



Mémoire de la Ville de Montréal

Présenté dans le cadre de la consultation d'Infrastructure Canada
sur le financement permanent du transport en commun au Canada

Le 14 octobre 2022

TABLE DES MATIÈRES

Introduction - Remarques préliminaires.....	3
Une approche de financement renouvelée avec les partenaires.....	3
Travailler en amont et en transparence.....	3
La pierre angulaire : entretien et exploitation.....	5
Les opportunités et ambitions du transport en commun.....	7
Logement.....	7
Carboneutralité et retombées économiques.....	7
Inclusion.....	7
Développement économique.....	8
La part de l'achalandage.....	8
Conclusion.....	9
Sommaire des recommandations.....	10

Introduction - Remarques préliminaires

Au cours de l'été 2022, Infrastructure Canada (IC) lançait une consultation nationale sur le financement permanent du transport en commun (TC) et plus particulièrement, sur la structure du *Fonds permanent pour le transport en commun du Canada*. Cette consultation est conséquente à l'annonce du gouvernement du Canada (GC) d'investir, à compter de 2026-2027, trois milliards de dollars par an pour le financement permanent du TC.

Métropole du Québec et deuxième plus grande ville du Canada, la Ville de Montréal se réjouit de l'approche progressiste du GC et se doit de saluer l'initiative. Le transport en commun joue un rôle névralgique à Montréal et au sein de sa région métropolitaine. L'influence positive du TC à de très nombreux égards (ex: mobilité, environnement, aménagement du territoire, développement économique, habitation) est reconnue et doit être encouragée afin de poursuivre et bonifier son élan.

Par le biais du présent mémoire, la Ville de Montréal souhaite partager certaines considérations qu'elle juge incontournables afin de maximiser le potentiel des fonds promis par le GC pour le financement du TC. La Ville de Montréal demeure convaincue qu'étant donné l'éventail de contextes locaux et la complexité de la réalité du financement du transport en commun au sein du Canada, les particularités locales et l'achalandage doivent être au premier chef de l'analyse de financement du TC. Il en va de même pour le soutien financier des activités d'exploitation et d'entretien, qui ne peuvent être assumées uniquement par la Ville de Montréal et ses partenaires. Finalement, un travail collaboratif, basé sur les besoins et la planification entre les parties impliquées, demeure une approche gagnante.

Une approche de financement renouvelée avec les partenaires

Travailler en amont et en transparence

Étant donné que le support financier des paliers de gouvernement est incontournable pour l'occurrence de projets de TC au sein des municipalités canadiennes, la coordination et la planification conjointe de ce support financier sont de la plus haute importance.

En effet, sur le terrain, la Ville de Montréal, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et son opérateur, la Société de transport de Montréal (STM), disposent d'une connaissance fine de l'état du réseau montréalais de TC. Elles sont les mieux placées pour identifier ce qui est requis en la matière sur ce territoire.

De plus, alors que l'aménagement du territoire et la planification du TC relèvent des compétences municipales et provinciales, nous considérons qu'il est important que le GC permette des programmes de financement accessibles dès la phase de planification. Il est primordial que l'accessibilité aux ressources financières pour le développement du TC soit

visibles dès la planification de nouveaux projets, en particulier d'aménagements du territoire, afin d'inclure du TC dès les premières phases du projet.

Une telle approche basée sur la transparence et l'ouverture présente l'avantage indéniable d'assurer la prévisibilité des sommes et peut se baser sur le maintien d'une communication franche tout au long du processus. La reconnaissance par le GC de l'expertise des municipalités et des organismes de transport en matière de planification du TC permet le développement d'une vision à long terme et la fondation d'une relation de confiance. Des ressources financières adéquates, prévisibles et flexibles sont requises.

Il importe également de noter que la région métropolitaine de Montréal est assujettie à de nombreux documents de planification du territoire. Ceux-ci œuvrent à différentes échelles et disposent d'objectifs en matière de transport, de logement, d'inclusion et de développement économique, entre autres. L'atteinte de ces objectifs requiert beaucoup de collaboration et de cohérence sur le territoire. De plus, soulignons l'obligation pour les municipalités québécoises d'obtenir l'autorisation préalable du gouvernement du Québec pour conclure une entente avec un autre gouvernement au Canada, ce qui entraîne des délais hors du contrôle municipal.

