

Consultation publique

Perspectives budgétaires 2025

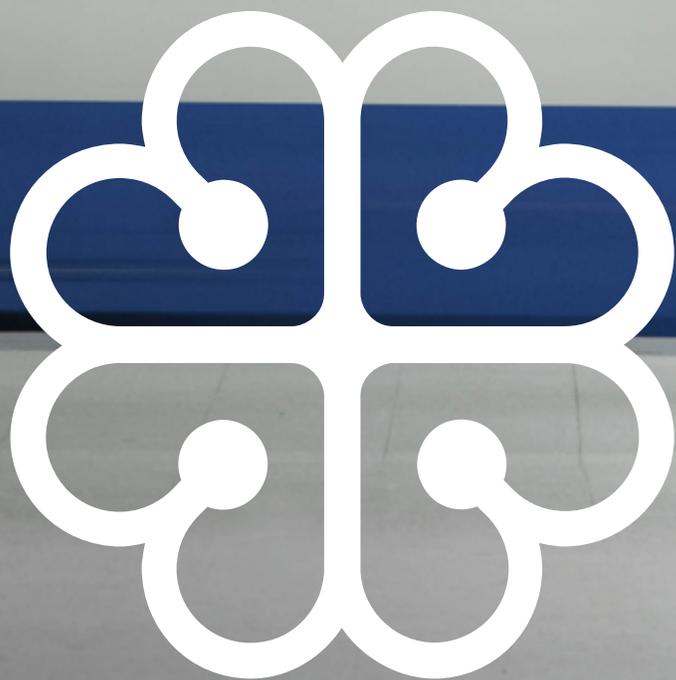




Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Mot de Luc Rabouin | 3 |
| Le processus de la consultation prébudgétaire | 5 |
| Le transport collectif métropolitain en un clin d'œil..... | 7 |
| Les acteurs du transport collectif métropolitain..... | 7 |
| L'offre de service..... | 7 |
| Quelques données clés | 7 |
| La situation du financement du transport collectif..... | 8 |
| Qui paie le transport collectif métropolitain ? | 8 |
| Quelles parts sont assumées par les divers contributeurs ? | 8 |
| Quelles sont les principales causes des déficits anticipés du transport collectif métropolitain ?..... | 9 |
| Comment se profile le déficit du transport collectif métropolitain ?..... | 11 |
| L'importance financière de l'agglomération de Montréal | 12 |
| Quel est le poids de l'agglomération de Montréal dans la région métropolitaine, en financement du transport collectif ?..... | 12 |
| Un déséquilibre à combler..... | 13 |
| Peut-on réduire les dépenses ? | 13 |
| Peut-on augmenter les revenus générés dans la région métropolitaine et destinés au transport collectif ?..... | 13 |
| Peut-on envisager de nouvelles sources de revenus ?..... | 14 |
| Quelles sources de revenus plus appropriées pourraient financer les investissements majeurs en développement du transport collectif ?..... | 15 |
| Y a-t-il d'autres solutions de financement ? | 15 |
| Axe de réflexion | 16 |

Mot de Luc Rabouin



Pour une 6^e année consécutive, la Commission sur les finances et l'administration (CFA) a le mandat de consulter la population sur les orientations budgétaires de la Ville de Montréal. En vue de l'élaboration du budget 2025, le thème de la consultation de cette année est le financement du transport collectif.

Nous le savons tous, le transport collectif a un impact incontestable sur plusieurs aspects de notre vie. En plus d'un moyen de transport, c'est un moteur de développement économique, une réponse aux changements climatiques, la solution à la congestion routière, un outil de densification des villes, un vecteur d'inclusion sociale, et bien plus encore.

Pourtant, son financement fait souvent les manchettes. Les défis sont majeurs et les arbitrages nécessaires sont parfois difficiles, car il concerne plusieurs partenaires et différents niveaux de gouvernement.

On entend souvent que le financement du transport collectif coûte cher. Mais cher par rapport à quoi ? De quoi parle-t-on exactement ? S'agit-il simplement d'une dépense à proprement parler, ou plutôt d'un investissement dans un service public essentiel ?

