

Consultation pré budgétaire 2025 de la Commission sur les finances et l'administration de la ville de Montréal.

Financement des transports collectifs : Explications et solutions possibles

Par Florence Junca Adenot, professeure associée en études urbaines UQAM et co fondatrice de l'Alliance Transit pour le financement des transports collectifs

PRÉSENTATION

Le document de consultation sur les perspectives budgétaires 2025 explique les enjeux importants auxquels sont confrontés les transports collectifs.

Remettons en perspective comment sont financés au Québec, les transports collectifs.

DEUX NIVEAUX : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE entre le gouvernement du Québec qui finance les projets de construction d'infrastructure en TC et les projets majeurs de rénovation, principalement, et le niveau local qui prend a sa charge, principalement, l'exploitation des services de TC, les opérations et l'entretien normal.

Premier niveau : Financement par le Gouvernement du Québec

Tout d'abord les projets de construction de nouveaux équipements de transports collectifs et routiers sont financés à 100% ou moins, et les projets d'entretien majeur à 75% ou moins, par le FORT créé en 2010, sur la base du principe des utilisateurs payeurs et des bénéficiaires payeurs ainsi que de la transparence dans la répartition des contributions.

Ce fonds est financé par les usagers de la route soit la taxe sur les carburants, les droits et permis comme la taxe sur l'immatriculation, 66% des revenus du SPEDE (Fonds vert ou système de plafonnement et d'échange des droits d'émission), et les contributions du Gouvernement du Canada pour la réalisation d'équipements de transport en commun et de projets routiers. Son budget est de l'ordre de 6.5MM\$ et il est maintenant en déficit sous l'effet combiné des baisses des ventes des carburants (véhicules électriques et bi mode en croissance) et de l'augmentation des dépenses.

Le Gouvernement du Québec, depuis 5 ans multiplie les consultations pour réviser la structure de financement des transports collectifs sans y parvenir. Le chantier sur le financement de la politique de mobilité durable (PMD) a remis ses recommandations depuis deux ans.

Or il faut comprendre que ce sont des vases communicants avec le financement local. Ce d'autant plus que la dégradation des équipements vieillissants des transports collectifs va créer

une forte pression financière accrue sur les sociétés de transport, et donc sur les villes, si le FORT n'est plus suffisant. Le métro de Montréal en est un des exemples. Par ailleurs, l'état du réseau routier québécois, financé par le FORT se dégrade aussi. Les revenus décroissent et les dépenses augmentent (inflation, taux d'intérêt, dépenses accrues)

Alors qu'en est-il et quelles sont les solutions pour le FORT?

QU'en est -il?

La taxe sur les carburants n'a pas été indexée depuis 2013 et représente 19 cents sur la facture du litre d'essence payé à la pompe. Indexer la taxe sur l'essence depuis 2013, du taux de l'inflation rapporterait, autour de 480M\$ en 2023-2024, soit le rattrapage de 10 ans (4.5cents le litre), une somme récurrente de 273M\$, et l'ajout d'une cent par an pendant 5 ans, 550M\$.

La taxe sur l'immatriculation de 30\$ n'a pas été indexée depuis 1992. Si indexée les revenus auraient passé de 89.7M\$ à 150M\$, en 2021-2022, soit 60M\$ de plus.