Ainsi, le dévoilement du plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) laisse entrevoir d'importants changements qui impacteront sans équivoque le financement et le développement du TC au Québec.

À titre d'exemple, les démarches entreprises par la Ville de Montréal auprès de Ressources naturelles Canada peu de temps après l'annonce du programme 2 milliards d'arbres peuvent paver la voie à un processus de collaboration. En effet, celles-ci ont permis d'ajuster le programme à la réalité de foresterie urbaine de Montréal et d'assurer l'obtention de financement adéquat, par la Ville de Montréal.

Recommandation 1 :

- **Permettre un financement prévisible du développement du TC dès les premières phases de planification de projets d'aménagements du territoire par les municipalités et les opérateurs de transport en commun dans le respect des outils de planification du territoire.**

La pierre angulaire : entretien et exploitation

La crise climatique et l'augmentation de la fréquence des événements météorologiques extrêmes démontrent sans équivoque la prépondérance du maintien d'actifs et de l'entretien, notamment à travers les opérations d'exploitation. Nonobstant ce contexte d'urgence, il ne fait aucun doute que les coûts d'entretien et d'exploitation requis pour le bon fonctionnement d'un réseau de TC iront en augmentant. Les infrastructures vieillissantes, le renouvellement des équipements et la diligence pour l'octroi d'un service de TC de qualité, jumelés aux besoins

d'adaptation aux changements climatiques, amènent l'entretien et l'exploitation au premier plan des besoins financiers en TC.

En effet, financer des projets de développement du TC à raison de milliards de dollars tout en se détachant des responsabilités financières qui suivent la mise en service de ces projets apparaît contre-productif. Une telle façon de procéder peut nuire au développement du TC, puisque les exploitants et responsables des opérations du TC, conscients des impacts financiers à long terme de ces projets, pourront hésiter à aller de l'avant et délaisseront à long terme le développement du TC, au profit de l'entretien et de l'exploitation du réseau existant.

À l'heure actuelle, les municipalités et exploitants de réseaux de TC doivent déjà faire "compétitionner" leurs ressources financières entre le financement de nouvelles infrastructures et l'entretien des infrastructures existantes. Cette situation n'est pas viable et destine à de difficiles choix, tels le refus de nouveaux investissements et le maintien de situations d'iniquité relatives à l'offre locale de TC. Assurer la pérennisation des réseaux actuels est fondamental, car ceux-ci doivent s'appuyer sur des infrastructures et des équipements fonctionnels et sécuritaires. Il est de la responsabilité du GC de rassurer les municipalités et exploitants de réseaux de TC quant à leur inquiétude pesante de recevoir du financement tout en sachant ne pas être en mesure d'assurer les responsabilités qui s'en suivront.

Le tout nouveau programme OASIS du gouvernement du Québec, qui vise à soutenir des projets de verdissement dans le but de réduire les impacts des vagues de chaleur et des pluies torrentielles, est intéressant à ce niveau. Il est structuré de manière à assurer la pérennité des infrastructures qu'il financera. En ce sens, le dernier des trois volets (Volet 3) du programme est dédié à l'entretien des actifs qui auront d'abord été analysés (Volet 1), puis réalisés (Volet 2) grâce au programme. La structure en continuum de ce programme pourrait être adaptée au financement de projets de TC.

De plus, la volatilité du monde actuel, démontrée hors de tout doute par la pandémie que nous finissons de traverser, vulnérabilise grandement le TC, déjà aux prises avec une situation fragile. Il importe de se parer devant de telles probabilités, notamment par le biais d'analyses de cycle de vie des infrastructures, et par l'indexation du financement ou de garanties contre des perturbations économiques qui affecteraient le TC. Le GC doit reconnaître la situation financière précaire qui perdure dans le domaine du TC, le besoin de développer l'offre, mais aussi l'importance capitale de supporter adéquatement l'entretien, l'exploitation et le maintien d'actifs.