Lorsque l'on considère les alternatives, les dépenses publiques et personnelles consacrées au transport routier individuel (routes, autoroutes, véhicules, carburant, assurances), les impacts sur l'environnement et sur la santé publique, les coûts de la congestion et le temps qu'on y perd, l'étalement urbain... on convient de l'importance cruciale d'investir dans le transport collectif.

Pourtant, les questions suivantes demeurent entières : Quels sont les coûts réels des opérations, du maintien et du développement du transport collectif ? À qui appartient-il de le financer et dans quelles proportions ?

L'exercice qui est proposé par la présente consultation vise d'abord à informer la population et les organismes sur les enjeux en matière de financement du transport collectif, puis à échanger sur des solutions structurantes, justes et pérennes.

Cette consultation publique représente un geste concret de transparence et de démocratie participative. J'invite les Montréalaises et les Montréalais à y participer en grand nombre.

Luc Rabouin

Président du comité exécutif

Le processus de la consultation prébudgétaire





Le processus de la consultation prébudgétaire

Dans son plan stratégique Montréal 2030, la Ville de Montréal (ci-après la « Ville ») s'engage à amplifier la démocratie et la participation citoyenne, en misant sur l'ouverture, la transparence et l'inclusion, pour que la population montréalaise ait la possibilité et les moyens de contribuer à la prise de décisions publique, à l'amélioration des milieux de vie et au développement de la métropole. La consultation prébudgétaire permet à la population montréalaise et aux organismes d'échanger sur les orientations budgétaires de l'Administration avec les personnes élues et les fonctionnaires responsables de la préparation du budget, dans le but de partager leurs enjeux et leurs préoccupations.

Cet exercice se déroulera au cours du mois de mai 2024 et se conclura par le dépôt d'un rapport de la Commission sur les finances et l'administration (CFA) de la Ville aux séances du conseil municipal et du conseil d'agglomération du mois d'août 2024.

Plus précisément, au courant du mois de mai 2024, les personnes et les groupes souhaitant participer à la consultation sont invités à rédiger des mémoires ou opinions en lien avec la thématique et les questions présentées dans ce document.

À la fin du mois de mai 2024, des séances d'audition seront organisées pour que les personnes participantes puissent remettre leurs mémoires ou opinions. Les mémoires déposés seront ensuite analysés et guideront les réflexions de la CFA dans l'élaboration du rapport qu'elle déposera en juin 2024. Dans ce rapport, elle présentera ses recommandations budgétaires au conseil municipal et au conseil d'agglomération.

L'objectif de la consultation prébudgétaire

La consultation prébudgétaire est un mécanisme de démocratie participative. Elle permet à l'Administration d'entendre la population de l'agglomération sur des sujets de nature budgétaire. De plus, elle nourrit le processus d'élaboration du budget, qui culminera avec sa présentation et son adoption au conseil à la fin de l'automne 2024.

Le financement du transport collectif

2

Le transport collectif métropolitain en un clin d'œil

Les acteurs du transport collectif 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.

Figure 1 – Structure de gouvernance du transport collectif métropolitain



Source : ARTM

1. Les véhicules-km commerciaux représentent la distance parcourue par le nombre total de rames (métro) ou de wagons (train) en service clientèle. Les kilomètres commerciaux représentent les kilomètres effectués par les bus en service clientèle. Les passagers-km représentent le produit de la distance parcourue et du nombre de passagers.

L'offre de service

Voici l'estimation des services rendus par les services de transport collectif dans la région métropolitaine en 2024 :

Tableau 1 – Desserte en transport collectif dans la région métropolitaine, 2024

| Modes de transport | Desserte ¹ |
|--------------------|-------------------------------------|
| Métro | 85 449 732 véhicules-km commerciaux |
| Train de banlieue | 6 934 338 véhicules-km commerciaux |
| Autobus | 125 732 775 km commerciaux |
| REM | 152 400 000 passagers/km |
| Transport adapté | 6 003 257 déplacements |

Source : ARTM. Budget 2024.