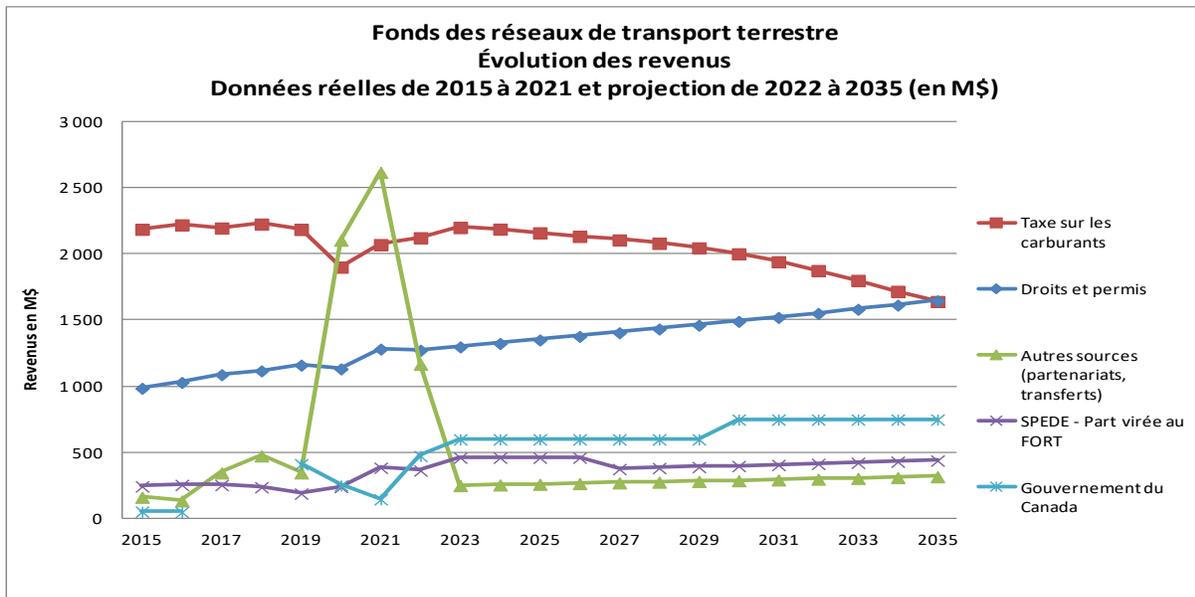
Le Gouvernement du Québec, tout comme la Communauté métropolitaine de Montréal planche sur une taxe de remplacement, la taxe kilométrique basée sur les KM parcourus, mais dont l'implantation complexe ne se fera pas à court terme.

De plus, le Gouvernement du Québec, par décret, le 9 avril 2022, a modifié les contributions du fonds vert aux transports collectifs faisant passer sa part de 66% à 25%, soit un potentiel annuel de l'ordre de 470M\$ ramené à 200M\$, en pleine crise du financement des TC.

Puis, malgré les demandes répétées le ministère des Transports attribue encore 70% du FORT au réseau routier et 30\$ aux TC, alors qu'en Ontario les % sont inversés 30%/70%.

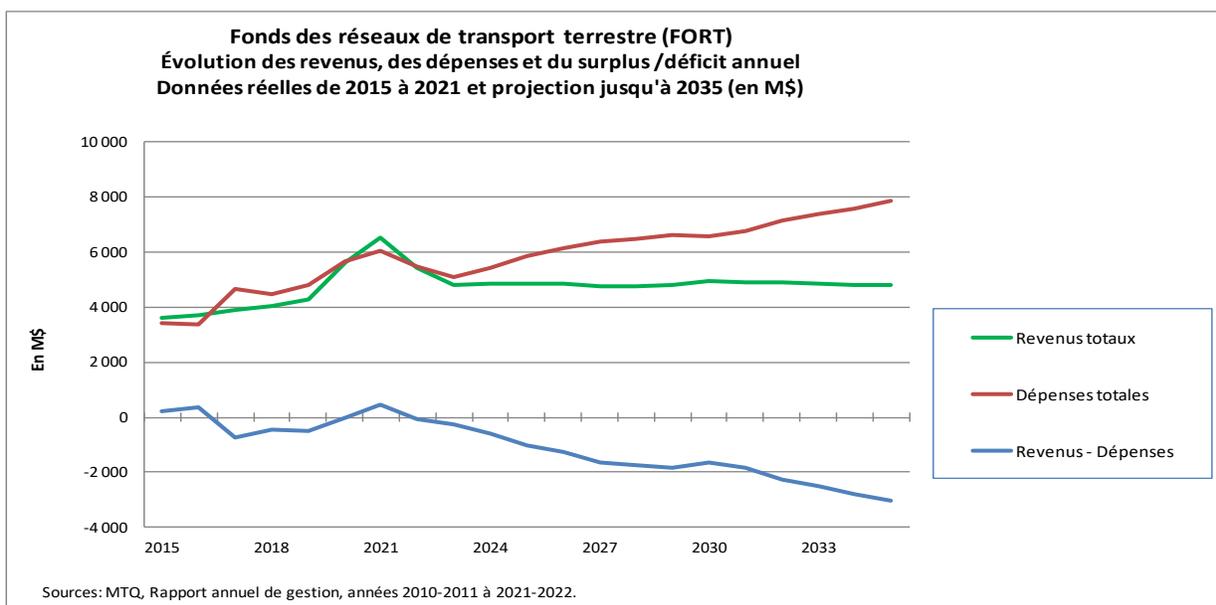
Enfin, le FORT reçoit aussi les contributions du gouvernement du Canada à la réalisation de projets routiers mais surtout ses contributions à la réalisation d'équipements de transport en commun; ces contributions au transport collectif pourraient totaliser 5 182 M\$ au cours de la période 2018-2028 si suffisamment de projets admissibles sont réalisés.

