



Montréal, le 12 février 2021

M. Éric Girard
Ministre
Ministère des Finances du Québec

Par courriel

Objet : Considérations des membres de l'ATUQ dans le cadre de l'élaboration du budget 2021-2022 du gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre,

Les membres de l'ATUQ, soit les sociétés de transport en commun du Québec, saisissent l'opportunité de la consultation prébudgétaire pour vous faire part de considérations liées au transport collectif urbain au Québec. Essentiellement, celles-ci se regroupent sous les enjeux suivants :

- Bonifier l'aide d'urgence afin de maintenir les niveaux de service, puisque les effets de la pandémie sur les finances des sociétés perdurent;
- Indexer des sources existantes de revenus et mener des discussions en vue de convenir d'un cadre financier pour mettre en œuvre de nouvelles sources de revenus à même d'assurer la pérennité du transport collectif et bonifier les taux des programmes existants;
- Financer les nombreux projets d'électrification, projets considérés comme des moteurs de développement économique.

Comme vous le savez sans doute, année après année, le transport demeure le principal émetteur de gaz à effet de serre (GES) et consommateur produits pétroliers. L'inventaire québécois des émissions de GES 2018¹, publié en décembre 2020, indique sans surprise que la plus grande part des émissions québécoises est imputable à nos transports. Ce secteur, toutes catégories confondues, compte pour 44,8 % des émissions totales de GES (en 2017, c'était 43,3 %). À lui seul, le transport routier, soit les voitures et camions légers, produisait 79,6 % des émissions du secteur. L'accroissement du parc automobile, l'augmentation de la puissance, du poids et des accessoires des véhicules ainsi que l'augmentation du kilométrage parcouru sont directement responsables de l'importante hausse observée dans le secteur des transports depuis 1990. Les secteurs industriel, résidentiel, institutionnel ainsi que le secteur des déchets ont pourtant diminué leurs émissions de GES, mais ce n'est pas le cas pour le secteur des transports. À noter aussi qu'à lui seul, le secteur des transports consomme 75 % de la totalité des produits pétroliers utilisés au Québec à des fins énergétiques².

Le transport en commun est un moyen puissant pour renverser cette tendance lourde, et ce, notamment via l'électrification et le transfert modal de l'auto au profit des transports actifs et collectifs. Ce qui est encore plus intéressant est que les bénéfices du transport en commun se font sentir non seulement au niveau de l'environnement, mais également au niveau social et économique. Peu de secteurs contribuent autant au développement durable que le transport en commun. C'est sans doute pour cette raison que le transport en commun fait partie de vos mesures de relance économique, comme le devancement de projets au PQI 2020-2030³ et le PL 66⁴ qui contiennent plusieurs projets de transport en commun.

¹ Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre 2018 <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/publication-de-linventaire-quebecois-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-en-2018/>

² Source : politique énergétique 2030

³ [Près de 3 milliards de dollars d'investissements en infrastructures devancés pour accélérer la relance de notre économie, 14 mai 2020](#)

⁴ [Accélérer 180 projets d'infrastructure pour favoriser la relance économique du Québec, 10 décembre 2020](#)

Dans le contexte actuel d'urgence climatique et économique, il est primordial que le gouvernement du Québec mette en œuvre rapidement sa volonté politique en concrétisant ses priorités d'investissements et en accélérant la vitesse à laquelle les projets chemineront. Surtout, le gouvernement et les partenaires du transport collectif devront s'attaquer au problème de financement structurel du transport collectif qui précédait la crise actuelle.

Les effets de la pandémie se prolongent dans le temps

Les finances des sociétés de transport ont été fragilisées par la pandémie qui dure depuis bientôt un an. Comme vous le savez, depuis mars 2020, toutes les sociétés de transport ont subi d'importantes pertes de revenus et ont dû engager des dépenses additionnelles notamment liées au nettoyage et à la protection des chauffeurs.