Quelques données clés

- Les quatre OPTC comptent plus de 13 500 employées et employés. Leurs dépenses et investissements soutiennent 22 700 emplois directs et indirects à la grandeur du Québec et génèrent annuellement 669 M\$ en revenus gouvernementaux.²
- Les services de transport collectif constituent un puissant outil d'inclusion sociale et de développement économique.
- On estimait en 2018 la perte annuelle de productivité attribuable à la congestion routière dans la région métropolitaine à 4,2 G\$.³
- Le transport routier est responsable de 31,2 % des émissions totales de gaz à effet de serre au Québec.⁴

2. ATUQ. *Étude sur les impacts économiques*, 2023.

3. CMM. *Suivi du PMAD 2012-2018*, 2018.

4. MELCCFP. *GES 1990-2021*, 2023.

La situation du financement du transport collectif

Qui paie le transport collectif métropolitain ?

Le transport collectif métropolitain est payé conjointement par :

- **Les usagers**, à travers les recettes tarifaires;
- **Les contribuables québécois et canadiens**, à travers les subventions gouvernementales;
- **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 automobilistes de la région métropolitaine**, à travers les droits et taxes sur l'immatriculation et l'essence.

Quelles parts sont assumées par les divers contributeurs ?

Dans les années 1990, le financement du transport collectif métropolitain subit de profonds changements. Soucieux d'assainir les finances publiques, le gouvernement du Québec décide de réduire sa participation financière (réforme Ryan). Alors qu'en 1991 les gouvernements du Québec et du Canada assument 40 % des dépenses totales d'exploitation et liées aux immobilisations du transport collectif de la région, ils n'assument plus que 12 % de la facture en 2008. Pendant ce temps, la participation des municipalités passe de 25 % à 37 %, celle des usagers de 35 % à 44 %, et celle des automobilistes de 0 % à 7 %.⁵

La part gouvernementale se remet ensuite à croître quand l'ARTM est mise sur pied et que sa politique de financement est établie. En 2019, les gouvernements assument 36 % des dépenses, comparativement à une participation de 27 % pour les municipalités, de 31 % pour les usagers et de 5 % pour les automobilistes.⁶ Les autres revenus composent les 2 % résiduels.⁷

Le portrait se complique à partir de 2020, quand la perspective de déficits majeurs se précise.

5. CMM. *Sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal*, 2019.

6. Source : ARTM.

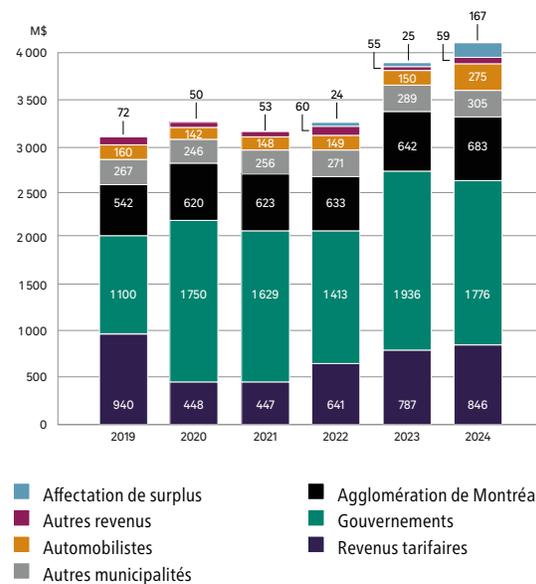
7. Les autres revenus sont composés des revenus autonomes (publicité, location d'espaces commerciaux, etc.) et des revenus de services rendus hors territoire.

Quelles sont les principales causes des déficits anticipés du transport collectif métropolitain ?

1. La réduction des recettes tarifaires entraînée par la pandémie de Covid-19

- La pandémie force d'abord l'isolement d'une grande partie de la population, réduisant drastiquement l'achalandage du transport collectif, et par conséquent, les recettes tarifaires.
- La pandémie donne un grand coup d'accélérateur à une tendance déjà amorcée : le télétravail, réduisant de façon plus durable les recettes tarifaires.
- De nombreuses personnes décident, pour diverses raisons, de troquer le transport collectif pour l'auto-solo.
- En 2020 et 2021, les recettes tarifaires baissent de près de 500M\$ par rapport à celles de 2019.
- Devant la chute des recettes tarifaires, les gouvernements du Québec et du Canada fournissent un soutien financier exceptionnel et temporaire, illustré aux figures 2 et 3. La figure 2 illustre également une hausse des dépenses en 2023, expliquée notamment par une hausse de la participation gouvernementale en lien avec d'autres subventions (ex. : mise en service du REM), et par un déficit reporté de 2022.