Le gouvernement du Québec a consacré 3,18 milliards \$ à son réseau routier et a perçu 3,35 milliards \$ auprès des usagers de la route, soit 110 % de ses dépenses. Les dépenses directes du gouvernement du Canada peuvent être estimées à environ 470 millions \$ en 2020,¹ tandis que ses revenus étaient de l'ordre d'un milliard \$, soit environ 210 % de ses dépenses.



Des revenus divers sont aussi alloués au FORT. Ils incluent notamment des transferts versés par le gouvernement du Québec à partir du fonds consolidé du revenu. Le FORT ayant été utilisé pour compenser les pertes de revenus subies par le transport collectif en raison de la COVID-19, ces transferts sont soudainement devenus la principale source de revenus du FORT au cours des récentes années, faisant disparaître la prévisibilité de l'évolution des revenus du FORT et augmentant la discrétion politique du Gouvernement sur le partage des ressources.

Pour maintenir l'équilibre financier du FORT, les transferts provenant du fonds consolidé du revenu devraient augmenter d'un milliard \$ prévu pour l'exercice 2022-2023 à près de trois milliards \$ vers 2035 ou doter le FORT de revenus suffisants extérieurs au fonds consolidé et basés sur le principe de l'utilisateur payeur.



Recommandations pour le FORT

- Le conserver comme un fonds dédié basé sur le principe de l'utilisateur payeur.
- Lui accorder les revenus autonomes suffisants pour éviter le recours au fonds consolidé
- Indexer la taxe sur les carburants selon l'inflation depuis 2023 et y ajouter 1 cent par an pendant 5 ans.
- Trouver une taxe équivalente pour les véhicules électriques qui bénéficient gratuitement du réseau.
- Indexer la taxe sur l'immatriculation depuis 1992 et imposer une taxe plus importante pour les grosses cylindrées.
- Développer la taxe kilométrique pour une implantation d'ici 2030.
- Revenir à une contribution de 66% du fonds vert au lieu du décret du 9 avril 2022.
- Viser 50%/50% dans la répartition des fonds entre les routes et les TC d'ici 2030.
- Utiliser plus efficacement les contributions du Gouvernement fédéral et l'usage de la taxe sur les carburants prélevée par le Gouvernement fédéral.

Deuxième niveau: Le financement local métropolitain

Depuis 2017, l'Agence régionale de transport métropolitain (ARTM) planifie, finance, organise, développe et fait la promotion du transport collectif de la région métropolitaine. L'ARTM rassemble les divers revenus dédiés au transport collectif, détermine le financement des quatre organismes publics de transport en commun (OPTC), à savoir la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL), le Réseau de transport de Longueuil (RTL) et Exo. Elle assure également le financement de l'exploitation du REM selon les contrats signés.