Heureusement, en octobre 2020, le gouvernement a annoncé une aide importante via le Programme d'aide d'urgence au transport collectif des personnes (PAUTCP) de 1,2 milliard de dollars qui est venu donner un important coup de pouce aux sociétés de transport⁵. Toutefois, la deuxième vague et le reconfinement ont rapidement fait chuter à nouveau les revenus des sociétés de transport et il est désormais clair que les sommes prévues au PAUTCP seront insuffisantes sur l'horizon 2021-2022 pour plusieurs sociétés, particulièrement celles de la grande région de Montréal. Lors de cette annonce, en octobre 2020, le gouvernement a mentionné qu'« une somme de 300 millions de dollars est aussi réservée pour répondre à d'éventuels besoins qui pourraient notamment découler de la deuxième vague de la COVID-19. Les décisions quant à l'allocation de cette somme seront prises à l'hiver 2021 ».

Alors que les taux d'achalandage des réseaux d'autobus du Québec oscillent entre 30 % et 50 %, celui du métro de Montréal est autour de 20 % et celui des trains de banlieue est autour de 10 %, il est maintenant évident que la somme réservée sera nécessaire. De plus, selon les projections préliminaires qui sont en cours d'élaboration, une bonification du programme semble aussi requise notamment en raison des scénarios de vaccination connus, l'effet de la pandémie se prolongera donc en 2022 et en 2023 avec des effets résiduels à long terme. La situation est malheureuse et nous comprenons la pression accrue sur les finances publiques, mais force est de constater qu'une aide supplémentaire est requise. Nous sommes à chiffrer cette aide avec les sociétés membres et échangeons avec l'ARTM sur ce point afin d'alimenter les analystes des différents ministères avec les données requises pour préciser l'enveloppe qui sera nécessaire.

À noter toutefois que de s'appuyer sur les baisses d'achalandage et vouloir couper dans l'offre de service afin de réduire les dépenses n'est pas une solution durable et ne donnerait pas des résultats intéressants. En plus de rendre difficile la distanciation physique à bord des véhicules, cela n'aura aucun effet sur la diminution des coûts notamment en raison de l'application des conventions collectives qui ne permettent pas de faire des mises à pied. Des efforts d'optimisation ont aussi déjà été faits en 2020, mais l'ampleur du déficit est telle qu'il ne peut être récupéré seulement en coupant dans l'offre de service.

Demandes relatives au PAUTCP

-Octroyer sans attendre la somme réservée déjà annoncée.

-Bonifier les sommes disponibles au PAUTCP pour absorber les manques à gagner engendrés par la crise.

La nécessité de s'attaquer au problème de sous-financement structurel du transport collectif

Si la crise sanitaire a certainement précipité la crise financière actuelle, les causes profondes de celles-ci prennent racine dans les développements des dernières décennies.

Au fil des 15 dernières années, les sociétés de transport ont développé massivement leur offre de service, réinvesti pour réduire le déficit de maintien d'actifs et mis en œuvre de nombreux projets de développement, avec pour résultat une croissance importante de l'achalandage. Ces développements et cette croissance se sont faits en collaboration et à la demande des partenaires, dont le gouvernement du Québec au premier chef. Ils ont d'ailleurs été soutenus par des programmes d'aides gouvernementaux qui prévoient toujours une contribution locale, ce qui engendre une pression toujours croissante sur la contribution des municipalités par effet de levier.

Pourtant, les sources de revenus et le cadre financier du transport collectif n'ont essentiellement pas évolué depuis les années 1990. La croissance massive des investissements et des services n'a pas été accompagnée de hausses conséquentes des revenus dédiés au transport collectif. La part des revenus clients est restée stable grâce à des augmentations régulières ajustées à l'inflation. Les droits d'immatriculation de 30 \$ n'ont jamais été ajustés depuis 1993: en dollars constants, les recettes générées par cette source de revenus n'ont pas augmenté depuis la création de l'AMT en 1996⁶. Dans le grand Montréal, la taxe régionale

⁵ [Le gouvernement annonce une aide financière de 2,3 G\\$ pour soutenir les municipalités du Québec à travers la crise, 25 septembre 2020](#)

⁶ En dollars constants de 1992, la contribution de 30 \$ a perdu presque 40 % et ne vaut plus que 18,49 \$. L'augmentation du parc automobile combinée à l'érosion de la valeur du 30 \$ a eu pour effet de maintenir les revenus générés autour de 38M \$ en dollars constants de 1992.