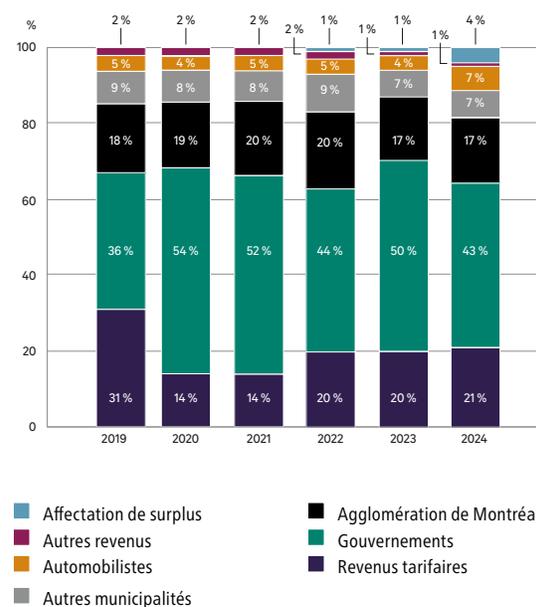
Figure 2 – Évolution de la part des contributeurs au financement du transport collectif métropolitain, 2019-2024*



*Données 2019-2022 réelles et données 2023-2024 budgétées.

Source : ARTM

Figure 3 – Évolution de la part relative des contributeurs au financement du transport collectif métropolitain, 2019-2024*



*Données 2019-2022 réelles et données 2023-2024 budgétées.

Source : ARTM

2. L'entrée en fonction du REM

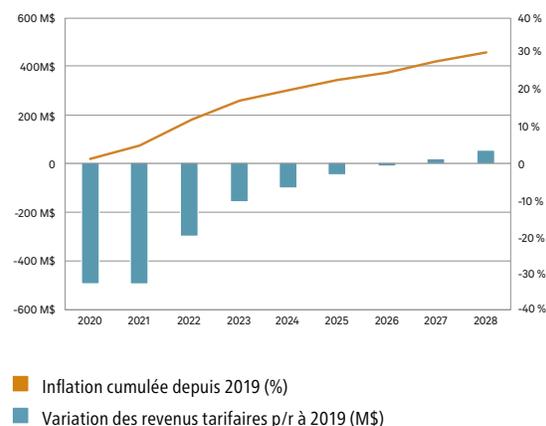
- La mise en service du REM génère des dépenses supplémentaires pour l'ARTM, qui doit rémunérer CDPQ Infra sur la base des passagers-kilomètres parcourus.
- Alors qu'il attire des usagers des autres modes, le REM accapare une part grandissante des revenus tarifaires. L'ARTM estime qu'en 2027, la facture du REM sera financée à hauteur de 120 M\$ par les revenus tarifaires d'usagers utilisant précédemment d'autres modes de transport collectif, créant un manque à gagner équivalent pour le financement des autres modes.⁸ Ces revenus ne constituent donc pas un ajout net de ressources, mais un déplacement des recettes tarifaires provenant d'autres modes de transport.

3. Une hausse des coûts entraînant un manque à gagner durable

Le gouvernement du Québec souhaite réduire graduellement son aide financière, misant sur le retour de la clientèle, sur des mesures d'optimisation et sur une participation financière accrue des municipalités.

Dans la figure suivante, les barres bleues illustrent l'écart de revenus tarifaires annuels par rapport à 2019. Tel qu'illustré, l'ARTM estime que ces derniers n'atteindront leur niveau de 2019 qu'en 2027. Le retour à l'équilibre financier demeure toutefois lointain, en raison de l'augmentation des coûts d'opération. En effet, tel que l'indique la courbe orange sur la même figure, il est estimé que dans le même intervalle, l'indice des prix à la consommation fera un bond de 28 % au Québec.

Figure 4 – Projections de l'évolution des revenus tarifaires par rapport à 2019 et de l'inflation cumulée, 2020-2028



Sources : ARTM. *Faire le choix du transport collectif, pour un Québec durable et plus prospère*, 2024. Conference Board of Canada, mars 2024.

