lutte contre les changements climatiques;

CONSIDÉRANT que les services de transport collectif constituent un puissant outil d'inclusion sociale et de développement économique et qu'en conséquence, toute coupe dans l'offre globale de service doit être évitée;

CONSIDÉRANT que le transport collectif est un élément de réponse à de nombreux enjeux, comme la congestion routière, la pollution de l'air et l'étalement urbain;

CONSIDÉRANT que l'augmentation des services de transport collectif dans les villes liées et les quartiers non centraux favoriserait un transfert modal et permettrait de réduire l'utilisation de la voiture, et ce, dans la mesure où l'offre est adaptée aux spécificités du territoire;

CONSIDÉRANT que la valeur du transport collectif ne devrait pas être mesurée selon sa rentabilité, car un service public n'a pas la vocation d'être rentable.

La Commission formule les recommandations suivantes à l'Administration :

- R-1.** Réitérer sa vision du transport collectif comme un service essentiel et fédérer autour de cette vision les autres paliers gouvernementaux, qui doivent contribuer au financement du transport collectif à la hauteur de leurs responsabilités.
- R-2.** Maintenir l'offre globale de service en transport collectif et s'engager à poursuivre le développement de cette offre sur tout le territoire de l'agglomération de Montréal, en gardant à l'esprit que le développement de cette offre doit être adapté en fonction des particularités du territoire.

2. Assurer conjointement le financement du transport collectif

CONSIDÉRANT le déséquilibre annuel majeur et croissant du cadre financier du transport collectif métropolitain, qui était estimé, lors du lancement de la consultation prébudgétaire 2025, à plus de 560 M\$ en 2025 et à près de 700 M\$ en 2028;

CONSIDÉRANT que les défis du transport collectif demeurent nombreux et importants et qu'il continuera de souffrir d'un manque à gagner les prochaines années;

CONSIDÉRANT que les grandes municipalités du Québec font face à une augmentation démographique importante qui entraîne davantage de besoins en matière de transport collectif;

CONSIDÉRANT qu'il faut prévenir le déficit d'entretien des actifs en transport collectif, qui pourrait entraîner une diminution de l'achalandage et des revenus;

CONSIDÉRANT que le cadre financier du transport collectif métropolitain doit également intégrer les coûts d'exploitation et d'immobilisation de plusieurs nouveaux projets, incluant la mise en service des nouvelles antennes du Réseau express métropolitain (REM), le prolongement de la ligne bleue du métro et la mise en service de voies réservées;

CONSIDÉRANT que l'enjeu du financement du transport collectif est partagé par plusieurs sociétés de transport à travers le Canada, notamment à Toronto et à Vancouver;

CONSIDÉRANT que dans d'autres pays du G7, les gouvernements supérieurs participent au financement des opérations du transport collectif dans la mesure où celui-ci permet à ces gouvernements de remplir certaines de leurs responsabilités, comme l'environnement;

CONSIDÉRANT que les gouvernements supérieurs orientent certains choix d'investissement des sociétés de transport sans entièrement compenser ces choix;

CONSIDÉRANT que le modèle financier du REM, pourtant un service public de transport collectif, permet à son exploitant d'être rémunéré selon un tarif prévisible qui couvre les coûts d'exploitation et d'immobilisation, en plus d'un rendement de 8 %;

CONSIDÉRANT que le gouvernement du Québec a signé un contrat avec CPDQ Infra afin qu'elle soit rémunérée selon un tarif prévisible et que les villes sont contraintes à contribuer aux coûts du REM;

CONSIDÉRANT que les coûts du REM accapareront une part croissante des subventions à l'exploitation versées par le gouvernement du Québec et que, faute de nouveaux revenus, une partie des sommes affectées aux organismes publics de transport collectif (OPTC) de la grande région métropolitaine doit être redistribuée au REM;

CONSIDÉRANT que le plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable 2030 du Québec prévoit une augmentation de 5 % par année de l'offre de services du transport collectif;

CONSIDÉRANT le Chantier sur le financement de la mobilité durable du gouvernement du Québec, dont les activités se sont déroulées en 2019 et dont les conclusions sont toujours attendues;