Le transport collectif métropolitain est financé conjointement par:

- Les usagers, à travers les recettes tarifaires;
- Les automobilistes de la région métropolitaine, à travers les droits et taxes sur l'immatriculation et l'essence.
- Les contribuables des municipalités de la région métropolitaine (agglomération de Montréal, agglomération de Longueuil, Laval, couronne sud et couronne nord), à travers les contributions municipales versées à l'ARTM.
- Les contribuables québécois et canadiens, à travers les subventions gouvernementales;

En 2019, les gouvernements assument 36% des dépenses, les municipalités, 27%, les usagers, 31%, et les automobilistes, 7% et différentes sources pour le 2% résiduel. Le portrait se complique à partir de 2020, quand la perspective de déficits majeurs se précise, sous l'effet combiné de la chute brutale de l'achalandage découlant de la période de confinement, et de l'augmentation des coûts dans la même période. Les contributions majeures du Gouvernement du Québec ont permis d'éviter le pire soit la fermeture des services.

Mais des changements majeurs viennent d'accélérer la chute de l'achalandage et donc des revenus tarifaires, dans une période où les coûts divers augmentent : Inflation, taux d'intérêts, dépenses d'entretien etc...

- Le télé travail chambarde l'organisation du travail et toute la structure des déplacements, et le télé approvisionnement, modifie les déplacements **vers** les services commerciaux. Cela entraîne une chute des achalandages traditionnels et une remise en question des services à adapter aux nouvelles réalités.
- L'arrivée du REM joue deux mauvais tours financiers : La cannibalisation des revenus des sociétés qui opéraient antérieurement les services, et un contrat signé obligeant l'ARTM à faire absorber les engagements signés par le Gouvernement, pour 15% par les villes de la région métropolitaine.
- Les coûts augmentent pour différentes raisons découlant de l'inflation, des taux d'intérêt, des urgences d'entretien et des nouveaux enjeux.

Le déficit attendu pour la région métropolitaine est annoncé à 565M\$ en 2025 et 700M\$ en 2028. Alors que toutes les politiques gouvernementales mettent les transports collectifs prioritaires comme la PMD qui demande d'augmenter de 5% l'offre de services des transports collectifs, annuellement, le PEV (Plan pour une économie verte) qui met l'accent prioritaire sur les transports collectifs, ou encore la réforme de la loi sur l'urbanisme qui demande de concilier aménagement du territoire et transport.

Recommandations

Au niveau des dépenses : Optimiser et s'adapter aux changements dans les déplacements

- Optimiser les dépenses en retournant toutes les pierres. Les audits en cours vont sans doute suggérer de nouvelles pistes à examiner. Il va falloir en tirer les bons enseignements et les mettre en place si possible. Mais l'ampleur du déficit escompté ne pourra pas se trouver dans la réduction des dépenses quand on analyse la structure des dépenses qui se concentre sur les services d'exploitation des services.
- Reporter les dépenses d'entretien, c'est tentant mais c'est une mauvaise décision car cela accélère la détérioration, rend les services vulnérables et fait augmenter les coûts ultérieurs
- Couper dans les services, par-delà l'optimisation régulière, n'est pas la bonne approche car entraîne le cercle vicieux de moins de passagers et donc moins de revenus, dans un contexte, aussi où les sociétés de transport doivent investir dans l'offre de service pour mieux les adapter aux changements dans les demandes de déplacement.
- Demander aux sociétés de transport de limiter à un % défini maintenant, le % d'augmentation des dépenses pour les 5 prochaines années afin de faciliter le plan de financement du déficit.
- Demander au Gouvernement du Québec de financer entièrement le contrat qu'il a signé avec la CDPQ INFRA pour le REM (contributions de l'ARTM et manque à gagner des revenus cannibalisés des sociétés qui opéraient les services antérieurs). Le REM ne devait rien coûter aux villes et être rentable. Pour finir le Gouvernement s'est engagé à payer une partie de la facture du contrat et a imposé aux villes de contribuer, via l'ARTM. La dernière facture du REM s'élève à 640M\$ et la contribution des villes, 190M\$. Comme les villes n'ont aucun moyen de négocier ce contrat

qu'elles n'ont pas signé, il serait juste et équitable que le Gouvernement assume 100% soit 640M\$, incluant la part des villes de 190M\$