Il résulte de cette situation un manque à gagner durable. Alors que les usagers finançaient 31 % des coûts du transport collectif en 2019, les prévisions indiquent que les revenus tarifaires ne couvriront plus que 20 % des coûts au cours des prochaines années.

8. ARTM. *Faire le choix du transport collectif, pour un Québec durable et plus prospère*, 2024.

Comment se profile le déficit du transport collectif métropolitain ?

Le cadre financier 2025-2028 du transport collectif métropolitain est présenté au tableau suivant. Il inclut les subventions gouvernementales liées aux immobilisations directement versées aux OPTC. Ce dernier repose sur diverses hypothèses, notamment une indexation annuelle de 4 % des contributions municipales finançant le déficit des services, et une indexation annuelle de 3 % du financement de l'exploitation des OPTC.

Le constat principal du tableau suivant est l'anticipation d'un déséquilibre annuel majeur et croissant, passant de plus de **560 M\$** en 2025 à près de **700 M\$** en 2028.

Tableau 2 – Cadre financier 2025-2028 du transport collectif métropolitain
En millions de dollars

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses | | | | |
| Exploitation | 3 029 | 3 111 | 3 220 | 3 316 |
| Immobilisation | 1 529 | 1 848 | 1 915 | 2 131 |
| Total | 4 558 | 4 959 | 5 135 | 5 448 |
| Revenus | | | | |
| Gouvernements | 1 748 | 2 025 | 2 050 | 2 257 |
| Recettes tarifaires | 891 | 926 | 965 | 995 |
| Automobilistes | 278 | 281 | 284 | 288 |
| Municipalités | 1 028 | 1 069 | 1 112 | 1 156 |
| Autres | 52 | 53 | 54 | 55 |
| Total | 3 997 | 4 354 | 4 465 | 4 750 |
| Déséquilibre | (561) | (605) | (670) | (698) |

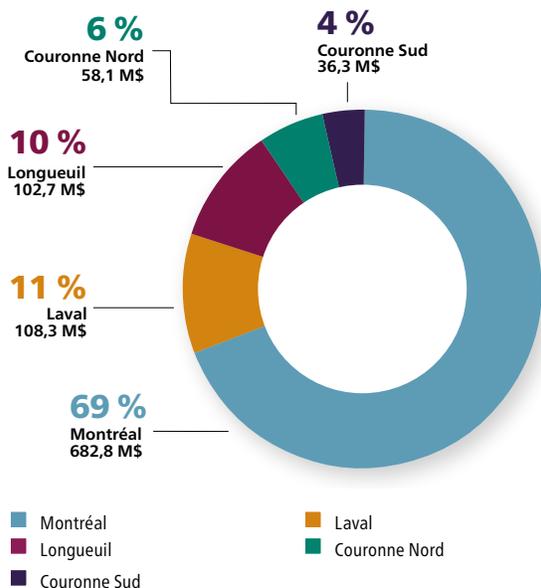
Source : ARTM. *Faire le choix du transport collectif, pour un Québec durable et plus prospère*, 2024.

L'importance financière de l'agglomération de Montréal

Quel est le poids de l'agglomération de Montréal dans la région métropolitaine, en financement du transport collectif ?

En 2024, les municipalités de la région métropolitaine doivent payer à l'ARTM une somme totale de 988,2 M\$. L'agglomération de Montréal se voit facturer 69,1 % de cette somme, soit 682,8 M\$, montant auquel s'ajoute le coût de la gratuité tarifaire offerte aux personnes âgées de 65 ans et plus vivant sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

Figure 5 – Répartition des contributions municipales à l'ARTM, 2024



Source : ARTM. Budget 2024.

Et le titre Gratuité 65+ dans tout ça ?

Depuis le 1er juillet 2023, les personnes âgées de 65 ans résidant sur le territoire de l'agglomération de Montréal peuvent emprunter gratuitement le transport collectif.

À la fin 2023, 47 % de la population admissible avait souscrit à l'offre, générant une hausse de 15 % à 20 % des déplacements en transport collectif pour cette tranche d'âge.

La mesure a donc à la fois permis des économies et une mobilité accrue pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Elle a par ailleurs engendré une hausse des recettes tarifaires pour l'ARTM, grâce à la compensation financière versée par l'agglomération de Montréal.

Un déséquilibre à combler

Peut-on réduire les dépenses ?