sur l'essence n'a connu qu'un seul ajustement (2011) après sa création en 1996 et voit ses revenus plafonner, voire décliner depuis. Le gouvernement a certes augmenté sa contribution, mais toujours dans des programmes à coûts partagés (typiquement, le coût pour les sociétés de transport oscille entre 10 % et 50 % pour les investissements, selon le programme et autour de 50 % pour l'exploitation⁷). Or, si Québec s'est doté de sources de revenus additionnels (ex. : marché du carbone) et qu'il a indexé ses propres sources de revenus, il n'a pas accordé les mêmes facilités aux municipalités et aux sociétés de transport pour leur permettre d'assumer leur part de dépenses. Bref, chaque nouvel investissement de Québec et tout nouveau développement de l'offre de service a pour effet d'exiger une contribution additionnelle des municipalités par effet de levier.

Le gouvernement du Québec avait reconnu cette problématique avant la crise actuelle en mettant sur pied un chantier sur le financement de la mobilité en 2019, dont on attend le rapport. Depuis, la pandémie a frappé de plein fouet les sociétés de transport avec les effets que l'on connaît, précipitant une crise annoncée depuis longtemps. Or, aux développements des 15 dernières années, il faudra bientôt faire face aux impacts financiers d'un nombre inédit de projets majeurs en chantier (REM, SRB Pie-IX, prolongement de la ligne bleue) et annoncés (nouveaux modes structurants à Québec, Gatineau, Longueuil, Laval et Montréal, REM Phase 2, etc.), sans compter les impacts de l'électrification.

Le gouvernement du Québec doit, sans attendre, s'attaquer au problème de sous-financement du transport collectif pour assurer la pérennité des services existants et assurer la viabilité des projets à venir. Un problème structurel de manque de revenus ne pourra pas être résorbé en coupant dans les dépenses d'exploitation sans mettre à risque les acquis du transport collectif, en raison des contraintes des sociétés de transport (maintien d'actifs, hausses salariales et plancher d'emplois fixés dans les conventions collectives). À court terme, le gouvernement du Québec devrait minimalement indexer les sources de revenus existantes, dont la *contribution des automobilistes au transport en commun* (le droit d'immatriculation de 30\$ prélevé sur le territoire des membres de l'ATUQ), ainsi que la taxe régionale sur l'essence prélevée dans la grande région de Montréal. Pour trouver des solutions durables, le gouvernement et les partenaires du transport collectif doivent convenir d'un nouveau cadre financier qui permettra d'innover et d'identifier de nouvelles sources de financement qui seront à même de préserver la viabilité du transport collectif et de son développement. Comme mentionné plus haut, nous attendons avec impatience le rapport sur le chantier sur le financement auquel l'ATUQ et plusieurs de ses membres ont d'ailleurs participé, notamment en déposant des mémoires.

Financement de l'exploitation incluant les augmentations d'offre de service souhaitées par la PMD

Comme mentionné plus haut, le transport en commun est un puissant outil de décarbonisation et de réduction des émissions de GES. Cela peut se faire au moyen de l'électrification, mais de façon plus significative via le transfert modal effectué de l'auto vers les transports actifs et collectifs. Toutefois, pour qu'un transfert modal ait lieu, il importe que le transport en commun soit attrayant. Une des façons de faire est d'en augmenter l'offre de service et l'histoire nous démontre sans équivoque qu'une bonification de l'offre a un effet favorable et significatif sur la demande et sur l'achalandage. Ce principe a été compris et est clairement mentionné dans la Politique de mobilité durable (PMD) qui vise une augmentation de l'offre de service de 5 % par année de 2018 à 2023. Si une telle cible est bienvenue, elle a toutefois pour effet d'augmenter les coûts d'exploitation des sociétés de transport, un enjeu présent depuis des années, mais la pandémie a aggravé le tout.