Recommandation 2 :

- **Contribuer au financement de l'entretien, de l'exploitation et du maintien d'actifs du TC pour assurer la pérennité et le maintien d'une offre de qualité.**

Les opportunités et ambitions du transport en commun

Logement

Montréal n'échappe pas à la crise du logement qui sévit un peu partout au Canada. Le soutien du gouvernement fédéral à la construction de logements est primordial. Alors que la Ville de Montréal est d'avis que les nouveaux logements abordables et sociaux qui seront construits, notamment grâce au nouveau [règlement pour une métropole mixte](#), doivent être desservis par du TC fiable, il serait risqué de conditionner de trop larges sommes réservées au TC à la construction de logements sociaux et abordables.

Le cadre bâti déjà dense de Montréal restreint les efforts possibles en termes de construction et de densification du territoire. Ainsi, il serait déplorable que Montréal ne soit pas en mesure de profiter de certains fonds, puisque l'obtention de ceux-ci nécessite le respect d'un trop grand nombre de conditions relatives au logement.

Carboneutralité et retombées économiques

La Ville de Montréal est déterminée à atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Elle l'a explicitement indiqué dans son Plan Climat 2020-2030. Le transport en commun dispose d'un fort potentiel de réduction des GES de la collectivité montréalaise considérant la part colossale que représentent les transports dans le bilan des émissions de GES. Pour ce faire, la Ville souhaite d'abord et avant tout encourager le transfert modal vers le transport en commun et le transport actif. Il s'agit du premier pas crucial, car sa réalisation permet de réduire la congestion routière, qui pave la voie pour un environnement plus sécuritaire, propre et calme.

Inclusion

Dans le contexte de la crise climatique actuelle, il ne devrait plus y avoir de secteurs de la métropole du Québec dits 'pauvres' en TC ou d'écarts quant au droit de se déplacer dans la ville. Il a été démontré, à bien des égards, que la possibilité de se déplacer favorise l'inclusion sociale et économique des individus, et ce, particulièrement pour les individus aux prises avec une situation économique moins favorable.

L'utilisation sporadique actuelle des notions et définitions de l'équité en transport et d'indicateurs d'exclusion sociale liée au transport doit faire place à une utilisation systématique au moment de l'analyse et de la planification du TC, du territoire et de l'habitation. Il faut assurer une définition claire et adaptée à la réalité locale des concepts susmentionnés.

Recommandation 3 :

- **La Ville de Montréal s'est dotée de nombreuses balises pour favoriser le développement du logement social, l'inclusion sociale dans les TC et l'atteinte de la carboneutralité d'ici 2045. Pour y arriver, elle a besoin de programmes de TC qui soient accessibles sans contraintes additionnelles. Aussi, la Ville de Montréal déconseille fortement au GC de complexifier l'accès au financement du TC et de favoriser des programmes prévisibles et sur le long terme.**

Développement économique.

Un transfert modal vers le TC génère d'importantes retombées économiques. En effet, au Québec, le transport en commun est responsable de retombées économiques trois fois supérieures à celles du transport privé par automobile. Ce fait s'explique notamment parce que le Québec est un important producteur et exportateur d'équipements de TC. Ainsi, les objectifs économiques nationaux sont plus facilement atteints grâce à des mesures soutenant l'accroissement de la part modale du TC.

Bien que la majorité des dépenses relatives au TC soient déjà de nature nationale, il est pertinent pour IC de soutenir les fournisseurs d'équipements en TC nationaux vers la carboneutralité via divers incitatifs relatifs à la recherche et au développement. Il en va de même pour les incitatifs envers le contenu canadien, la valorisation de l'innovation et la mise en place de mécanismes d'approvisionnement et d'échanges entre les acteurs et les secteurs publics et privés. Cette approche apparaît plus prometteuse que l'imposition de critères d'approvisionnement strictes pour l'octroi de contrats.

Recommandation 4 :

- **Maximiser les retombées économiques et tendre vers la carboneutralité grâce à des incitatifs destinés aux fournisseurs d'équipements de transport en commun.**

La part de l'achalandage

Tel qu'indiqué, le développement du TC ne peut se concevoir indépendamment de son exploitation. Chaque nouvelle route de TC implique une croissance des coûts d'exploitation qui n'est pas directement proportionnelle à l'augmentation de l'achalandage visée. L'augmentation de la part des usagers et des municipalités dans le financement de l'exploitation du TC ne peut être la seule réponse.