Pistes d'optimisation

Les OPTC évaluent en continu des pistes d'optimisation. Qui plus est, le gouvernement du Québec a ordonné un audit des opérations des OPTC, présentement en cours.

Un nouvel effort d'optimisation des ressources humaines, matérielles et financières est bienvenu et souhaitable. Ce dernier pourrait contribuer à une mise en commun d'équipements et d'expertise. Il est toutefois improbable qu'il permette de réaliser des économies se chiffrant en dizaines de millions de dollars, sans restreindre l'offre de service.

Réduction de l'offre de service

L'offre de service pourrait être revue pour identifier les modes de transport et les parcours les moins performants afin d'en évaluer la nécessité. Cela étant dit, une réduction notable de l'offre de service pourrait projeter l'ensemble du réseau dans un cercle vicieux. En effet, une réduction de l'offre de service entraîne bien souvent une réduction de l'achalandage, provoquant une diminution des revenus tarifaires, une augmentation du déséquilibre financier, laquelle pourrait mener à une nouvelle réduction de l'offre de service, et ainsi de suite.

Qui plus est, les économies générées par la réduction de l'offre de service seraient partiellement annulées par la réduction des subventions gouvernementales à l'exploitation.

Notons enfin que deux autres éléments menacent l'offre de service. D'abord, la pénurie de main d'œuvre se traduit par une difficulté à recruter des chauffeurs. Ensuite, le financement pour le maintien et le remplacement d'actifs doit être au rendez-vous, sans quoi l'offre de service peut en souffrir.

Peut-on augmenter les revenus générés dans la région métropolitaine et destinés au transport collectif ?

Hausse plus importante des tarifs

Une indexation supplémentaire de 1 % des tarifs générerait des revenus supplémentaires d'environ 10 M\$ à l'échelle régionale. Pour combler une part significative du déséquilibre, l'indexation devrait être substantielle. Or, un tel choix risque de décourager l'utilisation du transport collectif, provoquant une chute des recettes tarifaires (en plus d'externalités négatives considérables : congestion, pollution, etc.)

Indexation de la taxe sur l'essence

La taxe sur l'essence de 3 ¢/litre n'a pas été augmentée depuis 2010, alors que le prix moyen du litre était de 1,08 \$⁹. Étant donné l'inflation, sa valeur réelle a donc chuté. Qui plus est, l'amélioration de la performance des moteurs à explosion et la popularité grandissante des véhicules électriques réduisent encore davantage les revenus générés par cette taxe. L'indexation de la taxe sur l'essence à hauteur de l'inflation permettrait de maintenir la valeur réelle de la taxe et de générer des revenus supplémentaires à court et moyen terme, tout en encourageant le transfert modal vers le transport collectif et la transition du parc automobile vers l'électrique.

L'ARTM estime qu'une indexation de la taxe entamée en 2020 aurait permis de générer 19 M\$ supplémentaires en 2025.

9. Statistique Canada. *Prix de l'essence dans certaines villes 1996-2010*.

Indexation du droit d'immatriculation

Le droit sur l'immatriculation de 30 \$ par véhicule de promenade prélevé sur le territoire de la région métropolitaine n'a pas augmenté depuis 1992. La valeur réelle du droit a donc diminué fortement. L'indexation du droit en préserverait la valeur réelle, tout en générant des revenus supplémentaires.

L'ARTM estime qu'une indexation du droit d'immatriculation entamée en 2020 aurait permis de générer 15 M\$ supplémentaires en 2025.

Hausse de la taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade

Une nouvelle taxe de 59 \$ sur l'immatriculation des véhicules de promenade est entrée en vigueur en 2024 sur le territoire de la région métropolitaine, en remplacement de la taxe de 45 \$ auparavant prélevée sur le territoire de l'agglomération de Montréal uniquement. Cette nouvelle taxe, devant générer 125 M\$ en 2024, pourrait être haussée.

Notons que l'agglomération de Montréal a perdu 36 M\$ de revenus avec la mise en place de cette taxe sur le territoire de la CMM et de la ville de Saint-Jérôme.