Au niveau des revenus : Mettre en place plus de mesures d'écofiscalité

- Augmenter les revenus liés à l'achalandage en adaptant l'offre des services aux nouveaux enjeux de déplacement, ce qui signifie aussi investir dans de nouvelles offres de service telle que le service à la demande etc..
- Augmenter la taxe sur l'essence perçue au niveau métropolitain de 1 cent par an pendant 5 ans
- Augmenter la taxe sur l'immatriculation selon le montant requis, en plus du montant déjà approuvé de 50\$, pour compléter le financement du déficit prévu.
- Utiliser les fonds déjà prévus pour accorder un rabais sur l'achat des véhicules électriques afin de dégager environ 200M\$ pour les appliquer aux transports collectifs.
- Étaler sur une plus longue période l'obligation de rendre électriques tous les autobus et donc d'adapter aussi les garages et la formation, libérant ainsi des fonds déjà prévus à utiliser pour améliorer l'offre de service TC. (Rappel des données financières).
- Rendre complet et efficace le pouvoir des sociétés de transport de construire sur leurs stations et de conclure des ententes avec des partenaires pour cela. Quintuple avantage : Plus d'achalandage et donc plus de revenus, possibilités d'accélérer la construction de logements abordables, utilisation des infrastructures urbaines déjà présentes, accès aux services de proximité, revenus récurrents. Attention cependant au projet de loi 62 actuellement sur la table qui veut réduire et rendre plus compliqué l'investissement immobilier des sociétés de transport. (Multiples exemples ailleurs).
- Introduire une taxe sur les aménagements.
- Introduire une taxe sur les stationnements non résidentiels. L'agglomération de Montréal compte 500 aires de stationnement non taxées de 100 cases et plus. Une taxe de 10\$ le M2 rapporterait 59M\$.
- **Une mesure audacieuse :**

Parfois, il est profitable d'aborder une situation d'un angle différent. Et si une partie de la solution consistait à faire en sorte que les usagers de la route financent une part substantielle des réseaux routiers municipaux. Les villes disposeraient ainsi d'une marge de manœuvre pour financer le transport en commun. Appliqué aux USA, Allemagne.

En 2021, les villes ont consacré 3 844 M\$ à leurs réseaux routiers et, en contrepartie, ont perçu 94 M\$ auprès des usagers du réseau routier. Même pas 2,5% des dépenses.

Une contribution de l'ordre du 1 000 M\$ couvrirait environ le quart des dépenses municipales en voirie. Un montant de 1 000 M\$ correspondrait à une hausse de 9c/litre des taxes sur les carburants (1c/l = 110 M\$). On pourrait éliminer environ 100 M\$ en aide du FORT aux réseaux municipaux. La mécanique de perception est en place.

Le défi serait de concevoir une formule de répartition entre les municipalités: longueur des réseaux, caractéristiques des réseaux, étendue des territoires.....

Les deux unions municipales pourraient soutenir pareille revendication. Elle serait plus facile à justifier qu'une autre taxe perçue auprès des usagers de la route pour financer le TC.

La mesure profiterait à toutes les municipalités. Reste à estimer quel serait le montant attribué aux villes qui financent le TC.