CONSIDÉRANT que le gouvernement du Canada a mis en place un Fonds permanent pour le transport en commun de 3 milliards de dollars par année à compter de 2026-2027 pour le financement des immobilisations des sociétés de transport collectif au Canada, mais que ce fonds ne servira pas à financer l'exploitation;

CONSIDÉRANT que l'engagement des trois paliers de gouvernement est essentiel pour développer un cadre financier stable et prévisible pour le transport collectif;

CONSIDÉRANT que la Société de transport de Montréal (STM) propose qu'un forum de discussion tripartite soit établi avec les trois paliers de gouvernement pour encadrer l'élaboration d'un modèle de financement durable et à long terme adapté au transport collectif, un modèle qui tiendrait compte de l'ensemble des coûts en capital et des frais d'exploitation nécessaires à la prestation de services de transport en commun;

CONSIDÉRANT que les OPTC ont besoin de sources de financement prévisibles, stables, récurrentes et adaptées au transport collectif.

La Commission formule les recommandations suivantes à l'Administration :

- R-3.** Recommander au gouvernement du Québec d'adopter rapidement une stratégie de financement et d'investissement à long terme pour le maintien et le développement du réseau de transport collectif métropolitain.
- R-4.** Demander au gouvernement du Québec qu'il assume tous les coûts imputés aux municipalités liés à l'entente signée avec CDPQ Infra quant au REM.
- R-5.** Inviter les paliers de gouvernement supérieur à travailler avec l'Union des municipalités du Québec et la Fédération canadienne des municipalités afin de développer un nouveau modèle de financement pour le transport collectif.
- R-6.** Interpeller le gouvernement canadien afin qu'il s'engage dans l'élaboration d'un modèle de financement durable adapté au transport collectif, qui tiendrait compte de l'ensemble des coûts d'immobilisations et des frais d'exploitation nécessaires à la prestation de services de transport collectif de qualité supérieure.

3. Optimiser le réseau de transport collectif

CONSIDÉRANT que la STM s'est engagée à générer 100 M\$ en économies récurrentes sur cinq ans en optimisant ses actifs, en améliorant sa productivité et son efficacité, en effectuant des mutualisations internes et externes et en commercialisant ses services;

CONSIDÉRANT que des audits indépendants des sociétés de transport collectif permettront d'identifier des pistes d'optimisation, mais que l'optimisation des dépenses ne suffira pas à combler le déficit du transport collectif;

CONSIDÉRANT que les besoins d'entretien des actifs et le sous-investissement dans le maintien de ceux-ci exercent une pression sur le budget d'exploitation de la STM et réduisent la performance de l'offre de service;

CONSIDÉRANT l'importance de la transparence dans la performance des OPTC;

CONSIDÉRANT que la Ville de Montréal s'est engagée à atteindre une cible de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030 et que le transport collectif s'inscrit dans la solution pour réduire les émissions de GES;

CONSIDÉRANT que le gouvernement du Québec veut électrifier la moitié des autobus urbains, qui représentent 69 % des autobus en circulation, et que cela représente un potentiel de réduction d'émission de GES de 0,3 %;

CONSIDÉRANT que des autobus coincés dans des bouchons de circulation diminuent leur fiabilité, leur rapidité et leur attractivité et augmentent le coût du budget de fonctionnement;

CONSIDÉRANT qu'une augmentation de la vitesse commerciale¹ des autobus par des mesures préférentielles (ex. voies entièrement réservées, feux prioritaires, feux intelligents) contribuerait à optimiser les actifs;

CONSIDÉRANT la refonte du réseau d'autobus entamée par la STM dans certains quartiers, ainsi que l'implantation des services rapides par bus (SRB) Pie-IX, Sauvé/Côte-Vertu et Henri-Bourassa;

CONSIDÉRANT qu'une plus grande accessibilité à un mode de transport collectif structurant favorise un transfert modal vers le transport collectif;

CONSIDÉRANT qu'une augmentation de l'achalandage des réseaux de transport collectif peut soutenir et relancer le transport collectif.