Avant la pandémie, le financement gouvernemental de l'exploitation était déjà insuffisant, non pérenne, imprévisible et n'était pas toujours arrimé aux objectifs gouvernementaux. En fait, au cours des dernières années, le financement disponible via le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) s'est éffrité et ne couvre plus 50 % des dépenses admissibles, comme stipulé par le MTQ. Il s'agit d'une situation présente depuis quelques années et qui, pour cette portion, porte à croire qu'il y a une diminution de la part relative assumée par le gouvernement. Conséquemment, ce sont les sociétés de transport et les villes qui doivent boucler le budget, ce qui met de la pression sur leurs finances.

Il importe que le financement de l'exploitation soit dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant pour atteindre les objectifs gouvernementaux, particulièrement ceux de la PMD, du PEV et de la politique énergétique 2030. Pour éviter une spirale descendante de l'achalandage et des services, tendance qui sera très difficile à renverser dans le futur, le gouvernement doit maintenir le soutien à l'exploitation pour préserver l'offre de service malgré la chute de l'achalandage. Il sera par ailleurs impératif de bonifier les taux de financement du PADTC et du Programme de subventions au transport adapté (PSTA) au sortir de la crise pour réduire la pression croissante sur les finances de sociétés de transport en commun et des municipalités.

Pour davantage sur le financement du transport collectif, voir : https://www.stm.info/sites/default/files/pdf/fr/stm_memoire-fiscalite_2014_10_10.pdf

⁷ Concernant le financement de l'exploitation à 50 %, dans les faits, ce montant est inférieur, comme mentionné ailleurs dans le texte.

Demandes relatives aux défis de sous-financement structurel du transport collectif

Malgré l'état de ses finances publiques et des nombreux besoins et priorités appelant au soutien de l'État, il est impératif que le gouvernement ne se désengage pas du financement de l'exploitation, car ceci serait incohérent avec sa volonté de miser sur les projets transport en commun pour relancer l'économie et réduire les émissions de GES. Il faut donc :

1. Indexer les sources de revenus dédiées existantes du transport collectif.
2. Initier rapidement des travaux en vue de la formulation d'un cadre financier avec les partenaires du transport collectif en vue de mettre en œuvre de nouvelles sources de financement pour assurer la pérennité du transport collectif et de son développement.
3. Maintenir le soutien à l'exploitation durant la crise et bonifier les taux de financement du PADTC et du PSTA pour réduire la part à la charge des sociétés de transports et des municipalités.

L'électrification du transport en commun : un chantier majeur au cœur des stratégies gouvernementales

L'électrification de l'économie est une priorité de votre gouvernement et l'électrification du transport en commun en fait partie. Pour le gouvernement, il s'agit d'un des moyens qui contribuera à l'atteinte de ses objectifs comme réduire nos émissions de GES de 37,5 % d'ici 2030; atteindre la carboneutralité en 2050 et réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés, en plus de contribuer à la création de la richesse et rétablir la balance commerciale.

Plus précisément, l'électrification du transport en commun est une composante importante de la Politique de mobilité durable (PMD), du Plan pour une économie verte (PEV) et de la Politique énergétique 2030 et voici un rappel des principales cibles :

- PMD et PEV : dès **2025**, tous les nouveaux autobus acquis par les sociétés de transport et bénéficiant d'une aide financière gouvernementale seront électriques;
- PEV : à l'horizon **2030**, le gouvernement souhaite que les autobus électriques représentent **55 %** du parc total d'autobus urbains (rappel que les autobus urbains doivent être gardés 16 ans dans les parcs selon la règle actuelle);
- Politique énergétique 2030 : réduire de **40 %** la quantité de produits pétroliers consommés.

À noter que les commentaires qui suivent ne considèrent pas les besoins liés aux grands projets comme le prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, le réseau structurant de transport en commun de Québec ou le projet de transport collectif structurant de Gatineau, car l'ATUQ n'est pas un intervenant direct dans ces dossiers. Notre domaine d'intervention concerne plutôt l'électrification des réseaux d'autobus des sociétés, tant au niveau des infrastructures (garages), des équipements (station de recharge) que du matériel roulant (autobus).