Hausse massive des contributions municipales

Augmenter les contributions municipales davantage que l'indexation annuelle de 4 % anticipée par l'ARTM peut constituer une avenue pour combler en tout ou en partie le déséquilibre financier du transport collectif, estimé à 561 M\$ en 2025. La contribution de l'agglomération de Montréal a d'ailleurs été haussée de 6,3 % en 2024, sans compter le coût de la gratuité offerte aux personnes âgées de 65 ans et plus.

La grande majorité des contributions municipales versées à l'ARTM sont financées par les taxes foncières. Si les municipalités de la région métropolitaine devaient à elles seules assumer le déficit de 561 M\$, la Ville de Montréal devrait augmenter sa taxe foncière de 9 % de plus que l'augmentation prévue pour ses autres dépenses.

Peut-on envisager de nouvelles sources de revenus ?

Implantation d'une taxe kilométrique

L'implantation d'une taxe kilométrique est envisagée depuis plusieurs années. Il s'agit toutefois d'un système relativement coûteux, qui ne pourrait vraisemblablement pas être mis en place avant 2031¹⁰. De plus, il serait cohérent de le déployer sur un territoire plus vaste que la seule région métropolitaine de Montréal. Par ailleurs, il pourrait être envisageable que le gouvernement souhaite implanter une taxe kilométrique de façon à remplacer éventuellement la taxation du carburant. Il est également possible qu'il souhaite en destiner les revenus à l'entretien du réseau routier plutôt qu'au transport collectif.

10. AVISEO. *Financement de la mobilité durable – Étude préliminaire pour une contribution kilométrique*, 2023.

Quelles sources de revenus plus appropriées pourraient financer les investissements majeurs en développement du transport collectif ?

Valorisation des sites et des droits aériens

En termes de financement d'investissements majeurs relatifs au développement des services de transport collectif, il serait optimal de mettre en valeur les sites et les droits aériens des nouvelles infrastructures. Cette avenue a d'ailleurs été retenue, afin de participer au financement du prolongement de la ligne bleue du métro.

Redevance de transport pour les projets structurants

Toujours dans une optique de financement des investissements relatifs au développement des services, il pourrait être envisagé de répliquer l'approche employée pour le REM et le prolongement de la ligne bleue du métro, et d'établir des redevances de transport sur le corridor de nouveaux services.

Tableau 3 – Illustration du rendement de diverses sources de revenus associées au financement du transport collectif

| Sources | Hausse | Revenus |
|---|-----------|---------|
| Tarifs | 1 % | 10 M\$ |
| Taxe sur l'essence | 1 ¢/litre | 29 M\$ |
| Droit d'immatriculation | 1 \$ | 2 M\$ |
| Taxe d'immatriculation | 1 \$ | 2 M\$ |
| Taxes foncières (Ville de Montréal seulement) | 1 % | 36 M\$ |

Y a-t-il d'autres solutions de financement ?

Aide gouvernementale

La pandémie de Covid-19 a grandement fragilisé le cadre financier du transport collectif métropolitain en créant un manque à gagner important et durable. Qui plus est, la mise en service graduelle du REM viendra amputer les revenus tarifaires déjà fortement affectés par la diminution de l'achalandage.

Au cours des dernières années, les gouvernements du Québec et du Canada se sont montrés à la hauteur des défis imposés et ont su montrer leur soutien au transport collectif.

Alors que les conditions sanitaires se sont améliorées, les défis financiers liés au transport collectif perdurent.

Or, le transport collectif doit être considéré comme un élément de réponse à de nombreux enjeux sociaux, comme :

- la congestion routière;
- le développement économique;
- le développement urbain;
- la qualité de l'air;
- les changements climatiques;
- l'étalement urbain;
- l'inclusion sociale;
- la pauvreté.

Dans ce contexte, les gouvernements devraient non seulement assurer le maintien des services en transport collectif, mais également en soutenir l'essor.



Axe de réflexion

Considérant l'ampleur du déséquilibre anticipé dans le financement du transport collectif au cours des années à venir, tant du point de vue de l'exploitation, du maintien et du développement, les pistes de solution évoquées dans ce document et les solutions alternatives susceptibles d'émerger des échanges tenus dans le cadre de la présente consultation, l'administration municipale pose la question suivante :

Quelles devraient être les pistes de solution à retenir afin d'assurer un financement suffisant et stable du transport collectif métropolitain ?

Montréal 

Montréal.ca