La Commission formule les recommandations suivantes à l'Administration :

- R-7.** Encourager la STM à poursuivre ses efforts d'optimisation et à faire un suivi des audits indépendants qui seront déposés prochainement.
- R-8.** Demander à la STM de déposer un portrait global détaillant ses actifs, leur indice de vétusté et leur valeur de remplacement afin de mieux évaluer l'impact des décisions budgétaires et de prévoir les investissements nécessaires.
- R-9.** Demander au gouvernement du Québec d'allonger l'échéancier d'électrification des transports collectifs contenu dans son Plan pour une économie verte 2030 et d'injecter les sommes prévues à cet effet pour maintenir et développer l'offre de services en transport collectif.
- R-10.** Inciter la STM et les autres OPTC, en collaboration avec l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), à développer des stratégies d'augmentation de l'achalandage, telles qu'une campagne de communication rappelant le caractère

¹ Vitesse moyenne pendant une course, temps de stationnement compris. Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française.

essentiel du transport collectif et visant à renforcer la perception de sécurité, de propreté et de la qualité de l'expérience à la grandeur du réseau.

- R-11.** Accélérer, en collaboration avec les arrondissements et les villes liées de l'agglomération de Montréal, le déploiement de mesures préférentielles pour les autobus et régler de manière prioritaire les points de congestion réguliers.
- R-12.** Encourager les entreprises à adopter des plans de gestion des déplacements qui favorisent l'utilisation des transports collectifs pour leur personnel, et ce, afin de contribuer à l'augmentation de l'achalandage.
- R-13.** Demander à l'ARTM de prioriser les modes de transport collectifs structurants qui ont un plus grand potentiel de transfert modal et d'augmentation de l'achalandage.

4. Optimiser les sources de financement actuelles

CONSIDÉRANT que les services de transport collectif de la région métropolitaine trouvent leur financement dans les sommes accordées par le gouvernement du Québec, par celles des municipalités à travers l'ARTM, par les contributions des personnes usagères et par leurs revenus autonomes;

CONSIDÉRANT que le gouvernement du Québec veut réduire son financement de l'exploitation du transport collectif au cours des prochaines années, faisant passer son soutien financier général à l'ARTM de 150 M\$ en 2024 à 30 M\$ en 2028;

CONSIDÉRANT que le cadre financier 2024-2028, déposé à l'automne 2023 par le gouvernement du Québec, faisait passer les contributions municipales de 930 M\$ en 2023 à 1 453 M\$, c'est-à-dire de 31 % à 41 % des contributions totales au financement;

CONSIDÉRANT que certaines sources de financement du transport collectif n'ont pas été indexées, comme le droit d'immatriculation (pas indexé depuis 1992) et la taxe provinciale sur les carburants (pas indexée depuis 2013);

CONSIDÉRANT que la taxe québécoise sur les carburants est l'une des plus faibles des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE);

CONSIDÉRANT la majoration de la taxe sur les carburants de 3 ¢/litre perçue sur le territoire de la région métropolitaine et versée à l'ARTM pour financer les services d'exploitation du transport en commun d'exo, et que cette majoration n'a pas été augmentée depuis 2010;

CONSIDÉRANT que la société de transport de Vancouver, TransLink, reçoit les recettes d'une taxe sur l'essence de 18,5 ¢/litre, ce qui représente 21 % du budget total en transport collectif;

CONSIDÉRANT que l'indexation de la taxe sur les carburants et de sa majoration permettrait de maintenir leur valeur réelle et de générer des revenus supplémentaires à court et moyen termes, tout en encourageant le transfert modal vers le transport collectif et la transition du parc automobile vers l'électrique;

CONSIDÉRANT que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a adopté une résolution le 30 mai 2024 visant à accroître le montant de la taxe sur l'immatriculation perçue sur les véhicules de promenade immatriculés dans le Grand Montréal, qui s'établira à 150 \$, à compter du 1^{er} janvier 2025;

CONSIDÉRANT l'importance de moduler les droits et les taxes liés à l'automobile en fonction des caractéristiques et de la valeur de celle-ci;

CONSIDÉRANT qu'en 2022, le gouvernement du Québec a diminué de 66 % à 25 % la part des revenus tirés du marché du carbone qui sont destinés au financement du transport collectif;

CONSIDÉRANT la proportion de l'espace public consacré au stationnement, qui engendre des coûts importants pour les municipalités (entretien, surveillance);

CONSIDÉRANT qu'il existe des taxes sur les parcs de stationnement non résidentiel et qu'élargir celles-ci pourrait être une mesure applicable à court terme par les municipalités;