Toutes les sociétés de transport sont à pied d'œuvre pour atteindre les cibles et elles se voient comme des partenaires du gouvernement. Elles ont déjà entrepris, il y a plusieurs années, un virage vers l'électrification de leurs réseaux avec des tests et analyses pour s'assurer que les bons choix soient faits. Au-delà des grands projets structurants comme le prolongement du métro de Montréal et les projets structurants de Québec et de Gatineau, elles ont des plans concernant notamment l'acquisition d'autobus électriques, la construction et l'adaptation de garages, etc. Toutefois, de son côté, le gouvernement doit soutenir ces projets et faire en sorte que des conditions favorables soient en place pour assurer l'atteinte des ambitieux objectifs fixés. Principalement, ces décisions doivent permettre le financement de l'électrification (sommes totales disponibles et modalités); les choix d'investissements et les processus d'approbation et de réalisation.

L'ATUQ a évalué à plus de 4,10 milliards de dollars les investissements requis entre 2021 et 2040 pour effectuer la transition au mode 100 % électrique. Ce montant constitue les investissements additionnels requis pour l'électrification des réseaux de transport par autobus. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas du coût global des immobilisations (infrastructures, équipements et matériel roulant) mais du *surcoût* de l'électrification. Dans le cas des autobus, il s'agit du montant additionnel requis pour l'achat de bus 100 % électriques plutôt que des autobus hybrides comme c'est le cas aujourd'hui. L'horizon 2040 est choisi puisque les sociétés de transport doivent garder, dans leur parc, les autobus subventionnés pendant 16 ans. Selon les scénarios actuels, les dernières acquisitions d'hybrides seront en 2024, et donc en 2040 le parc d'autobus urbains québécois serait entièrement électrique. L'ATUQ et ses membres partagent leurs projections d'investissement avec le ministère des Transports, et c'est avec plaisir que nous pourrions partager cette information avec les analystes de votre ministère.

La planification des projets et des acquisitions implique beaucoup d'éléments comme des études, plans, devis, infrastructures électriques et technologiques, matériel roulant et batteries. L'effet favorable de l'électrification sur les coûts d'exploitation a aussi été projeté à partir d'études théoriques et d'expériences en service comme celle de Cité Mobilité (STM), mais aussi à travers le monde. Vous trouverez en annexe certains tableaux et graphiques que nous espérons utiles pour vous. Pour bien comprendre les hypothèses de travail utilisées, nous pensons qu'une rencontre avec vous et nos spécialistes serait souhaitable. La

consolidation des besoins en CAPEX et des bénéfiques OPEX a été regroupée dans un dossier d'analyse que nous prévoyons utiliser périodiquement avec le MTQ pour suivre l'évolution des projets d'électrification et estimer les effets financiers.

Le financement de l'électrification n'est pas encore clairement défini

Bien que certaines sommes destinées au financement de l'électrification des réseaux se soient précisées au cours des derniers mois, à ce jour, le portrait global n'est pas clair. Par exemple, nous ne connaissons pas les sommes totales disponibles et quelle sera la part assumée par les différents ministères, organismes et autres contributeurs. Tant que ce portrait ne sera pas clair, il demeurera difficile pour les sociétés de transport de garantir que l'électrification de leurs réseaux pourra se faire comme le souhaite le gouvernement, ce qui aura évidemment une incidence sur l'aboutissement des projets et l'atteinte des cibles gouvernementales. Plus cette information tardera, plus la mise en œuvre des projets sera décalée.

Jusqu'à maintenant, nous savons que le Plan de mise en œuvre 2021-2016 (PMO) du PEV prévoit 217 millions de dollars pour le financement des investissements requis pour les 5 prochaines années (2021-2026). De plus, nous savons que pour soutenir les sociétés de transport, les programmes d'aide aux immobilisations seront probablement bonifiés et que d'autres seront peut-être rendus publics et accessibles rapidement. Alors que certaines sociétés ont reçu des réponses défavorables à leurs projets dans le cadre de l'exercice du PQI de l'automne dernier, elles demeurent en attente des programmes qui leur permettront d'aller de l'avant avec les divers projets. Pour lancer la transition, il faut approuver sans délai les projets d'électrification des centres de transport présentés par les sociétés de transport.