Au niveau de l'aménagement des territoires

- Travailler l'aménagement du territoire tel que souhaité par la nouvelle politique sur l'aménagement et l'urbanisme en prenant en compte les choix de transport, en favorisant les écoquartiers favorables à l'utilisation des transports collectifs et la consolidation urbaine partout au Québec. C'est l'organisation des activités sur le territoire qui détermine en bonne partie les besoins de déplacement, mais aussi l'accès à l'offre de transport qui permet de les réaliser.
- Favoriser l'aménagement de voies réservées optimales en évitant d'augmenter la capacité routière pour les véhicules individuels, voire en la réduisant où il y a lieu, compte tenu de l'essor du télétravail et des objectifs de report modal inscrits à la PMD 2030 ;
- Adopter des critères de localisation écoresponsable des équipements collectifs et des services financés ou rendus par le gouvernement du Québec et ses sociétés afin de favoriser les déplacements en transports durables et contrôler les coûts liés à la desserte en transports collectifs des services et emplois étalés sur le territoire.

Le cas de Vancouver

Financement du transport collectif dans les régions métropolitaines de Montréal et de Vancouver

Sources de financement par catégories en 2022

Sources de revenus	Vancouver		Montréal	
	En 000\$	En %	En 000\$	En %
Revenus tirés de l'exploitation	425 332	20%	746 457	22%
Usagers	395 450		640 941	
Autres revenus	29 882		105 516	
Revenus de taxation	978 076	46%	149 016	4%
Taxe sur les carburants ¹	424 535		86 482	
Taxe sur l'immatriculation			62 534	
Taxe de vente sur stationnement payant	74 970			
Taxe sur l'électricité	22 657			
Impôt foncier	437 921			
Taxe de remplacement	17 993			
Gouvernements	554 428	26%	1 629 089	47%
Aide à l'exploitation ²	369 921		724 609	
Aide aux immobilisations ³	184 507		904 480	
Municipalités		0%	905 958	26%
Avance versée par consortium Canada Line	23 274	1%		0%
Revenus de placement ⁴	109 064	5%		0%
Droits de développement ⁵	25 158	1%		0%
Divers	19 206	1%	1 796	0%
Total	2 134 538	100%	3 432 316	100%

NOTES

1. L'autorité organisatrice à Vancouver, Translink, a reçu le produit d'une taxe sur les carburants de 18,5c/litre. À Montréal, l'ARTM a reçu le produit d'une taxe sur l'essence de 3c/litre.

2. À Vancouver, l'aide exploitation inclut 176 M\$ pour compenser les pertes dues à la COVID pendant la période 2023-2025. À Montréal, l'aide à l'exploitation inclut 247,2 M\$ en compensation pour les pertes dues à la COVID.

3. Des subventions ont été versées au comptant à la STM et à la STL en anticipation de la réalisation de projets. Cela a pour effet de gonfler le montant versé en 2022.

4. Translink détenait des avances et réserves de 1 439 M\$ au 31 décembre 2021 et de 3 993 M\$ au 31 décembre 2022. Il s'agit principalement de subventions destinées à financer des dépenses d'immobilisations. Les organismes de transport collectif du Québec ne font pas état de revenus de placement. Pour la STM, ces revenus peuvent être estimés à environ 50 M\$ en 2023 en raison d'actifs liquides et placements de 1 405,4 M\$ détenus au 31 décembre 2022 (626,5 M\$ au 31 déc 2021)

5. Translink inscrit aux résultats le montant utilisé pendant l'année pour financer des immobilisations. Les montants perçus ont été de 44,8 M\$ en 2021 et 40,3 M\$ en 2022. L'ARTM n'inscrit pas à ses résultats le montant de redevance de transport qu'elle perçoit.

En conclusion,

LA MOBILITÉ DURABLE EST UNE QUESTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL Relever le défi d'un financement équilibré et suffisant de la mobilité durable, c'est bien sûr en premier lieu une question de finances publiques. Mais assurer une mobilité efficace des personnes et des marchandises, c'est aussi une nécessité pour permettre aux activités économiques et sociales de se réaliser. Pas de production de richesse ni de développement sans systèmes de transport de qualité. Et bien entendu, la mobilité durable, par ses retombées en matière de santé et d'environnement, notamment, est incontournable pour mettre en œuvre la transition socio-écologique à laquelle nous appellent les experts, notamment ceux du GIEC. C'est aussi une façon de répondre à l'équité sociale.

Le 27 mai 2027