CONSIDÉRANT qu'un sondage réalisé en 2019 par la Commission du transport de la CMM révèle que 70 % de la population de la grande région montréalaise est favorable à l'imposition d'une taxe sur les grands terrains de stationnement intérieur et extérieur finançant le transport collectif²;

CONSIDÉRANT que TransLink bénéficie d'une taxe sur le stationnement qui représente 4 % de ses revenus;

CONSIDÉRANT que certains quartiers n'ont pas accès à une offre de transport collectif efficace et que ce sont souvent les personnes moins nanties qui habitent les zones moins bien desservies par le transport collectif;

CONSIDÉRANT que des mécanismes d'équité doivent être envisagés pour ne pas pénaliser indûment les groupes les moins aptes à s'adapter et pour s'assurer d'une meilleure disponibilité des alternatives;

² Sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal. [Rapport de la commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal.](#)

CONSIDÉRANT que les modulations de tarifs existantes à la STM, y compris la gratuité des tarifs pour les personnes âgées de 65 ans et plus, doivent être préservées.

La Commission formule les recommandations suivantes à l'Administration :

- R-14.** Demander au gouvernement du Québec et à la CMM d'indexer annuellement à l'indice des prix à la consommation la taxe sur les carburants et les taxes et droits d'immatriculation.
- R-15.** Demander au gouvernement du Québec que les sommes non indexées depuis plusieurs années soient compensées pour le financement du transport collectif.
- R-16.** Demander au gouvernement du Québec de moduler le droit d'immatriculation additionnel pour les véhicules de luxe ainsi qu'en fonction des caractéristiques du véhicule, comme le calibre, le poids ou la taille, et que ces sommes supplémentaires soient réservées au financement du transport collectif.
- R-17.** Demander au gouvernement du Québec de ramener à 66 % la part des revenus du marché du carbone dédiée au transport collectif.
- R-18.** Étendre rapidement l'application de la taxe sur les parcs de stationnement non résidentiel à un plus grand nombre de terrains extérieurs sur le territoire de la Ville de Montréal.

5. Diversifier les sources de financement

CONSIDÉRANT qu'une plus grande diversification des sources de revenus contribuerait à limiter les risques budgétaires et à diminuer la dépendance aux fonds gouvernementaux;

CONSIDÉRANT que le transport collectif ne bénéficie pas seulement aux personnes usagères et que l'ensemble des bénéficiaires du transport collectif doivent participer à son financement;

CONSIDÉRANT que la STM demande de pouvoir s'unir avec des promoteurs pour générer des revenus à partir du développement immobilier au-dessus et autour des infrastructures en transport collectif;

CONSIDÉRANT que la valorisation immobilière des actifs de la STM peut permettre de générer des revenus de manière autonome et que la construction de logements autour des stations de métro (développement de type *Transit oriented development*) contribuerait à augmenter l'achalandage, et ainsi les recettes tarifaires;

CONSIDÉRANT que le dossier d'affaires du prolongement de la ligne bleue du métro évalue à 310 M\$ les revenus pouvant être générés par la valorisation des terrains et des infrastructures à proximité de cette ligne de métro;

CONSIDÉRANT que les infrastructures de transport collectif constituent un élément d'attractivité pour les employeurs et que les déplacements des travailleurs et travailleuses représentent une part importante des coûts de transport collectif;

CONSIDÉRANT que la région Île-de-France a créé en 1971 le versement mobilité, soit une taxe sur la masse salariale, qui finance environ 45 % de l'exploitation et la modernisation du réseau de transport collectif, qui est payé par les entreprises et les administrations publiques de plus de 11 personnes salariées et qui est basé sur la masse salariale agrégée;

CONSIDÉRANT que le versement mobilité finance environ 50 % de l'exploitation et la modernisation du réseau de transports en commun de Lyon, une métropole moins peuplée que Montréal, qui génère près de deux fois plus de déplacements par jour en transports collectifs;

CONSIDÉRANT que des villes ont adopté des taxes sur la masse salariale pour financer le transport collectif, comme New York (*Payroll Mobility Tax*, taux variant de 0,11 % à 0,34 %) et Portland (*Oregon Transit Tax*, taux de 0,10 %);

CONSIDÉRANT qu'une taxe sur la masse salariale constitue une forme stable et pérenne de financement pour le transport collectif et qu'elle peut être modulée en fonction de la disponibilité du transport collectif à proximité de l'entreprise ou encore des plans de gestion des déplacements pour leur personnel;