Outre les défis financiers, les intentions du gouvernement en matière d'électrification devront prendre en compte les défis liés à la capacité opérationnelle de convertir des centres de transport existant pour l'électrification. Ces centres doivent rester en exploitation durant les travaux d'adaptation et font déjà souvent l'objet de rénovation. Le rythme de conversion souhaité devra conséquemment prendre en compte ces contraintes.

Quant à la Politique énergétique 2030, elle mentionne qu'afin réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés, l'électrification des services de transports collectifs doit être accélérée en contribuant au financement de projets d'infrastructures fixes électriques, notamment via un montant investi par Hydro-Québec. Toutefois, malgré cette mention et malgré la *Loi sur la mise en œuvre de la politique énergétique* (PL 106) sanctionné en décembre 2016, Hydro-Québec a indiqué aux sociétés qu'elle ne participerait pas au financement des infrastructures et équipements de transport collectif sauf pour le projet initial du REM dans le cadre d'une entente avec la CDPQ Infra. La balle a été retournée du côté du ministère des Transports pour le financement des installations requises. À notre connaissance les discussions entre Hydro-Québec et le MTQ n'ont pas abouti à une approche de financement clair pour ces installations.

Finalement, toujours en ce qui a trait à l'électrification, il est important de mentionner le caractère particulier d'exo qui est limité dans sa capacité d'électrifier ses services ferroviaires et d'autobus sous la formule actuelle. Nous souhaitons travailler avec le gouvernement pour que soit prise en considération la stratégie de transformation de son modèle d'affaires afin de s'assurer qu'exo puisse bénéficier de subventions gouvernementales, au même titre que les autres organismes publics de transport collectif, et ce, pour financer ses projets d'électrification. exo ne peut présentement faire pas appel aux programmes de financement pour les garages et autobus, puisque ceux-ci sont financés à travers les ententes contractuelles avec ses fournisseurs. Les demandes de financement d'exo viendront donc *s'ajouter* à celles des sociétés sur l'horizon de migration de son modèle d'affaires. Cet ajout important prévoit des acquisitions d'entre 500 et 600 véhicules sur 10 ans, soit une augmentation d'environ 15 % du parc d'autobus financé à partir des programmes gouvernementaux.

Demandes relatives à l'électrification

- Considérer le coût de l'électrification dans la détermination des fonds disponibles aux sociétés de transport via les divers programmes.
- Approuver le financement des projets et programmes d'électrification des sociétés de transport.
- Considérer l'arrivée d'exo dans la planification des fonds disponibles (exo est en discussion avec le ministre des Transports pour son projet de transformation de son modèle d'affaires).
- Mettre en place des conditions favorables pour que les projets se réalisent dans les délais visés.

Pour conclure, nous réitérons que peu de secteurs contribuent autant au développement durable que le transport collectif urbain. Il s'agit d'un levier indéniable permettant au gouvernement du Québec d'atteindre ses cibles ambitieuses. Les membres de l'ATUQ tiennent à souligner les choix et actions concrètes du gouvernement et leur appui dans leur réalisation. Les recommandations susmentionnées sont faites dans un esprit de collaboration afin d'aider le gouvernement à identifier des enjeux qui peuvent être des freins à l'atteinte des objectifs. Certaines autres préoccupations sont présentement discutées avec

le MTQ, notamment les processus. Nous demeurons des collaborateurs prêts et motivés pour mettre en œuvre les stratégies gouvernementales en matière d'environnement, de relance économique et de développement social des Québécois.

Nous travaillons déjà avec certains ministères à la recherche de solutions et nous vous offrons, Monsieur le Ministre, notre entière collaboration pour la mise en œuvre de celles-ci.