En ce sens, la Ville de Montréal insiste qu'en raison de son statut de métropole et de l'attraction qui s'en suit (ex: étudiants, visiteurs, gens d'affaires, navetteurs), elle doit éponger des frais d'entretien et d'exploitation bien supérieurs à ce qui serait nécessaire si sa seule population utilisait son réseau de TC.

De plus, puisque la densité résidentielle et la densité des activités économiques sont des incitatifs majeurs au transfert modal et à l'utilisation du TC, le cadre bâti dans lequel se déploie le TC doit être conséquent à une certaine densité. Cette concentration d'individus et d'établissements économiques assure un achalandage du réseau de TC.

Dans cet ordre d'idée, une plus grande popularité du transport en commun assure des retombées économiques plus importantes. Cette popularité a également des répercussions positives en matière de réduction des GES et d'atteinte des objectifs de carboneutralité. Finalement, l'utilisation des notions d'inclusion et du droit de se déplacer dans la Ville contribue grandement à l'achalandage du transport collectif.

De ces faits, il apparaît déterminant que le GC ne modifie pas la proportion actuelle achalandage / population (30/70) dans le calcul du financement du TC.

Recommandation 5 :

- **Favoriser un financement prévisible basé sur le calcul déjà utilisé par Infrastructure Canada prenant en compte un équilibre entre le taux d'achalandage et la population desservie.**
- **Limiter le recours aux programmes compétitifs qui défavorisent les grandes villes qui ont de nombreux projets à présenter avec différents stades de développement, et qui entravent la prévisibilité du financement.**

Conclusion

La Ville de Montréal est enthousiaste devant les annonces et démarches entreprises par le gouvernement du Canada. Le transport en commun est de la plus haute importance pour l'avenir de la planète et l'atteinte de nos objectifs communs relatifs à l'aménagement du territoire, au logement, à l'inclusion, à la carboneutralité ainsi qu'au développement économique. Les efforts soutenus en ce sens ne peuvent s'essouffler et doivent impliquer toutes les parties prenantes, de la planification jusqu'à l'entretien.

Le travail collaboratif représente un outil puissant qui saura respecter les compétences, volontés et spécificités des organisations concernées. Les critères que pourraient imposer le GC pour attribuer du financement pour le développement du TC doivent prendre en considération les caractéristiques locales. Une approche mur à mur à travers le pays est à proscrire pour assurer la flexibilité et la planification qui permettront la réalisation de projets.

La Ville de Montréal assure le gouvernement du Canada de sa collaboration pleine et entière et de ses intentions les meilleures envers le transport en commun. Elle est prête à mettre à profit l'expérience acquise et les réflexions internes en cours avec le GC dans l'optique de la pérennité du TC actuel et futur.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1 :

- **Permettre un financement prévisible du développement du TC dès les premières phases de planification de projets d'aménagements du territoire par les municipalités et les opérateurs de transport en commun dans le respect des outils de planification du territoire.**

Recommandation 2 :

- **Contribuer au financement de l'entretien, de l'exploitation et du maintien d'actifs du TC pour assurer la pérennité et le maintien d'une offre de qualité.**

Recommandation 3 :

- **La Ville de Montréal s'est dotée de nombreuses balises pour favoriser le développement du logement social, l'inclusion sociale dans les TC et l'atteinte de la carboneutralité d'ici 2045. Pour y arriver, elle a besoin de programmes de TC qui soient accessibles sans contraintes additionnelles. Aussi, la Ville de Montréal déconseille fortement au GC de complexifier l'accès au financement du TC et de favoriser des programmes prévisibles et sur le long terme.**

Recommandation 4 :

- **Maximiser les retombées économiques et tendre vers la carboneutralité grâce à des incitatifs destinés aux fournisseurs d'équipements de transport en commun.**

Recommandation 5 :

- **Favoriser un financement prévisible basé sur le calcul déjà utilisé par Infrastructure Canada prenant en compte un équilibre entre le taux d'achalandage et la population desservie.**
- **Limiter le recours aux programmes compétitifs qui défavorisent les grandes villes qui ont de nombreux projets à présenter avec différents stades de développement, et qui entravent la prévisibilité du financement.**