CONSIDÉRANT que les redevances de développement pourraient financer de nouvelles infrastructures rendues nécessaires par le développement et qu'un règlement sera émis dans les prochains mois par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) pour encadrer ce pouvoir;

CONSIDÉRANT que l'ARTM a le pouvoir de mettre en place une redevance de transport et que la CMM recommandait en 2019 de « [d]emander à l'ARTM d'évaluer les revenus potentiels provenant d'une redevance de transport comme une source additionnelle au cadre financier et, tel que prévu à sa loi constitutive, de consulter la Communauté dans l'identification des territoires qui seraient assujettis à une telle redevance »³.

CONSIDÉRANT que les redevances de transport permettent de créer un lien direct entre la valeur des propriétés et la valeur de l'accès au transport collectif;

³ Idem.

CONSIDÉRANT qu'un péage de congestion envoie un signal de prix aux automobilistes sur le coût d'entretien des infrastructures routières et le coût de la congestion;

CONSIDÉRANT que la perte de productivité attribuable à la congestion routière dans la région métropolitaine était estimée à 4,2 G\$ en 2018;

CONSIDÉRANT que les vols internationaux émettent beaucoup de GES, que le nombre de voyages en avion a crû en moyenne de 3,3 % par année au Québec⁴, soit davantage que les autres provinces canadiennes, et qu'une taxe sur les vols internationaux pourrait s'avérer efficace pour financer le transport collectif;

CONSIDÉRANT que de nombreux pays ont instauré une taxe de séjour, qui permet de faire contribuer les personnes de passage aux frais liés à l'activité touristique du territoire et dont les recettes peuvent être affectées au développement des infrastructures de tourisme;

CONSIDÉRANT que la France a adopté une loi instituant une nouvelle taxe (taxe additionnelle à la taxe de séjour) au profit du service de transport collectif Île-de-France Mobilités, et que cette taxe tourisme rapportera 200 M€, selon les prévisions 2024;

CONSIDÉRANT que l'implantation d'une taxe kilométrique permettrait d'envoyer un signal de prix aux automobilistes sur le coût d'entretien des infrastructures routières et le coût de la congestion;

CONSIDÉRANT que l'étude préliminaire pour une contribution kilométrique de la CMM conclut que « [l]a tarification kilométrique est une mesure d'écofiscalité envisageable à moyen et long termes » et qu'elle « nécessite de développer les meilleurs outils technologiques, de procéder à des modifications législatives et d'instaurer des structures de gouvernance appropriées »⁵;

CONSIDÉRANT que la taxe kilométrique permettrait de pallier la baisse de recettes tirées de la taxe sur les carburants qui découle de l'utilisation de véhicules électriques et qu'elle permettrait d'appliquer le principe d'utilisateur-payeur aux utilisateurs de véhicules électriques;

CONSIDÉRANT qu'il serait cohérent de déployer la taxe kilométrique sur un territoire plus vaste que la seule région métropolitaine de Montréal;

CONSIDÉRANT que le pouvoir d'instaurer de nouvelles sources de financement est partagé entre différentes instances et paliers de gouvernement.

La Commission formule les recommandations suivantes à l'Administration :

⁴ Francis Vailles, La Presse, « [Moins d'autobus, mais déplacements records en avion](#) ».

⁵ [Fiche synthèse. Financement de la mobilité durable : Étude préliminaire pour une contribution kilométrique](#). Communauté métropolitaine de Montréal.

- R-19.** Mandater la Commission sur les finances et l'administration d'étudier de nouvelles avenues de financement du transport collectif spécifiques aux municipalités.
- R-20.** Demander à la CMM d'étudier la mise en place de nouvelles avenues de financement dédiées au transport collectif.
- R-21.** Demander au gouvernement du Québec d'étudier de nouvelles avenues de financement dédiées au transport collectif et de permettre aux sociétés de transport en commun de s'unir avec des promoteurs pour réaliser des travaux de construction et ainsi valoriser leurs droits aériens.

Sur une proposition de M. Laurent Desbois, appuyée par M. Sylvain Ouellet, les recommandations ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique qui s'est tenue le 28 juin 2024, par visioconférence.