Recevez, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Le président de l'ATUQ et de la Société de transport de Montréal,



Philippe Schnobb

Copies conformes

Ministre des Transports

Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor

Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

Présidents des sociétés de transport et présidente d'exo

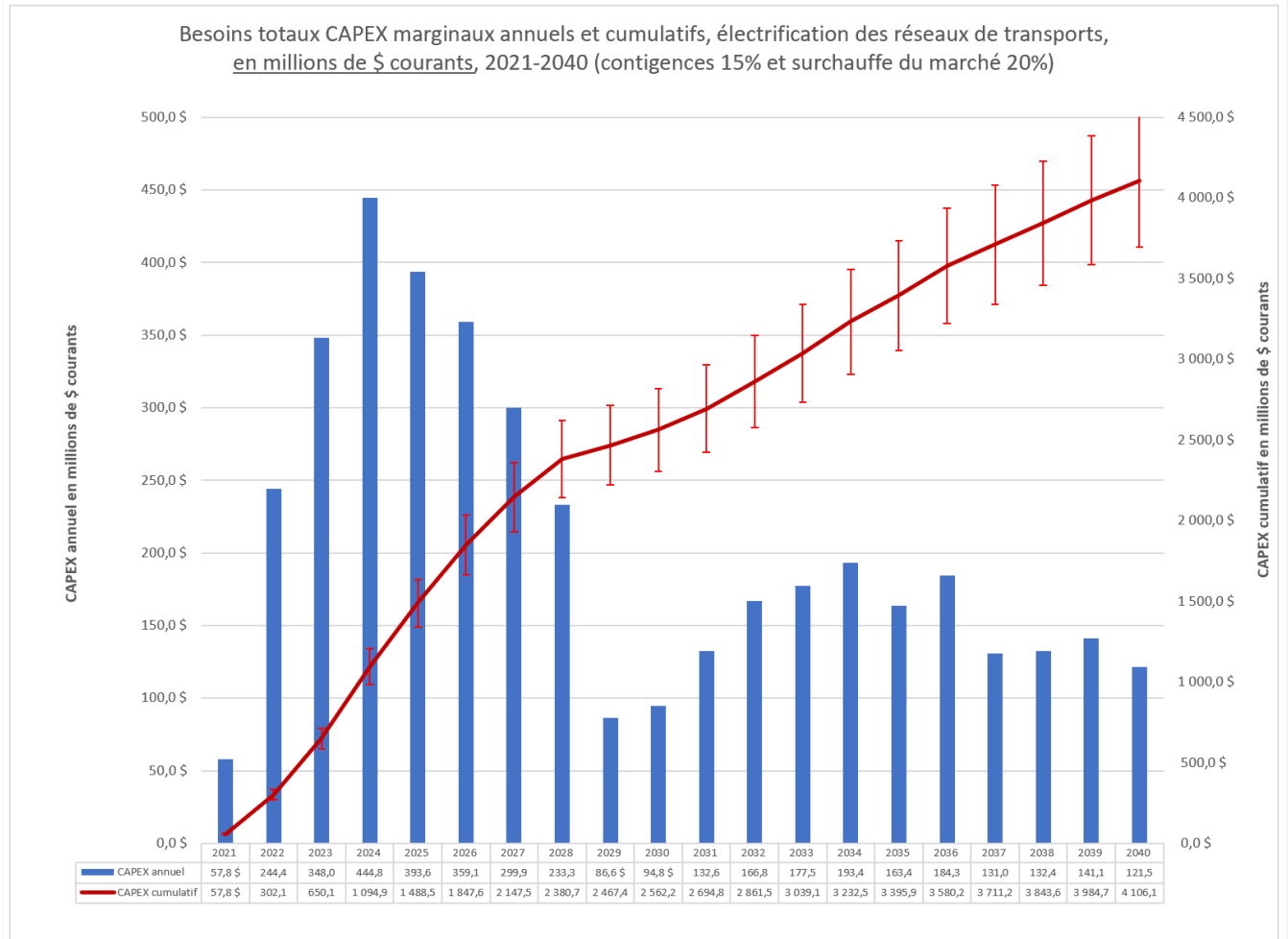
Directeur général de l'ATUQ

Annexe

Estimations des coûts marginaux liés à l'électrification des réseaux d'autobus des sociétés de transport du Québec

En date du 12 février 2021

Source : *Compilation effectuée par l'ATUQ*



Estimation des économies OPEX liées à l'électrification des réseaux d'autobus des sociétés de transport du Québec

En date du 12 février 2021

Source : Compilation effectuée par l'ATUQ

